

Joep Binkhorst



TUSSENEVALUATIE LOKAAL & INTEGRAAL WERKEN AAN PARTICIPATIE

Dit project wordt mogelijk gemaakt door:



© Hogeschool Utrecht, 2019

Bronvermelding is verplicht. Verveelvoudigen voor eigen gebruik of intern gebruik is toegestaan.

colofon

Het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van de Hogeschool Utrecht is een bundeling van een aantal lectoraten op het gebied van zorg en welzijn, sociaal beleid, maatschappelijke participatie, ondersteuning en dienstverlening, arbeid, recht en veiligheid. Het KSI heeft zich als doel gesteld een bijdrage te leveren aan een inclusieve, rechtvaardige en veilige samenleving waarbij de waarden van de democratische rechtsstaat centraal staan. Dit doen wij door praktijkgericht onderzoek, ontwikkeling en agendering van actuele maatschappelijke en sociale vraagstukken, vanuit verschillende perspectieven en disciplines. We werken hierbij samen met onderwijs, werkveld en kennisinstituten.

Movisie is hét landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken. Samen met de praktijk ontwikkelen we kennis over wat echt goed werkt en passen we die kennis toe. De unieke rol van Movisie is het versnellen van leerprocessen. We zijn alleen tevreden als we een duurzame positieve verandering voor mensen in een kwetsbare positie realiseren.

Auteur: Joep Binkhorst

Opmaak: Suggestie & illusie

Dit rapport is tot stand gekomen met medewerking van:



Contact en adres

Kenniscentrum Sociale Innovatie,
Hogeschool Utrecht. Lectoraat:
Participatie, Zorg en Ondersteuning
Postbus 85397, 3508 AJ Utrecht
Padualaan 101 – 3584 CS Utrecht
Telefoon secretariaat: 088 4811284
Email: socialeinnovatie@hu.nl
www.socialeinnovatie.hu.nl/www.hu.nl

Movisie,
kennis en aanpak van sociale vraagstukken
Churchilllaan 11, 3527 VG Utrecht
Postbus 19129, 3501 DC Utrecht
www.movisie.nl



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	4
2. WAT WAREN DE DOELSTELLINGEN VAN HET PROJECT?	6
3. METHODOLOGIE	7
4. ACHTERGROND EN KADER	11
Venster 1: De inwoner	11
Venster 2: De professional	12
Venster 3: De organisatie en de instituties	13
Venster 4: Het beleid en het bestuur	14
5. RESULTATEN	16
Terugblik startsituatie, aanleiding en ontwikkelambities	17
Venster 1: De inwoner	18
Venster 2: De professional	20
Venster 3: De organisatie	25
Venster 4: Het beleid en het bestuur	32
6. CONCLUSIE / SAMENVATTING	39
Venster 1: De inwoner	40
Venster 2: De professional	41
Venster 3: De organisatie	42
Venster 4: Het beleid en het bestuur	43
7. BESCHOUWING	45
8. AANDACHTS- EN ACTIEPUNTEN	49
9. BRONNENLIJST	52
BIJLAGE	54
Codeerschema	54



1. INLEIDING

Medio juni 2018 is het project 'Lokaal & Integraal werken aan participatie' officieel gestart. Het project werd mede mogelijk gemaakt door een subsidie van ZonMw vanuit het programma 'Vakkundig aan het Werk' en vloeide voort uit de samenwerking van een aantal partijen binnen het kennisplatform Utrecht Sociaal. Deze partijen zijn: de gemeenten Houten, Wijk bij Duurstede en Woerden/Oudewater. Ook nemen de drie regionale uitvoeringsorganisaties op het gebied van Werk en inkomen van deze gemeenten mee, te weten: Werk en Inkomen Lekstroom (WIL), de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug (RSD) en Ferm Werk. Daarnaast is het UWV bij het onderzoek betrokken en een aantal lokale aanbieders in het sociale domein.

De eerste periode voor de zomer is benut om alle partijen 'startklaar' te maken en de samenwerkingsverbanden - of 'ontwikkelwerkplaatsen' - die een centrale plek in het onderzoek innemen, in te richten. In een aantal gemeenten lag de samenstelling al min of meer vast, bij andere gemeenten was het onderzoek aanleiding om een groep professionals en beleidsmakers bij elkaar te brengen om met elkaar na te denken over de vraag hoe professionals op lokaal niveau op effectieve wijze integrale samenwerking vorm en inhoud kunnen geven, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften te realiseren.

Op 13 september 2018 vond in het gemeentehuis van Wijk bij Duurstede een gezamenlijke startbijeenkomst plaats als 'kick off' van het project. Naast een grote vertegenwoordiging van deelnemers aan de ontwikkelwerkplaatsen waren hierbij ook beleidsmakers uit de betrokken gemeenten aanwezig en van een aantal ook de verantwoordelijk wethouders. De bijeenkomst was bedoeld om iedereen mee te nemen in het doel en aanpak van het onderzoek en bood de gelegenheid om elkaar te inspireren en met elkaar de belangrijkste ontwikkeldoelen op een rij te zetten. Op basis hiervan zijn vervolgens de verschillende gemeenten lokaal aan de slag gegaan.

In de betrokken gemeenten werden 'ontwikkelwerkplaatsen' ingericht waarbij beleidsmakers en professionals bij elkaar zijn gekomen om enerzijds concrete casussen met elkaar te bespreken, en anderzijds op deze casuïstiek te reflecteren, om vervolgens oplossingen te ontwerpen om de praktijk te verbeteren.

Nu, één jaar later, kijken we in deze tussenevaluatie terug op de activiteiten binnen het project en belangrijkste bevindingen tot nu toe.



LEESWIJZER

Om te beginnen blikken we terug op de doelstellingen van het onderzoek, aansluitend bij het programma Vakkundig aan het Werk van. We presenteren de methoden van het onderzoek en de wijze waarop de dataverzameling tot nu toe heeft plaatsgevonden. Daarna gaan we in op een kader dat we voor het onderzoek hebben vastgesteld op basis van een literatuurstudie en aan de hand van dit kader de belangrijkste resultaten uit het onderzoek tot nu toe. De publicatie vervolgt met een samenvatting/conclusie en een beschouwing van de resultaten. Tot slot bieden we een blik vooruit met een aantal actie- en aandachtspunten voor de volgende fase van het onderzoek.

2. WAT WAREN DE DOELSTELLINGEN VAN HET PROJECT?

Het doel van dit project is het vergroten en bundelen van kennis over effectieve werkwijzen om met verschillende professionals de meervoudige problematiek van cliënten te adresseren en adequate dienstverlening te bieden. Dit bereiken we middels het uitvoeren van een ontwerpgericht onderzoek om een effectieve werkwijze te ontwikkelen en te testen waarmee integrale ondersteuning kan worden geboden om mensen met meervoudige ondersteunings-behoeften effectief en doelmatig toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De doelstelling kan worden opgesplitst in drie onderdelen:

1. Het vergroten en bundelen van kennis over integraal werken, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften te realiseren.
2. Het beschrijven van een in de praktijk ontwikkelde werkwijze om integraal te werken. Een gemeenschappelijk gedragen en veronderstelde effectieve aanpak.
3. De kennis en ontwikkelde werkwijze om integraal werken in praktijk te brengen over-draagbaar te maken, zodat zij elders in Nederland gebruikt kan worden.

Met het project versterken we tevens de interdisciplinaire en interorganisationale samen-werkingsverbanden in drie arbeidsregio's.

De centrale vraag in het onderzoek is:

Hoe kunnen professionals op lokaal niveau op effectieve wijze integrale samenwerking vorm en inhoud geven, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften te realiseren?

NB: in deze tussenrapportage focussen we op het eerste subdoel: Het vergroten en bundelen van kennis over integraal werken, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften te realiseren. Aan de overige twee punten wordt momenteel nog gewerkt, rapportage hierover zal aan het eind van het project verschijnen.

3. METHODOLOGIE

De methodologie waar in dit project centraal gebruik van wordt gemaakt is de 'ontwikkelwerkplaats'. Een ontwikkelwerkplaats is een proeftuin waar geleerd, onderzocht en ontwikkeld wordt. Hierin staat de gelijkwaardige inbreng van drie typen kennis in centraal, te weten: praktijkkennis, ervaringskennis en wetenschappelijke kennis. De methodiek is gebaseerd op de Community of Practice (Wenger, McDermott & Snyder, 2002; Coenders, 2012) en sluit aan op de behoefte om professionals in het sociale domein ruimte te bieden om op de werkvloer te leren en betere praktijken te ontwikkelen (Wilken, Van Slagmaat en Van Gijzel, 2013). Deze onderzoeksaanpak biedt professionals de ruimte om binnen hun bestaande, maar veranderende werkpraktijk te kunnen leren en reflecteren. In deze reflectieve praktijksetting worden kennis en ervaringen gedeeld en komt de innovatie centraal te staan (Jansen & Van Biene, 2015).

Een OWP heeft een ontwikkelings- en ontwerpgericht karakter. Wij maken hierbij gebruik van het methodologisch kader van ontwerpgericht onderzoek (design based research) (Van Aken & Andriessen, 2011). De definiërende eigenschap van ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek is dat het gericht is op het ontwikkelen van generieke oplossingen voor kwesties die voor het werkveld belangrijk zijn.

De belangrijkste kenmerken van een OWP zijn:

- Het betreft een groep mensen die aantoonbaar (meetbaar) de praktijk wil innoveren of een nieuwe praktijk wil ontwikkelen;
- Leden van een OWP delen een praktijk(context) en participeren in een collectief leer- en ontwerpproces;
- De stemmen van alle mensen voor wie de praktijk belangrijk is, zijn vertegenwoordigd;
- Er is sprake van een koppeling tussen 'praktijk' en 'onderzoek' en er is een verbinding met meerdere kennisbronnen;
- Er is sprake van collectief eigenaarschap.





Een OWP sluit goed aan op de behoefte aan kennisontwikkeling in het sociale domein. Een OWP biedt de mogelijkheid om kenniscreatie en professioneel leren op de werkvloer te laten plaatsvinden waarbij het nadrukkelijk aansluit op het informele karakter van leerprocessen hetgeen daarbij van belang is (zie bijvoorbeeld: Derksen, De Caluwé en Simons, 2011; Koopmans, 2006; Livingstone en Eichler, 2005; Marsick & Volpe, 1999).

Door ook kenniscirculatie te laten plaatsvinden tussen de ontwikkelwerkplaatsen kunnen professionals en andere betrokkenen rond gedeelde thema's met elkaar leren in en van de nieuwe praktijken (Coenders, 2012). Vanuit het onderzoek kunnen op deze wijze de ontwikkelde werkwijzen met elkaar vergeleken worden, en daarbij algemene werkzame ingrediënten bepaald worden.

Theory of change



Een OWP wordt gekenmerkt door een groep mensen die aantoonbaar (meetbaar) een praktijk wil innoveren of een nieuwe praktijk wil ontwikkelen. 'Ontwikkelen' en 'leren' staat dus centraal. Daarom is het van belang dat er een duidelijk doel (ambitie, urgentie) geformuleerd wordt. En dat deelnemers gemotiveerd zijn om te leren en te innoveren (en ook eigenaar zijn van het veranderingsproces). Er dient een bereidheid te zijn om de hun eigen praktijk kritisch te onderzoeken (en een veilige omgeving om hiertoe ruimte te krijgen). Binnen het OWP model wordt gebruik gemaakt van grondgedachten uit de 'Theory of Change' (Clark 2012): een model dat erop gericht is om een veranderingsproces goed te doorlopen. Daarbij is het van belang te beginnen met formuleren van een 'stip aan de horizon', of een 'ambitie' waar men naartoe wil veranderen. Maar, daarbij is het zaak om vervolgens te ontleden welke stappen er gezet moeten worden om die ambitie te gaan bereiken. Doe je dat niet, of zijn de stappen die je wilt zetten om je ambitie te bereiken niet 'logisch' dan is de kans klein dat je het doel ook gaat bereiken (zie plaatje).

Vanuit de 'Theory of Change' gedachte is het van belang om de ambities van de deelnemers centraal te stellen. Daartoe worden aan de deelnemers vragen gesteld als: waarom is de OWP er? En wat willen we met elkaar leren? Wanneer is men tevreden als het project straks is afgerond? Dit helpt ons om op deze ambities te blijven koersen. En dan kunnen we daar een plan op maken. Zodoende is in elke ontwikkelwerkplaats gestart met het formuleren van concrete ontwikkelambities.

ACTIVITEITEN FASE 1 (T/M MEDIO 2019)

Wat zijn de belangrijkste onderzoeksactiviteiten tot nu toe? In het kader van het project zijn in drie gemeenten ontwikkelwerkplaatsen ingericht. De belangrijkste zaken zetten we hier op een rij:

- In elke gemeente vonden ca. elke 3 tot 6 weken bijeenkomsten plaats. In totaal hebben er in de periode september 2018 – juli 2019 30 bijeenkomsten plaatsgevonden. Met een bereik van ca. 60 professionals en andere betrokkenen.
- Elke ontwikkelwerkplaats bestond uit ongeveer 6-10 deelnemers (in een vaak wisselende samenstelling), waaronder:
 - Consulenten of andere professionals afkomstig uit lokale sociale wijkteams
 - Klantmanagers en andere functionarissen afkomstig uit regionale uitvoeringsorganisaties werk en inkomen
 - Dedicated arbeidsdeskundigen UWV¹
 - Aanbieders op het gebied van zorg en welzijn
 - Beleidsmedewerkers van gemeenten
 - Beleidsmedewerkers regionale uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

¹ Dedicated arbeidsdeskundigen zijn speciaal aangewezen arbeidsdeskundigen. Zij worden ingezet voor betere samenwerking met en ondersteuning van gemeenten door wetkennis te delen en ondersteunen te bieden bij selectie van de juiste klanten voor adviezen, indicaties en beoordelingen.



- Van de bijeenkomsten zijn door de onderzoekers uitgebreide verslagen gemaakt. Deze worden als data gebruikt om inzicht te krijgen in processen, problemen en oplossingen.
- Aanvullend daarop zijn in met 14 betrokkenen bij het onderzoek verdiepende gesprekken gevoerd. Waaronder:
 - Vertegenwoordiger uit cliëntenraad
 - Vertegenwoordiger uit participatieraad
 - Beleidsadviseurs sociaal domein en werk en inkomen
 - Vertegenwoordiging regionale uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
 - Team managers sociale teams
 - UWV arbeidsdeskundigen
 - Programmamanagers sociaal domein
- Ten slotte is parallel aan deze activiteiten een literatuurstudie uitgevoerd, waarmee de onderzoeksresultaten van een theoretisch kader voorzien worden.
- Tot slot heeft een literatuurstudie plaatsgevonden om het begrip 'integraal werken' beter te kunnen duiden om zodoende de empirische bevindingen te kunnen begrijpen.

ANALYSE VAN DE DATA

De resultaten in deze rapportage zijn gebaseerd op een analyse van de gespreksverslagen van de verschillende ontwikkelwerkplaatsen en aanvullende gesprekken met stakeholders. Dit is als volgt gebeurd:

- De verslagen zijn allereerst in algemene zin gecodeerd op basis van de uitgangspunten uit het theoretisch kader, bestaande uit vier aspecten van integraal werken (het perspectief van de inwoner, de professional, organisatie en beleid/bestuur²).
- Vervolgens zijn deze aspecten nader gecodeerd toegespitst op de uitwerking van deze aspecten (zie het codeerschema in de bijlage).
- Op basis van deze codering is vervolgens per onderdeel gekeken welke elementen er in de praktijk te herkennen zijn.
- Het resultatenhoofdstuk biedt een weergave van de aspecten zoals deze in de ontwikkelwerkplaatsen naar voren zijn gebracht.
- De conclusies en beschouwing biedt een nadere duiding van hetgeen in de praktijk naar voren is gekomen, en de koppeling met het theoretisch kader.

2 Zie uitwerking van dit theoretisch kader in het volgende hoofdstuk.

4. ACHTERGROND EN KADER

In dit hoofdstuk voorzien we het begrip ‘integraal werken’ dat in dit onderzoek centraal staat van een kader. Dit kader is grotendeels gebaseerd op eerdere literatuurstudies en empirisch onderzoek gericht op integraal werken. Aan de hand van dit kader zijn de activiteiten binnen de ontwikkelwerkplaatsen dan ook bestudeerd. Dit maakt het mogelijk om onze bevindingen te ordenen en duiden.

In dit hoofdstuk delen we het begrip ‘integraal werken’ op in een viertal invalshoeken, of ‘vensters’, te weten:

- 1) het burger- of leefwereldvenster;
- 2) het professionele handelingsvenster;
- 3) het organisatie- en institutionele venster;
- 4) en tot slot het beleids- en bestuurlijke venster.



VENSTER 1: DE INWONER

Om te beginnen gaan we nader in op het venster vanuit de inwoner, de burger, de cliënt. In dit verband wordt ook vaak de term ‘leefwereld’ ingezet. Wat verstaan we daar onder? In de ‘kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden’ uitgevoerd door Movisie en Divosa in 2016 wordt in dit verband verwezen naar ‘een aanpak of benadering die - gezien vanuit de burger - samenhangend is en aandacht heeft voor alle leefgebieden. Integraal werken gaat om een allesomvattende, holistische aanpak van de vraagstukken.’ Het daarbij om een aanpak waarbij de persoon ‘samenhang’ ervaart en de aanpak richting een burger of diens gezin **‘allesomvattend’** of **‘holistisch’** is. Om dit nader te kunnen duiden, gaan we in op drie elementen die aansluiten op de leefwereld van een burger.

- Dit heeft om te beginnen betrekking op vraagstukken van burgers op verschillende *leefgebieden* in hun onderlinge samenhang waarop een burger problemen ervaart en/of mogelijkheden ziet. Om zodoende, zoals Movisie (2015) stelt, aan te kunnen sluiten op wat mensen belangrijk vinden en welke doelen hij of zij wil bereiken.
- Daarnaast is in dit kader ook de *‘keuzevrijheid’* van een burger van belang. Het venster leefwereld heeft dan ook betrekking op de mate van **zelfregie** die de burger ervaart. Zelfregie houdt in zelf te kunnen beslissen over hoe je leven eruit ziet en over de eventuele professionele ondersteuning daarbinnen (ibid).

- Ten derde is binnen dit venster ook de bredere leefomgeving van burgers van belang. Mensen bevinden zich immers niet op een eiland, maar wonen, werken, leven met elkaar, en vormen al doende een samenleving, waarvan de kwaliteit ook van grote invloed is voor het individueel welzijn.



VENSTER 2: DE PROFESSIONAL

Bovenstaande heeft betrekking op hoe de burger zijn of haar ondersteuning ervaart. 'Integraal' betekent voor de burger dat je de juiste ondersteuning krijgt die je op dat moment nodig hebt, ongeacht op welk levensdomein. Dit betekent dan ook dat je als professional **vertrouwen** naar de burger uitstraalt en in staat bent het **taal-gebruik** richting een burger aan te passen (Polstra e.a. 2018; Spierts 2017) zodat je als professional de situatie waarin de burger zich bevindt, begrijpt en de burger goed snapt welke ondersteuning de professional biedt. Van professionals onderling vraagt dit dan ook om goede afstemming tussen hulp- en dienstverleners op methodisch vlak. Integraal werken vanuit het perspectief van de professional betekent dan ook het komen tot goed op elkaar afgestemde activiteiten of een complementair professioneel handelingsrepertoire voor de burger of het werken vanuit een gedeelde visie (De Waal, Binkhorst & Scheijmans, 2014). Daarbij is het van belang dat professionals zicht hebben op elkaars **deskundigheden en werkwijzen** en dat zij hun kennis en kunde met elkaar delen.

Vanuit professioneel oogpunt is het nastreven van een **gemeenschappelijk doel en een gedeelde visie** dan ook van groot belang om integraal te kunnen werken. Dit houdt in dat er duidelijk afgesproken is wat er gezamenlijk bereikt is na een bepaalde periode, daarin rekening houdend met de allocatie van middelen vanuit en in het brede sociaal domein en de wensen en behoeften van de verschillende betrokkenen (zowel de inwoner, als professionals, als gemeenten en andere betrokken spelers (civil society, bedrijfsleven).

Naast het vertrouwen tussen burger en professional is het van belang dat er ook **vertrouwen is tussen professionals onderling** om integraal te kunnen werken. Daarom is het zaak om **zicht te hebben op de expertise** die de verschillende betrokkenen in huis hebben. Ook dienen vooroordelen tussen professionals uit verschillende domeinen voorkomen te worden, hetgeen consequenties kan hebben voor hun handelen en zo een integrale aanpak in de weg kan staan.

In essentie is integraal werken vanuit het perspectief van de professional er dus op gericht om op inhoudelijk vlak nader tot elkaar te komen (Scholte, Sok, 2003). Daarin herkennen we het uitgangspunt '**één huishouden, één plan, één regisseur**' dat vaak in relatie tot integraal werken wordt genoemd (Van Arum e.a. 2018), of de methodiek 'Wrap around care' (Hermanns & Doeleman 2016). Professionals moeten vanuit verschillende perspectieven kunnen vaststellen wat het beste is om voor de burger te doen. Ze moeten

daarom ook de belangen van andere partijen kunnen afwegen. **Communicatieve vaardigheden** van de professional zijn daarom volgens Spierts (2017) van belang om dit mogelijk te maken.



VENSTER 3: DE ORGANISATIE EN DE INSTITUTIES

Om de hierboven genoemde component van integraal werken te realiseren, is het van belang dat professionals daarin gefaciliteerd worden. Het gaat om het 'het bijeen brengen van allerlei verschillende onderwerpen, perspectieven en belangen om daar vervolgens in samenhang een afweging in te maken' (VNG, 2017). Zodoende kan integraal werken worden gezien als een manier van samenwerking waarbij professionals met elkaar samenwerken, processen, werkwijze en expertise op elkaar afstemmen en op te bouwen om zo daadwerkelijk gezamenlijk tot een oplossing te komen voor de bewoners, buurten, wijken of dorpen, zowel op individueel niveau als op het niveau van samenlevingskwesties (De Waal, Binkhorst, Scheijmans, 2014). De organisatorische component kunnen we opdelen in drie aspecten: 1) de **samenwerking** tussen professionals onderling, 2) de **procesinrichting** en 3) keuzes ten aanzien van de **organisatievorm**. In deze paragraaf belichten we deze drie aspecten.

Samenwerking

Vanuit deze invalshoek wordt gekeken naar de 'manier waarop' professionals de beoogde inhoudelijke afstemming trachten te realiseren. Het gaat dan aan de keuzes op gebied van **samenwerking**. Betekent samenwerking dat je elkaar consulteert/informeert over je werkwijzen, of werk je in een team en neem je als team beslissingen? Begrippen als werken aan een gemeenschappelijk doel en op een gelijkwaardige wijze samenwerken en beslissingen nemen in face-tot face contact in een groep zijn kenmerkend voor integraal werken.

Ploeger & Fukkink (2018) werken op basis van het werk van Boon et al. (2004) een typologie van interprofessionele samenwerking uit als een continuüm van een zeer lage intensiteit van samenwerking tot een zeer hoge intensiteit van samenwerking. De modellen van inter-professionele samenwerking die zij typeren zijn:

- Parallel model: professionals voeren **onafhankelijk van elkaar** hun eigen taken uit in een gedeelde werksetting;
- Consultatief model: professionals **adviseren** elkaar onderling;
- Collaboratief model: medewerkers die normaal zelfstandig werken **delen elkaars informatie**;
- Gecoördineerd model: er vindt afstemming plaats over elkaars werkzaamheden waarvoor een **coördinator** verantwoordelijk is;
- Multidisciplinair model: er vindt gecoördineerde samenwerking plaats onder **aanvoering van één leider**. Eenieder neemt echter zelfstandig beslissingen en kan aanbevelingen doen;

- Interdisciplinair model: de samenwerking verloopt gecoördineerd via face-to-face groepsoverleg waarbij er **gezamenlijke groepsbeslissingen** worden genomen;
- Integratief model: 'integrale samenwerking binnen een multidisciplinair, niet-hierarchisch georganiseerd team dat een **sluitend zorgsysteem** biedt' (p.251).

Interprofessioneel samenwerken is een overkoepelende term waaronder verschillende vormen van samenwerking worden geschaard. In de verschillende uitwerkingen van interprofessionele samenwerking is steeds sprake van een toenemende mate van samenwerking op basis van een aantal variabelen. Hoe hoger het niveau van samenwerking, hoe intensiever de mate van samenwerking als 'integraal' kan worden beschouwd. Daarbij is overigens niet gezegd, dat 'hogere' of 'lagere' niveaus van integrale of interprofessionele samenwerking altijd functioneel zijn.

Procesinrichting

Naast de wijze van samenwerking, heeft de organisatorische component ook betrekking op de wijze waarop professionals onderling hun **processen** inrichten, bijvoorbeeld ten aanzien de *intake*, *casusregie*, het *monitoren* van een casus, *overlegmomenten* om over de casus te spreken en *het inplannen van een herbeoordeling* van een casus.

Organisatievorm

Een derde aspect van de organisatie component ten aanzien van integraal werken is dat er een passende **organisatievorm** wordt gekozen om het integraal werken mogelijk te maken.

In dit verband kunnen verschillende keuzes worden gemaakt:

- Ten aanzien van de organisatievorm: bijvoorbeeld een frontoffice/backoffice constructie, een loketfunctie of gezamenlijke intake.
- De samenstelling, frequentie waarmee professionals elkaar treffen
- De inhoudelijke focus (De Waal, Binkhorst & Scheijmans, 2014): de diepte en breedte van de gekozen vorm/loket: hoe breed is het sociaal domein dat men bestrijkt en hoever reiken de bevoegdheden van de integrale samenwerking?
- Ten aanzien van het organisatieverband kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sociaal wijkteam of een ander afgebakend overlegmoment (bijvoorbeeld: een 'multidisciplinair casusoverleg', 'meldingen overleg' of een andere overlegstructuur) waarop professionals specifieke casussen met elkaar kunnen bespreken.



VENSTER 4: HET BELEID EN HET BESTUUR

Het vierde venster van waaruit we integraal werken bezien is de beleidsmatige en bestuurlijke invalshoek. Integraal werken vanuit dit vierde venster heeft betrekking op de (lokale) overheid en diens **keuzes op strategisch niveau** samen met de maatschappelijke organisaties in een gemeente. Het doel hiervan is om domein overstijgend ontmoeting en samenwerking met elkaar te realiseren.

Anders geformuleerd: **over elkaars ‘ambtelijke en professionele muren’ heen kijken** om zo tot nieuwe inzichten te komen. Complicerende factor in dit verband is de georganiseerde **verkokering**, zowel inhoudelijk als praktisch, bijvoorbeeld qua financiering. Zo geven gemeenten betrokken bij de City Deal Inclusieve Stad (2016) aan dat verschillende wetten (Jeugdwet, Participatiewet, Wmo en Zorgverzekeringswet) nog vaak leiden tot aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken, terwijl dit in ieder geval deels niet nodig is. Gemeenten hebben immers sinds 2015 een grote beleidsvrijheid om de ontkokering serieus ter hand te nemen. Maar veel gemeenten schieten toch in een verkokerde reflex.

Een integrale aanpak op beleids-/bestuurlijk niveau vraagt daarom om een **multi-level governance aanpak** om te zorgen voor congruentie tussen de beleidsvisie, de inrichting van de gemeentelijke organisatie (en de vanuit de gemeente aangestuurde betrokken instellingen (zoals een wijkteam organisatie en gemeentelijke dienst Werk en Inkomen) en de uitvoering op de werkvloer (Verweij, De Groot, Van Houten, Haggenburg-Mohammed, 2017). Zo benadrukken de onderzoekers dat **ondersteunende regelgeving** en een **heldere visie en duidelijk beleid**, bevorderende factoren zijn voor een integrale aanpak. Verweij, De Groot, Van Houten, Haggenburg-Mohammed (2017) stellen: ‘Zorg voor ruimte binnen die kaders waarin professionals naar eigen inzicht kunnen handelen en maak expliciet wat die ruimte is.’ De VNG (2017) pleit voor het formuleren van een **‘geïntegreerde ambitie’** met een ‘bijbehorende aanpak’. Op **politiek niveau** is het van belang een consistente lange termijn visie en beleid te hanteren om integraal werken mogelijk te maken (Minkman 2017; Polstra e.a. 2018).

Tot slot

Dit kader, bestaande uit vier vensters, biedt ons houvast om het begrip integraal werken beter te kunnen duiden. Tegelijkertijd realiseren we ons dat het begrip altijd een ‘verzamelnaam’ zal blijven van een ‘streven’ om samenhang te realiseren tussen en in verschillende werelden, bovendien, zal, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk weergegeven, het kader mogelijk nog worden aangescherpt op basis van empirische inzichten. Ook zien we dat de vier vensters, die nu als aparte elementen worden weergegeven, in realiteit intrinsiek met elkaar verweven zijn. Zo hangt de mate waarin het lukt het perspectief van de leefwereld van inwoners meer te pakken te krijgen af van professionele competenties, van de organisatie van het werk en van de bestuurlijke en beleidsmatige (in)richting. Daarbij verschilt het per vraagstuk op welke ‘vensters’ van integraal werk de meeste nadruk dient te liggen om de kansen en grenzen van integraal werken scherp in beeld te krijgen. Ook in het volgende hoofdstuk, waar we stil staan bij de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek tot nu toe, zien we deze verwevenheid terug.

5. RESULTATEN

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van het onderzoek tot nu toe. We zullen dit doen aan de hand van het in het vorige hoofdstuk gepresenteerde kader, bestaande uit 'vier vensters' van integraal werken. We bieden in dit hoofdstuk een weergave van de empirische resultaten uit de ontwikkelwerkplaatsen en de aanvullende interviews die tot nu toe hebben plaatsgevonden.

Het onderzoek geeft inzicht in wat goed gaat, en waar de belangrijkste ontwikkelopgaven liggen. In de volgende paragrafen zullen we de belangrijkste bevindingen presenteren. Daarbij hanteren we de volgende indeling:

- Terugblik startsituatie, aanleiding en ontwikkelambities
- Perspectief van de burger- of leefwereld
- het professionele handelingsperspectief
- het organisatie- en institutionele perspectief
- het beleids- en bestuurlijke perspectief

TERUGBLIK STARTSITUATIE, AANLEIDING EN ONTWIKKELAMBITIES

De verschillende ontwikkelwerkplaatsen zijn ingericht rondom reeds bestaande casuïstiek overleggen (of de oprichting ervan) in de betrokken gemeenten. De aanleiding voor deze periodieke overlegmomenten lag in de ervaring van de betrokken professionals dat er vaak casussen binnen komen waarvan het "niet helemaal duidelijk is **waar ze 'horen'**." Daarmee wordt bedoeld op inwoners met een participatievraag (zie voorbeelden in kader hiernaast). Zij melden zich met bepaalde vragen op gebied van participatie of werk. Voor bepaalde vragen is het duidelijk welke professional deze vraag het beste kan beantwoorden, en wie welke ondersteuning moet bieden. Maar bij sommige vragen (zeker daar waar er sprake is van meervoudige problematieken) is het soms lastiger vast te stellen wie de ondersteuning moet bieden en om te bepalen wie een dergelijke vraag 'oppakt'. Voor deze vragen is het belangrijk dat er plek is waar deze casussen met meerdere professionals besproken kunnen worden. Zo stelt een van de deelnemers: "Hoe vager het is waar iemand 'hoort', hoe beter ze passen bij onze pilot." Ook constateren professionals dat er bepaalde groepen mensen zijn waar nog **geen passend aanbod / dienstverlening** is om op in te spelen. Deze groep wordt volgens volgende de professionals ook steeds groter. Ter illustratie noemt een van de deelnemers vraagstukken van inwoners met een UWV uitkering waarbij op verschillende levensgebieden iets aan de hand kan zijn (bijvoorbeeld op het gebied van schulden, of zorgen in het gezin). Ze hebben ondersteuning nodig op het gebied van werk en melden zich ergens binnen het sociale domein. Het zijn mensen die een traject op het gebied van re-integratie nodig hebben, waarbij niet duidelijk is onder welke uitkeringsrelatie zij vallen en of er ondersteuningsmogelijkheden

zijn (en zo ja, welke). Ze vallen “nergens onder”, hetgeen betekent dat er geen specifieke regelingen of afspraken zijn gemaakt om bepaalde vragen op te kunnen pakken waardoor het lastiger wordt ondersteuning te bieden. Vaak speelt het daarbij mee dat het voor de professionals lastig eenduidig is vast te stellen wat er nou aan de hand is. “Dan kom je er niet achter waarom het niet lukt om verder te komen met een inwoner.” Vaak maakt iemand wel gebruik van een bepaalde regeling. “Dat is iemand die wel in een hokje zit, maar er eigenlijk niet in past.” Dergelijke vragen kunnen door middel van casuïstiek bespreking opgepakt worden. De ambitie van de betrokken deelnemers is om deze besprekingen verder vorm te geven.

VOORBEELD CASUSSEN + VRAGEN BIJ CASUSOVERLEG

Voorbeeld 1: Een statushouder, die is geplaatst bij een bedrijf maar wil stoppen met werk omdat zijn vrouw zwanger is en het fysiek niet aan kan. Het gezin heeft geen sociaal netwerk. **Vraag:** Welke hulptroepen kunnen we inzetten zodat hij voor het werk/inkomen kan zorgen en z’n vrouw wordt ondersteund?

Voorbeeld 2: Een vraag van een man uit een gezin waarbij zijn vrouw fysiek beperkt is. Het sociaal team is daar al naartoe gestuurd om te vragen wat zij kunnen doen om deze man ondersteuning te bieden. Want de kinderen moeten naar school en hij moet werken. Dat houdt hij niet vol.’ **Vraag:** welke ‘route’ moeten we bewandelen: zetten we in op werk? Of op ondersteuning in het gezin?

Andere ambities die geformuleerd werden door de deelnemers aan de ontwikkelwerkplaatsen waren: het **breder trekken van de kennis** over de verschillende organisaties heen (zodat de integrale aanpak ook bij alle betrokken professionals deel uitmaakt van de beoogde werkwijze). Dus niet alleen binnen het casusoverleg, maar ook de schil er om heen betrekken. Tot slot werden bij aanvang van het project ook belangrijke procesvragen naar voren, zoals: wie heeft in welke situaties de regie?

De noodzaak van het bestaan van de casusoverleggen, en de ambitie om dit verder gestalte te geven, zoals door de deelnemers benoemd, kan als volgt worden samengevat:

- ‘Een plek om de mogelijkheden van een inwoner om ‘mee te doen’ te vergroten. Om meer inwoners in beweging te krijgen.’
- ‘Een plek bieden waar vragen inwoners met een participatievraag die niet via de reguliere weg geholpen kan worden, terecht kunnen.’
- ‘Een plek waar gemeenten ook de samenwerking met andere instanties vorm kunnen geven, waaronder ook het UWV.’
- ‘Ontmoetingsfunctie voor professionals. Een fysieke plek waar professionals via casuïstiekbespreking van elkaar kunnen leren en waardoor het ‘cultuurverschil’ tussen sociale domein en werk en inkomen kan worden beslecht.’

- ‘Een plek om de beoogde ontschotting gestalte te geven. Dat zou kunnen betekenen dat professionals aan tafel de bevoegdheid krijgen om tot een passende oplossing te komen.’
- ‘Een plek om het integraal werken vorm te geven door de aanpakken en werkwijzen van verschillende partijen (sociaal team, W&I, UWV e.a.) meer met elkaar te verbinden.’



VENSTER 1: DE INWONER

Het eerste ‘venster’ van waaruit we het ‘integraal werken’ bestuderen is dat van de inwoner. Waarbij integraal werken vanuit dit perspectief vooral gezien dient te worden als ‘een aanpak of benadering die – gezien vanuit de burger – samenhangend is en aandacht heeft voor alle leefgebieden. Integraal werken gaat om een allesomvattende, holistische aanpak van de vraagstukken’ (zie: achtergrond en kader bij deze rapportage). Daarbij gaat het er om aandacht te hebben voor de verschillende **leefgebieden** waarop een inwoner problemen kan hebben, zoals op het gebied van zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid, werk en activiteiten. Ook gaat het er om dat de inwoner ook het gevoel heeft zelf ‘**in de regie**’ te zijn. Dat wil zeggen: de controle hebben over het eigen leven en de omgeving. In andere bewoordingen gaat het er om dat een inwoner niet het gevoel heeft slechts ‘gehoor te geven’ aan de eisen van een professional, maar dat hij of zij het gevoel heeft dat de professional er is om jou te ondersteunen op dat vlak waar de behoefte op dat moment het grootste is.

Bij het schrijven van deze tussenevaluatie zijn we niet in de gelegenheid geweest om de inwoners zelf te bevragen op deze punten. Wel is gesproken met vertegenwoordigers van de cliëntenraad en participatieraad. Desalniettemin zijn de bevindingen in deze paragraaf voornamelijk gebaseerd op uitspraken van de betrokken professionals zelf.

De professionals brengen het belang van integraal werken voor de inwoner veelvuldig naar voren. Om te beginnen omdat het om mensen gaat met problemen op verschillende leefgebieden.

Het is zaak, gezien de beperkte zelfredzaamheid van de doelgroep, om daar oog voor te hebben bij de keuze voor een bepaald ondersteuningstraject. Dit is voor de professionals echter nog niet altijd een vanzelfsprekendheid.

Zo brengt een van de deelnemers naar voren:

“We zeggen wel: we stellen de inwoner centraal, maar in feite doen we dat dus nog niet automatisch. Dat moeten we nog echt leren met elkaar.”

VOORBEELDCASUS:

belang van inwoner centraal stellen

Dit voorbeeld illustreert een situatie waarbij de mogelijkheden van een inwoner om te (blijven) werken niet optimaal zijn benut. De casus betreft een jongen die langere tijd afwaswerk deed in een restaurant. Door een overname en reorganisatie kwam hij niet langer mee op de werkvloer. Hij kwam voor advies bij het sociaal team terecht. Zij adviseren hem om ontslag te nemen en verder te gaan in de dagbesteding. Daarmee verliest hij zijn inkomen en gaat hij er financieel op achteruit. Er is dus een inkomensval. En die was misschien niet nodig geweest. We hadden bijvoorbeeld kunnen interveniëren op die werkplek door een arbeidsdeskundige van het UWV in te schakelen om de te kijken of er door wijzigingen in de arbeidsinhoud of –omstandigheden en inzet van job coaching, de baan behouden kon worden. Ook had, als dat niet mocht baten, in overleg met UWV een traject naar werk ingezet kunnen worden of afhankelijk van de begeleidingsnoodzaak beschut werk. Als voorgaande (tijdelijk) niet haalbaar is dan kan dagbesteding als tijdelijke voorziening worden ingezet. Nu is hij door het sociaal team ‘weggezet’ in de dagbesteding met als gevolg dat hij daar wellicht nooit meer weg komt. Nu is z’n inkomen vanuit de Wajong 70%. Maar zijn inkomen had gewoon 100% kunnen zijn. Het sociaal team had in plaats van hun advies om dagbesteding af te geven, zich eerst elders had kunnen laten informeren. Maar dit is de ‘makkelijke route’. Het sociaal team is zich vaak nog niet bewust van de inkomensconsequenties bij het adviseren.

Daarbij speelt mee dat men vaak vanuit hun **eigen opdracht** redeneert. Als professional moet je je dan ook steeds blijven afvragen wat de klant zelf wil. Dát moet het vertrekpunt zijn, brengt een van de deelnemers naar voren. Op basis daarvan kan worden gekeken wie welke rol speelt in de ondersteuning van de inwoner. “We zijn misschien ook erg resultaatgericht en sterk zo vanuit onze eigen professie bezig. Een van de deelnemers vraagt zich af of de cliënt überhaupt wel [snapt] waar het om gaat, hij kan waarschijnlijk door stress de consequenties van zijn handelen ook niet overzien.” Dit aspect refereert aan de mate waarin er sprake is van zelfregie bij de inwoner. Ook wordt in dit verband opgemerkt dat in de huidige ondersteuningstrajecten de inwoner vaak nog te vroeg wordt ‘losgelaten’. Bijvoorbeeld, wanneer iemand niet verschijnt op een afspraak met een klantmanager, dan wordt het traject direct stopgezet. Terwijl dat juist gevallen betreft waar er ‘meer’ aan de hand is. Het lukt echter niet om dergelijke gevallen deze mensen na te bellen. Daar is gezien de **caseload** geen mogelijkheid toe. Daarnaast wordt naar voren gebracht dat het hebben van een **stabiel inkomen** voor een inwoner erg belangrijk is. De doelgroep waar de casuïstiek besprekingen zich op richten heeft echter vaak te maken met kortdurende flexibele dienstverbanden. Met als gevolg dat er wisselende inkomsten zijn en er zich een inkomensval kan voordoen hetgeen een hoge mate van stress voor een inwoner kan opleveren. Om dit te voorkomen, of om inwoners er op voor

te bereiden dat een inkomensval in de toekomst mogelijk is, is integraal werken van belang. Goede afstemming tussen zowel UWV, W&I en het sociaal team is daarbij van groot belang. Zo illustreert een van de deelnemers aan de hand van een voorbeeld (zie kader).

Tot slot brengen de deelnemers naar voren dat er bij de meeste inwoners voor wie er naar passende ondersteuning wordt gezocht er wel de **'motivatie'** is om aan de slag te gaan. Tegelijkertijd valt daarbij op dat de deelnemers de wens van een inwoner niet altijd realistisch of haalbaar inschatten. De nadruk ligt vaak op beperkingen in het systeem of de (financiële) risico's die met een traject gepaard kunnen gaan (bijvoorbeeld als de kans op een terugval aanzienlijk is). Een van de deelnemers merkt in dat verband op dat als zij als professionals de tijd en ruimte zouden hebben om op zijn of haar tempo aan te sluiten bij de motivatie van de inwoner, dat je uiteindelijk veel stappen kunt zetten. Het is volgens deze deelnemer dan ook zaak om de vraag van de inwoner vaker te honoreren als men daarmee aansluit op diens motivatie.

VERBETERINGEN* TEN AANZIEN VAN DE INWONER

- Bewustwording van problematieken van inwoner op meerdere leefgebieden (met name tussen professionals actief op het terrein van W&I en vanuit het sociale / zorgdomein).
 - Beweging van systeemwereld naar leefwereld
- * Verbeteringen die de betrokkenen in dit onderzoek naar voren hebben gebracht gedurende het onderzoek waarop er binnen het samenwerkingsverband ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.



VENSTER 2: DE PROFESSIONAL

In deze paragraaf kijken we naar 'integraal werken' vanuit het perspectief van de professionals. Ook ten aanzien van dit aspect zijn de verslagen geanalyseerd op basis van een aantal onderwerpen, zoals ook in het theoretisch kader naar voren gebracht. In deze paragraaf gaan we in op de visie op participatie binnen de verschillende samenwerkingsverbanden, de mate waarin men zicht heeft op elkaars expertise, methoden en werkwijzen, of ze elkaar 'kennen' of te maken hebben met 'vooroordelen' over elkaars werkzaamheden en of het lukt deze weg te nemen, het vertrouwen in elkaar en de mate waarin het lukt om te werken vanuit een gezamenlijk plan of aanpak.

Visie op participatie

Het thema 'visie op participatie' is in een aantal ontwikkelwerkplaatsen nadrukkelijk aan de orde gekomen. Dit aspect hangt samen met wat in het kader is beschreven staat als het zoeken naar 'variëteit in verbindingen vanuit één opgave', het 'oprekken van het kijken [van professionals] zodat er nieuwe inzichten en ideeën ontstaan vanuit de interactie'.

Het dilemma dat zich in dit verband voordoet, laat zich beste illustreren aan de hand van een voorbeeld. Het onderstaande voorbeeld (zie kader) betreft een typische casus die werd ingebracht tijdens een van de sessies. De casus illustreert de discussie tussen enerzijds de sociale professionals (vanuit o.a. het sociale team) en anderzijds professionals op het terrein van W&I.

VOORBEELD CASUS

verschil in visie

Deze casus betreft een man, alleenstaand, 40 jaar oud. Hij is gebruiker (geweest) en daardoor mentaal beschadigd. Ook is er in het verleden sprake geweest van geweldsincidenten in de huiselijke sfeer. De inwoner kwam in beeld na een heronderzoek. Uit een onderzoek naar zijn motivatie bleek sterk dat hij koerierswerk wil doen. Daarvoor heeft hij echter wel een rijbewijs nodig. Tijdens het casusoverleg worden de mogelijkheden die de aanwezigen aan tafel (onder andere het sociaal team, W&I en UWV) deze meneer kunnen bieden besproken. Zo worden verschillende opties benoemd waarmee de meneer mogelijk via werk geactiveerd zou kunnen worden. Ook het investeren in een rijbewijs wordt als optie genoemd maar daar kleeft een groot financieel risico aan. Bovendien is het de vraag of hij met een rijbewijs wel duurzaam aan de slag kan, want vooralsnog lijkt alleen werk in een 'geïsoleerde omgeving' voor deze meneer haalbaar: hij kan autoriteit 'boven zich' moeilijk verdagen. Vanuit het perspectief van de zorg wordt ingebracht dat een sociaal-psychische behandeling altijd 'voorliggend' zou moeten voordat je een traject in gaat. Anders krijg je geen op wat de beperkingen van iemand zijn. Het is vanuit dit perspectief bezien van belang om eerst te verklaren waar de agressie van een inwoner vandaan komt om vast te stellen of het noodzakelijk is om eerst de agressie te behandelen voor de inwoner aan de slag gaat in werk.. Eerst moet hij in staat zijn agressie te beteugelen, voordat hij aan de slag kan gaan.

De discussie naar aanleiding van deze (en vergelijkbare) casuïstiek laat de **‘morele’ invalshoeken** van het werk en het verschil in visie op participatie zien tussen de professionals onderling. De deelnemers verschillen van mening over wat de beste **route** is om iemand te activeren. Een van de deelnemers geeft aan: “Je ziet dat het sociaal team en W&I een ander taal spreken.” De vraag is hoe je het beste de motivatie van een inwoner kunt aanspreken. Daar wordt ook door alle professionals op ingezet, echter de weg er-naartoe, om deze motivatie aan te spreken verschilt per professional. Doe je dat via een werkervaringsplek, of moet daar een behandeling aan vooraf gaan (bijvoorbeeld gericht op het beteugelen van de agressie/gebruik van de persoon). Volgens sommigen wordt daarin vaak erg ‘lineair’ gedacht: eerst huisvesting, dan behandeling en pas op ‘t laatst werk. ‘Maar juist dát werkt vaak goed om iemand te activeren’, geeft een van de deelnemers. Vanuit dat opzicht gaat het ook over **‘normatief handelen’** van de professionals en over methodische inzichten en kennis ten aanzien van ‘wat werkt’. Daarbij speelt ook persoonlijke affiniteit een rol: “Wij zijn van werk” of: “Ik heb geen affiniteit met hulpverlening”, werd in dit kader onder meer naar voren gebracht.

Naar aanleiding van de discussie over dergelijke casuïstiek brengen de deelnemers een aantal observaties naar voren:

- Er zijn vaak veel verschillende professionals betrokken bij één specifieke casus; als individuele professional “mis je de kennis” om de inwoner verder te helpen.
- “De grens van de opdracht” is bepalend voor de ondersteuning die wordt geboden. Professionals gaan nog vaak vanuit professionals hun eigen rol/opdracht te werk waardoor bepaalde aspecten van het vraagstuk nog vaak onderbelicht blijven.
- Er wordt geopperd dat het probleem van de cliënt in een dergelijke casus mogelijk niet helder is. Of dat het niet scherp is ‘wiens probleem’ het is (welke partij verantwoordelijk is).
- Een goede uitvraag is van belang om een goed plan van aanpak te maken. Dit wordt niet altijd gedaan.
- Verder wordt opgemerkt dat de afstemming tussen het sociaal team en W&I vaak beter zou kunnen. Niet alle contacten worden geregistreerd en onderling met elkaar gecommuniceerd.

Uitwisseling kennis en expertise

Het delen of uitwisselen van kennis staat eveneens in het theoretisch kader beschreven als onderdeel van integraal werken vanuit het perspectief van de professional. De betrokkenen in dit onderzoek onderschrijven het belang hiervan. Ze onderstrepen dat het belangrijk is dat je als professionals van elkaars expertise weet hebt, en dat je begrijpt vanuit welke invalshoek de verschillende professionals naar een hulpvraag kijken.

Om dit te realiseren is het zaak om **meer informatie te delen** met elkaar en te bespreken. Werk en inkomen blijft een thema dat voor veel sociaal team medewerkers nog onbekend terrein is. Zo geeft een van de deelnemers aan: “het sociaal team snapt soms

absoluut niet waarom iets volgens W&I niet kan.” Of over de indeling van ‘klantgroepen’ waarmee verschillende gemeenten werken. Hoe zijn deze gedefinieerd en onder wiens verantwoordelijkheid vallen ze? “We moeten elkaar opzoeken, zorgen voor korte lijnen en elkaar bevragen,” aldus een van de deelnemers. Er is behoefte om een kijkje in elkaars keuken te nemen: “zodat we van elkaar weten wat we doen. Dan weet je elkaar makkelijker te vinden. Nu zijn we daar nog onvoldoende van op de hoogte.” Een andere deelnemer geeft aan: “Er moet zoveel informatie bekend zijn, zoveel partijen zijn betrokken die allemaal hun eigen intake doen. Als we meer informatie met elkaar zouden delen, zou daar veel winst te behalen zijn.”

Ook is er de behoefte om te weten waar bij de betreffende organisaties, welke expertise zit. Dat je concreet weet: wie nu precies weet wat de regels zijn in bepaalde gevallen zijn. Daar is nog niet altijd duidelijkheid over, met name vanuit het sociaal team richting Werk en Inkomen. Het is niet voor iedereen duidelijk wie bij W&I en het UWV over welke expertise beschikt, dus wie moet je benaderen. Dit om dat er onnodig dure instrumenten of trajecten ingezet worden, als er ook nog andere mogelijkheden zijn. Ook wordt naar voren gebracht een inwoner lang niet altijd zicht heeft zijn eigen mogelijkheden/beperkingen. Met als gevolg dat als er een traject wordt ingezet dat niet past bij de belastbaarheid van een inwoner, dit vaak leidt tot uitval of een teleurstellende ervaring. “En dat hebben deze mensen vaak al genoeg.” Als voorbeeld noemt een van de betrokkenen de begeleiding van een inwoner met laag IQ naar een MBO niveau 2 opleiding. Deze opleiding blijkt op theoretisch niveau te ingewikkeld. Ook het praktisch opleidingsdeel mislukt, doordat er onvoldoende is gekeken naar ondersteunende instrumenten, zoals bijvoorbeeld job coaching of loondispensatie. Expertise van het UWV had daarbij beter benut kunnen worden.

Goede onderlinge communicatie, hetgeen ook een onderdeel van integraal werken vanuit het perspectief van de professional, is daarbij van belang. De betrokkenen in de ontwikkel-werkplaatsen onderstrepen dit. Communicatie draagt er aan bij, zo geven ze aan, om van elkaars expertise gebruik te kunnen maken en te snappen vanuit welke invalshoek de verschillende professionals naar een hulpvraag kijken. De gesprekken tijdens de ontwikkelwerkplaatsessies laten zien dat professionals onderling nog niet altijd bekend zijn met elkaars **methodieken of werkwijzen**. Vanuit zorg geredeneerd zal een aanpak meer ruimte bieden voor eigen regie, terwijl vanuit W&I er voor een aanpak wordt gekozen die voor de inwoner meer verplichtingen met zich meebrengt en hen in hun mogelijkheden wat meer beperkt. Er is nog niet altijd eenduidigheid hoe je als professionals het beste om kunt gaan met de verschillen daarin (meer vrijblijvend of meer dwingende aanpakken). Door hier bewust van te zijn, hierover te communiceren kun je je eigen handelen daar op aanpassen. “[Het is belangrijk] om daar open te zijn, en daar over praten,” aldus een van de deelnemers. Bovendien helpt kennis van elkaars expertise volgens de deelnemers om meer gezamenlijk op te kunnen trekken richting de inwoner. En, zo wordt gesteld kan “voorkomen [worden] dat we elkaars deskundigheid in twijfel gaan trekken.”

Niet alleen tussen professionals onderling, maar ook als professional richting de inwoner is het adequaat overbrengen van kennis en expertise van belang, zodat hij of zij weet wat er van wie verwacht wordt. Het huidige systeem en aanbod op het terrein van Wmo, Participatiewet en wet- en regelgeving van het UWV is volgens de deelnemers erg ingewikkeld. Zo geeft een van de deelnemende klantmanagers aan: "Het is voor mij – als burger – al lastig om te weten wat je bij Wmo kunt 'halen'. Dus voor mijn klanten moet het al helemaal ingewikkeld zijn." Het belang van goede **gesprekstechnieken** wordt daarom onderstreept. Om iemand verder te helpen, aansluitend op iemands behoeften, motivatie en mogelijkheden zonder daarbij te veel redeneren vanuit het systeem, wetgeving, 'waar iemand hoort'. Tot slot wordt opgemerkt dat inwoners soms een mooie 'façade' kunnen opwerpen van diens mogelijkheden/vaardigheden. Zo lijkt er voor een professional op het eerste gezicht op alsof een inwoner veel zou kunnen, terwijl dat in realiteit niet zo is. Het is van belang hier als professional alert op te zijn en het gesprek over te kunnen voeren met een inwoner.

Gezamenlijke aanpak

De ontwikkelwerkplaatsen stonden ten dele in het teken van het onderling uitwisselen van kennis en expertise, zodat men meer zicht kon krijgen op elkaars activiteiten. Maar daarmee ben je nog niet integraal aan het werken. De volgende stap, zo beschrijft het theoretisch kader in dit verband, is om deze kennis en expertise met elkaar te verbinden, zodat er tot een gezamenlijke aanpak ontstaat. Zoals ook in het theoretisch kader staat omschreven dat er onderling overeenstemming is over het uiteindelijke doel van de inzet van de verschillende activiteiten. Zo formuleert een van de deelnemers: "Je moet met elkaar **doelafspraken** hebben, om op individueel niveau beslissingen te kunnen nemen." De verschillende (sub)doelen van de betrokken instanties moeten goed op elkaar aansluiten, wordt opgemerkt. Het gemeenschappelijke doel zou dan kunnen zijn het stimuleren om mee 'mee te doen' of te participeren, waaraan de betrokken partijen zich aan committeren en waarbij de betrokken organisaties allemaal iets anders te bieden hebben. Het sociaal team richt zich meer op zorg en ondersteuning en vertegenwoordigers op het terrein van W&I of het UWV leggen meer de nadruk op het vergroten van arbeidsparticipatie en duurzaamheid van werk. Ook kijken zij of een bepaalde opleiding of werk wel past bij de belastbaarheid van de inwoner. "De meerwaarde" van een gezamenlijke aanpak zou moeten zijn, aldus een van de deelnemers, dat je "vanuit je eigen professie" vragen stelt aan de inwoner. Door gezamenlijk op te trekken is het mogelijk om een systeemverandering te realiseren, aldus een andere deelnemer. "Dat is je start. Van hieruit ga je verder." Bovendien is het ontwikkelen (en op papier vastleggen) van een gezamenlijke aanpak van belang om ook in geval van discontinuïteit of verloop in het personeel kennis over te kunnen dragen naar andere professionals.

VERBETERINGEN OP METHODISCH-PROFESSIONEEL VLAK

- Door de activiteiten binnen de ontwikkelwerkplaats is er meer inzicht gekomen in de grensvlakken Wmo, Jeugdwet en Participatiewet en elkaars werkzaamheden binnen deze terreinen.
- Gezichten, namen, rugnummers kennen; lokaal – regionaal.
- Er wordt meer kennis gedeeld.
- Casuïstiekbespreking vindt plaats via specifieke methodiek (bijvoorbeeld: de 'Vier venster aanpak' van Van Montfoort)



VENSTER 3: DE ORGANISATIE

Het derde venster, het 'organisatie perspectief' gaat in op de mate waarin professionals worden gefaciliteerd om de methodische component zoals hierboven geschetst verder vorm te geven. Conform de aspecten zoals in het theoretisch kader omschreven vraagt een integrale aanpak ook om een aantal rand voorwaardelijke zaken, zoals "monitoring", "regelwerk" en "organiseren". Dit zijn belangrijke factoren die de kwaliteit van de integrale aanpak kunnen beïnvloeden. De inrichting van de organisatie, om het integraal werken vorm te geven, is in de betrokken gemeenten nog niet overal voltooid, of nog aan verandering onderhevig. Observaties van de casus overleggen laten zien dat instanties soms niet of te laat op de hoogte worden gebracht over het verdere verloop van een casus na bijvoorbeeld een verwijzing naar een andere dienstverlener. Afspraken zijn soms wat te 'vrijblijvend' merken verschillende deelnemers op. De deelnemers beschrijven situaties waarbij je het idee hebt dat iets is over gedragen, "maar vervolgens weet je niet hoe het verder gaat." In deze paragraaf zoomen we op deze organisatie aspecten wat meer in. Daarbij kijken we naar drie organisatorische aspecten van integraal werken, te weten: de manier van samenwerking tussen professionals onderling, procesinrichting, casus regie en keuzes ten aanzien van de organisatievorm.

Samenwerking

Het belang van een goede samenwerking wordt in de ontwikkelwerkplaatsen onderstreept. Zo stelt een van de deelnemers: "het gaat erom om dat we vanuit de verschillende organisaties elkaar kunnen vinden. We hebben elkaar nodig. We moeten kennis met elkaar delen. Kennis die je één op één niet met elkaar deelt." Er is dan ook geïnvesteerd in 'korte lijntjes' en onderlinge bereikbaarheid. Ook is er, daar waar mogelijk, meer face to face contact, zo wordt naar voren gebracht. Tegelijkertijd blijft de **fysieke afstand** tussen verschillende instanties en daarmee de professionals onderling een barrière. Het

is daardoor niet altijd mogelijk om even bij iemand binnen te lopen om zaken af te stemmen. De behoefte om diensten van W&I lokaal te beleggen wordt dan ook meermaals naar voren gebracht. Dit lijkt echter op de korte termijn niet altijd mogelijk.

Als we kijken naar de mate waarin er sprake is van een gelijkwaardige vorm van samenwerking, hetgeen het succes van de samenwerkingsrelatie kan vergroten, (zie het theoretisch kader van dit rapport) dan lijkt het **eigenaarschap** voor de samenwerking als geheel nog niet over alle partijen gelijkwaardig verdeeld te zijn. Met name de betrokken vertegenwoordigers van gemeenten lijken zich over het succes van het samenwerkingsverband zorgen te maken. Zij moeten er aan blijven trekken om de samenwerking te continueren. Zo stelt een van de gemeentelijke partijen: “Kunnen wij achterover gaan leunen? Nee dat kan niet, want dan zakt het in elkaar. Het drijft op ons, omdat wij trekken en sleuren.”

Als we in dit verband kijken naar de intensiteit van de samenwerking, dan lijkt er sprake te zijn van een vorm van samenwerking waarbij de verschillende partijen vanuit hun **eigen ‘opdracht’ of ‘koker’** hun werkzaamheden uitvoeren. Er wordt weliswaar onderling advies gegeven en informatie gegeven, maar deze input wordt vervolgens binnen de eigen organisatie uitgezet, zonder duidelijke afstemming of opvolging (zie ook in de volgende paragraaf rondom ‘processen’). Er is **geen duidelijke afstemming** over het uiteindelijke doel, merkt een van de deelnemers op. Er is dan ook in de meeste gevallen nog geen sprake een coördinator of leider die hiervoor de verantwoordelijkheid draagt. Het streven om tot een sluitende aanpak te komen wordt volgens de deelnemers nog niet gerealiseerd. Er is in de meeste gemeenten sprake van diverse ‘losstaande’ pilots (waar de samenwerkingsverbanden waar de ontwikkelwerkplaatsen er een van zijn) die niet goed op elkaar aansluiten (bijvoorbeeld verschillende projecten voor verschillende doelgroepen (multiproblem, statushouders, jongeren etc.). Deels komt dit volgens de deelnemers door de komst van de **AVG** als gevolg waarvan bestaande convenanten beëindigd zijn. “De sluitende aanpak ligt daardoor momenteel op z’n gat.” Ook bemoeilijkt de AVG (of de wijze waarop de betrokkenen de AVG interpreteren) het onderling uitwisselen van informatie over inwoners tussen verschillend dossiers.

Het maken van naar **concrete afspraken** die de samenwerking kunnen bevorderen is volgens de betrokkenen dan ook erg belangrijk. Er is daarom ook behoefte aan betere informatievoorziening tussen de verschillende partijen. Dat kan heel eenvoudig zijn, bijvoorbeeld: communiceren wie wanneer bereikbaar is. Wanneer is het loket geopend, wanneer is er een vertegenwoordiger van W&I aanwezig bij de gemeente? Etc. Het gaat er daarbij om dat je weet bij wie je met welke vraag moet zijn.

Procesinrichting

Om de beoogde samenwerking te realiseren is het, naast het maken van concrete afspraken van belang dat ook de processen tussen de verschillende betrokken partijen

op orde zijn. Duidelijke **procesafspraken** over hoe of waar een casus binnen komt, het maken van afspraken ten opzichte van de opvolging en monitoring van de verschillende casussen komt hierbij om de hoek kijken, zo laat het theoretisch kader zien. Daarin ligt een taak tussen professionals van instellingen onderling, maar ook richting professionals in de eigen organisatie. Een goede procesorganisatie houdt ook in dat de achterban van de betrokken organisaties ook hun weg naar het casusoverleg weten te vinden. Dat is nog niet overal het geval. Zo stelt een van de deelnemers: “We zijn goed in allerlei lijnen uitzetten, maar niemand die het werk doet.” Een andere deelnemer geeft aan:

“Er moeten heldere procesafspraken gemaakt worden (...) want mensen hebben het veel te druk. Ze zoeken andere oplossingen of ‘modderen’ er zelf mee door.”

Sommige collega's van de deelnemende partijen (hun achterban) geven aan dat ze het “liever zelf uitzoeken” dan dat ze de casus in het integraal casusoverleg in te brengen.

De volgende casus is een goed voorbeeld waarbij er duidelijke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot het proces en de afstemming onderling. De betrokkenen zijn positief over het uiteindelijke resultaat.

VOORBEELD CASUS:

goede procesinrichting

Deze casus betreft een situatie van een inwoner die recentelijk is ontslagen. Het beperkte verstandelijke vermogen heeft daarbij vermoedelijk een rol gespeeld. Deze vraag komt via sociaal team binnen. Uit het intakegesprek komt dat de klant een WW uitkering heeft en daarmee een sollicitatieverplichting. De klant wordt door het UWV ‘achter de broek gezeten’ om te zorgen dat er gesolliciteerd wordt. Echter, omdat de klant beperkte verstandelijke vermogens heeft, wordt de situatie van deze klant in het casusoverleg besproken. Er wordt gekeken of de sollicitatie verplichting mogelijk tijdelijk gestopt kan worden. De reguliere dienstverlening van het UWV in geval van een WW uitkering is altijd is afgestemd op deze doelgroep. Afsproken wordt dat het UWV nagaat of er bij deze casus een UWV arbeidsdeskundige betrokken kan worden met expertise op dit vlak. Vervolgens heeft het UWV een Werkfit traject ingezet bij een voormalig SW-bedrijf. In overleg met de opdrachtnemer van Werkfit, W&I, de gemeente en UWV is een advies beschut werk aangevraagd. Het sociaal team bleef gedurende deze periode aanspreekpunt voor de inwoner. Inmiddels werkt de inwoner op een nieuwe beschutte werkplek. Terugkijkend op deze casus geeft een van de betrokkenen aan dat dit ‘succes’ gezamenlijk voor elkaar hebben gekregen. “Was er niet samengewerkt dan was deze persoon tussen wal en schip gevallen.”

De hierboven beschreven casus laat zien dat wanneer de betrokkenen elkaar opzoeken om de mogelijkheden die er voor de inwoner zijn te bespreken er vanuit de verschillende invalshoeken naar de best mogelijke oplossing wordt gezocht er meer mogelijk is dan wanneer dit niet gebeurt. Ten aanzien van de procesinrichting vraagt dat in eerste plaats om discipline binnen het casusoverleg, zodat deze gestructureerd verlopen.

Een goede procesinrichting is dan ook noodzakelijk om voor de inwoner de meest passende oplossing te kunnen bieden voor een bepaald vraagstuk en om als professionals vanuit één gezamenlijk plan te kunnen opereren. De samenwerking met het UWV dient in dit verband ook meegenomen te worden. Dat gaat twee kanten op: zodat de doelgroep die vaak ook een uitkeringsafhankelijkheid heeft bij het UWV ook in het vizier is bij het gemeenten. En andersom, zodat er goede afspraken komen over hoe het UWV de verbinding kan leggen met bijvoorbeeld het sociaal team. Nu komt het voor dat hulpverlenende instanties binnen een gemeente “aan de slag gaan” met een inwoner, “maar dan weet UWV niet waar ze zijn.” Voor het UWV is goede samenwerking en daarmee het maken van procesafspraken belangrijk omdat gemeenten (W&I en het sociale team) een ‘opmaat’ kunnen vormen voor trajecten die door het UWV worden aangeboden, zoals bijvoorbeeld een Werkfit traject. De uitdaging om mensen ‘van de bank’ af te halen, dat is een taak die bij gemeente ligt. Van hieruit kan in samenwerking met UWV gekeken worden welke dienstverlening passend is om mensen naar werk toe te leiden. Zoals het bovenstaande voorbeeld in het kader laat zien kan alleen met goede samenwerking voor zowel de inwoner als de betrokken instanties de best mogelijke oplossing gevonden worden.

Ook het **monitoren, opvolgen van de casus** om na verloop van tijd de casus opnieuw op te pakken speelt daarbij een rol. Zoals in het theoretisch kader ook naar voren gebracht, is goede monitoring van belang voor het zichtbaar maken van de opbrengsten van het casusoverleg ook zichtbaar te kunnen maken. De professionals aan tafel zijn het hier mee eens. Zij onderschrijven dat het casusoverleg er aan kan bijdragen dat inwoners betere, passende ondersteuning krijgen. Het is dan ook zaak om deze **‘successen’ zichtbaar te maken**. Door de voortgang van een casus te monitoren is dit mogelijk. Bovendien gaat daar ook een ‘lerend effect’ vanuit, zo wordt door de deelnemers onderstreept. Het is van belang om te laten zien dat het hier niet gaat om incidenten maar om structurele gevallen die door goede samenwerking en duidelijke processen kunnen worden opgepakt. Het inzichtelijk maken van deze **trends**, of bredere signalen, bijvoorbeeld bij de aanpak voor specifieke doelgroepen zoals jongeren of statushouders, is in dit geval van belang. Daarbij, helpt het monitoren ook om inzichtelijk te kunnen maken waar en waarom de samenwerking soms nog niet goed verloopt, zodat de verantwoordelijke instanties daar op kunnen anticiperen. Zo stelt een van de deelnemers: “Eigenlijk zou je willen dat een traject ook die vraag beantwoordt: waarom lukt het niet? Dat inzicht is er vaak niet. Dus het helpt ons wel om meer op die zaken in te zoomen: wat zijn trends, thema’s, signalen.”

Goede monitoring helpt bovendien om de processen te kunnen stroomlijnen. Ter illustratie: als men in het casusoverleg afsprekt om bij een bepaalde casus de sollicitatieplicht tijdelijk los te laten, dan is het wel van belang dat deze casus na verloop van tijd weer wordt opgepakt (zie de volgende paragraaf: regie). Zoals het voorbeeld in het kader hierboven laat zien, is het doel van het overleg niet om de sollicitatieplicht los te kunnen laten, maar om iemand via een tijdelijk traject in de (dure) dagbesteding vervolgens als de tijd voor de inwoner rijp is weer aan het werk te krijgen. Voor de betrokkenen is het dan ook zaak om de meerwaarde van het overleg ook naar beleidsmakers en bestuurders inzichtelijk te maken. Zo stelt een van de deelnemers:

“Door monitoring kun je trends en ontwikkelingen in het sociale domein beter signaleren. Ook kun je laten zien hoe vraagstukken worden opgepakt.”

Als je dit transparant maakt kun je ‘successen’ beter communiceren naar beleidsmakers en bestuurders, aldus de betreffende betrokkene. Daarmee kun je gemaakte keuzes als professional beter verantwoorden. Bovendien, zo geven verschillende professionals aan, is monitoring van belang om gemaakte beleidskeuzes binnen een gemeente te kunnen ‘staven’. Welke routing blijkt het meest effectief? Zijn dat casussen waarbij eerst een werk, of dagbestedingstraject wordt ingezet, of trajecten waarbij er eerst een sociaal-psychische behandeling centraal staat? Of een combinatie daarvan? Het gaat er in andere bewoordingen om dat door specifieke kwesties die op uitvoerend niveau spelen bij te houden (te monitoren), je als professional naar managers en beleidsmakers beter kunt uitleggen waar zij op moeten sturen. Bijvoorbeeld: een andere aanpak voor jongeren die nu nog te vaak tussen wal en schip vallen, of voor statushouders voor wie de huidige aanpak nog niet lijkt te werken. Door te monitoren, en dergelijke ‘trends’ inzichtelijk te maken, kunnen beleidsmakers hier op acteren.

Casusregie

Een ander belangrijk aspect dat deel uitmaakt van integraal werken is het voeren van **regie** over de casus. Het is van belang dat deze regie ook door bepaalde professionals kan worden opgepakt. Dit punt wordt in alle ontwikkelwerkplaatsbijeenkomsten regelmatig naar voren gebracht als een belangrijk aandachtspunt. Zo valt op dat na een casusbespreking vaak de vraag volgt: “Wie houdt overzicht, zorgt voor afstemming en is eerste contactpersoon voor cliënt/gezin?” Waarop een andere deelnemer aanvult: “soms lijkt niemand de regie te pakken.” Daarover moeten daarom aan de ene kant meer concrete afspraken gemaakt worden over wie wanneer de regie pakt. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat dit niet altijd vooraf is vast te stellen en moet er “per casus” gekeken worden wie de regie zou moeten pakken. Daar komt bij dat het nog ter discussie lijkt te staan wat er onder regie taken kan worden verstaan. In elk geval lijkt het te gaan om:

- Het opstellen van een plan;
- Taakverdeling bepalen (wie pakt wat op);



- Proces volgen / monitoring: o.a. het zicht houden op wat er op de verschillende leefgebieden van een inwoner gebeurt, het prioriteren van waar de behoeften liggen (wat moet als eerste opgepakt worden).

Opgemerkt wordt in dit verband dat er nog weinig zicht is in de **hoeveelheid tijd** dat dit kost. In één van de deelnemende gemeenten is er momenteel sprake van zes uur op jaarbasis voor het casemanagement. Maar, zo wordt verondersteld door een van de deelnemers: "Die zes uur heb je nodig voor gesprek, rapport, diagnose. En dan is er nog niks gebeurd." Voor sommige casussen, waarbij problemen op meerdere leefgebieden spelen, zou je "de eerste 2 maanden [al] 20 uur per week kwijt [zijn]."

Er is in dit verband ook discussie over de samenwerking tussen betrokken partijen op organisatie-niveau. Het probleem als zodanig wordt niet overal op beleids- of management niveau herkend en het vraagstuk lijkt vooruitgeschoven te worden. "Er moet bereidwilligheid zijn om met elkaar [op managementniveau] om tafel te gaan." Ook is het van belang dat managers duidelijkheid geven aan specifieke professionals over de vraag in hoeverre regie ook in het takenpakket hoort of niet. Door het ontbreken van **duidelijke regieafspraken** komt het echter nu nog voor dat inwoners "kwijt" raken. Dit komt doordat in dat geval niet duidelijk is wie verantwoordelijkheid draagt voor de casus. De professionals maken zich zorgen over het ontbreken van duidelijke regie afspraken. Dit kan namelijk onder meer tot gevolg hebben dat een casus langere tijd 'blijft liggen' waardoor en mensen bijvoorbeeld een recht op uitkering kunnen verliezen.

Organisatievorm

De precieze organisatievorm of de inrichting van het integrale casusoverleg verschilt per gemeente. Dat heeft grotendeels te maken met de wijze waarop de gemeenten en betrokken instanties 'historisch' gegroeid zijn. Zo zijn er **verschillende 'ingangen'** waarbij vragen die in het casusoverleg besproken kunnen worden binnen kunnen komen. Dat kunnen de partijen zijn die aan het samenwerkingsverband zijn aangesloten (zoals het sociaal team, W&I, UWV of aangesloten aanbieders op het gebied van zorg/welzijn). Daarnaast is er in de meeste gemeenten ook een **loket** waar burgers met vragen terecht kunnen, en zijn er nog andere plekken waar vragen gesteld kunnen worden (bijvoorbeeld via RMC, huisarts, politie etc.). Ook speelt de **fysieke afstand** tussen partijen een rol, evenals afspraken uit het verleden waarbij de ene W&I instantie meer lokaal werkt dan anderen (waarbij in één van de gemeenten er voor gekozen is om een 'generalist' als liaison-officer lokaal in te bedden om vragen van professionals op het terrein van W&I te beantwoorden en de verbinding te leggen met het sociale team). In het streven om tot een **'sluitende aanpak'** te komen (waarnaar ook in de subparagraaf 'samenwerking' hierboven al werd gerefereerd) is het zoeken naar de meest passende organisatievorm dan ook nog een uitdaging. En ook de samenstelling van het samenwerkingsverband staat in verschillende gemeenten nog ter discussie.

Een thema dat in dit kader vervolgens naar voren wordt gebracht is het belang van een goede **infrastructuur en distributie** om juist bij die casussen waar men vanuit één professioneel perspectief niet uitkomt, om dáár door middel van een integraal casusoverleg de juiste expertise bij te kunnen betrekken. In een van de betrokken ontwikkelwerkplaatsen lijkt deze structuur al wat strakker te zijn geborgd. In andere ontwikkelwerkplaatsen lijkt men nog wat 'zoekende' te zijn naar manieren om dit vast te leggen. Een van de oplossingen waar men aan werkt is het vormgeven van een '**driehoeksgesprek**', waarbij vragen bij binnenkomst, direct door het sociaal team en W&I / UWV worden opgepakt. Er wordt momenteel gewerkt aan de verdere inbedding en afstemming van dit driehoeksgesprek met het casusoverleg.

CHECKLIST: PROCESSEN EN ORGANISATIEVORM

De meest passende organisatievorm kan het beste worden vastgesteld aan de hand van een aantal vragen. Dit lijstje is samengesteld op basis van vragen die in de verschillende ontwikkelwerkplaatsen naar voren zijn gebracht, de volgende onderzoeksfase zal worden benut om deze checklist verder te ontwikkelen:

- Waar komt de vraag binnen? Is dat een loket of een frontoffice? Of via een van de betrokken instanties?
- Hoe wordt de uitvraag gedaan?
- Hoe breed of diep is deze uitvraag (en gebeurt dit aan de hand van een vast format)?
- Wordt aandacht besteed aan de verschillende leefgebieden waarop een vraag kan ontstaan?
- Door wie wordt de uitvraag gedaan? Is dat een professional met een achtergrond in de zorg? Of op het gebied van werk en inkomen?
- Voert één professional het intake gesprek, of gebeurt dit door meerdere professionals?
- Hoe ziet het vervolgtraject er uit?
- Is er een ondersteuningsplan? Zo ja, hoe ziet het ondersteuningsplan eruit?
- Zijn er afspraken over casus regie / case management?
- Wie houdt het verloop van de casus bij?
- (Wanneer) wordt een casus afgesloten?

Een aandachtspunt, gerelateerd aan de organisatie en organisatievorm van het samenwerkingsverband is de **capaciteit** – en daarmee ook de hoeveelheid beschikbare financiële middelen – om de beoogde aanpak ook uit te kunnen voeren. Het is van belang dat de professionals die hiervoor de verantwoordelijkheid krijgen ook zijn toegerust (in uren) om dit uit te voeren. Dit is belangrijk, te meer als naar voren wordt gebracht dat het voor de inwoner van belang is om intensief, op meerdere leefgebieden begeleid te worden. Zo geeft een van de deelnemers naar aanleiding van één van de ingebrachte casussen aan:

“Je voelt op je klompen aan wat er moet gebeuren, namelijk: die man moet intensief begeleid worden, op meerdere vlakken. Maar we lopen er steeds tegenaan: we hebben die tijd niet. Dat is er niet.”

Ook een andere deelnemer stelt dat het aantal uur dat voor de beoogde aanpak is ingeruimd eigenlijk te weinig is. “En bovendien wordt het niet gecompenseerd. Want ik doe dat nu is ‘extra’, maar dat zijn uren die er niet in mijn contract zijn bij gekomen.” Ook speelt de toch al hoge caseload van veel professionals er in mee dat ook al is een intensievere begeleiding in veel gevallen gewenst, is dit in de huidige capaciteit niet mogelijk. Dit hangt ook samen met keuzes op bestuurlijk niveau. Hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

VERBETERINGEN OP HET GEBIED VAN ORGANISATIE

- Samenwerking verschillende disciplines; er zijn kortere lijnen
- Betere communicatie tussen partijen; we weten elkaar beter te vinden
- Voorzitterschap/professionalisering van het casusoverleg
- Met meer en andere disciplines sociaal domein in contact
- Verbinding gelegd tussen UWV en sociaal domein



VENSTER 4: HET BELEID EN HET BESTUUR

Het vierde venster van waaruit we integraal werken bezien is de beleidsmatige en bestuurlijke invalshoek. Dit aspect, dat als vierde venster in het theoretisch kader staat omschreven kwam veelvuldig ter tafel in de ontwikkelwerkplaatsen. Veel lijkt af te hangen – zo geven de deelnemers veelvuldig aan – van keuzes die door de (lokale) overheid worden gemaakt op strategisch niveau samen met de maatschappelijke organisaties in een gemeente. In andere bewoordingen wordt dit ook wel als ‘het systeem’ getypeerd. De ambitie om bovengenoemde kenmerken van integraal werken te realiseren zijn er, zowel op uitvoerend niveau als op beleids- of bestuurlijk niveau. De vraag is echter, in hoeverre de ambities zoals deze zijn uitgesproken ook tot uitvoering gebracht kunnen worden.

Wat we zien tijdens veel van de besproken casuïstiek is dat professionals er niet in slagen om concrete afspraken te maken omdat ze de professionele ruimte niet voelen om dit te doen. (Vermeende) **botsende belangen** tussen de betreffende betrokkenen spelen daarbij een rol. Zo stelt een van de professionals: “Op uitvoeringsniveau is de [integrale] samenwerking er wel, maar op de laag erboven zit frictie.” En, zo stelt een van de deelnemers: “ik denk dat we eigenlijk juist veel ruimte hebben binnen de wet, die je moet pakken.”

Alleen, soms zijn er “trucjes” nodig om deze ruimte te nemen. “Er kan meer dan je denkt.” Tegelijkertijd geven professionals aan dat integraal werken op uitvoeringsniveau nog niet altijd mogelijk is. In dat verband wordt aangegeven: “Soms heb je last van de regels omdat je vanuit verschillende perspectieven naar hulpvragen van klanten kijkt.” Een ander knelpunt, zoals professional dit ervaren werd als volgt geformuleerd: “Je zou veel meer vanuit de bedoeling moeten redeneren, en niet vanuit de regels.” De uitspraken van de deelnemers in dit verband laten zien dat er vaak nog een modus gezocht moet worden om de ambities op bestuurlijk / beleidsniveau en in de uitvoering – die op papier vaak goed op elkaar aansluiten – ook in de praktijk tot uiting kunnen komen.

Beleidsambities versus realiteit in uitvoering

De ontwikkelwerkplaatsen en het casusoverleg wordt in de betrokken gemeenten gezien als een plek waar de ambities van gemeenten op het gebied van het ‘integraal’, ‘ontschot’ vormgeven van het sociale domein en werk & inkomen. De discussie tijdens de bijeenkomsten laat zien dat de ambities op beleids-bestuurlijk niveau en die in de uitvoering niet altijd op elkaar aansluiten. Dat gaat twee kanten op: zowel vanuit beleid, waar een **‘ideaalbeeld’** wordt gepresenteerd, maar waar in de praktijk allerlei haken en ogen aan zitten. Maar ook andersom: professionals kunnen onderling veel oplossen, maar merken dat echte verandering pas kan, als er op beleidsniveau een andere koers gevaren gaat worden. Dit komt onder meer tot uiting door de grote caseload van professionals en de beperkte capaciteit die het lastig maakt om onderlinge oplossingen structureel vorm te geven.

Om te beginnen met de eerste invalshoek wordt in één van de gemeenten door beleidsmakers voorgesteld om het casusoverleg te zien als een plek “waar we kunnen doen alsof er geen schotten zijn.” Dat zou eveneens moeten betekenen dat uitvoerende professionals niet uit moeten gaan van de gedachten: “Het kan niet”, “hoort niet” en “mag niet”. Toch zit hier een spanning op voor uitvoerende professionals, zo laten de gesprekken in de ontwikkelwerkplaatsen zien. Zo geeft een vertegenwoordiger van een gemeente aan:

“We roepen ‘we doen het integraal’, maar als er een casus op tafel ligt, dan wordt nog steeds heel sterk vanuit de verschillende kaders geredeneerd.”

De professionals vallen dan in ‘bestaande patronen’. Zo monden veel casusbesprekingen vaak uit in discussies over **‘systeem’ aspecten**. Bijvoorbeeld: “Hoe zit het met de beschikking? Hoe zit het met eigen bijdrage?” Of, over leeftijdsgrenzen: “je bent nog een 18, dus wij [W&I] kunnen je nog niet ondersteunen.” Volgens een van de deelnemers blijft dat gebeuren, namelijk het redeneren van de professional ‘waar iemand hoort’. “Terwijl je zou moeten zeggen: ‘het maakt niet uit hoe oud is iemand, maar hoe kunnen we iemand helpen?’ Daarbij wordt opgemerkt: “de werkers willen wel anders, maar je moet wel mogelijkheden krijgen.” En zo wordt gesteld: “Er worden [op beleidsniveau] dingen bedacht,

maar je moet het wel kunnen uitvoeren.” De uitvoerende professional houdt zich vast aan wat de wetgeving hen in hun ogen voorschrijft. Ook zijn zij zich in hoge mate bewust van verschil in wetgeving waar de verschillende professionals ten aanzien van de uitvoering verantwoordelijkheid voor dragen. Een aspect dat in dit verband ook naar voren wordt gebracht is de rol van de AVG wetgeving. Ook dit ervaren professionals als een belemmerende factor om de ambities die op ‘hoger’ niveau zijn geformuleerd uit te voeren.

Verschillen in wet- en regelgeving

Ook de verschillen in wet- en regelgeving, tussen bijvoorbeeld de Wmo en de Participatiewet kunnen in de praktijk nog schuren. Zo illustreert een van de deelnemers werkzaam voor een sociaal team: “Vanuit het sociaal team weet je vaak wel iets meer over de inwoner. Maar we hebben wel een bepaald beroepsgeheim.” Dat brengt volgens deze professional een **spanningsveld** met zich mee. Niet om wetten te ontduiken, zo wordt nadrukkelijk benadrukt. Maar sommige zaken houd je vanuit het wetgevend kader dat de Wmo biedt ‘voor je’ richting professionals van W&I die de verantwoording dragen voor de uitvoering van de Participatiewet. Als je bijvoorbeeld hoort dat iemand zwart werkt, legt een van de deelnemers uit, dan leggen we daarvan wel de mogelijke risico’s van uit, maar je hebt als sociale professional niet de verplichting om daar melding van te maken. Dat geldt niet voor professionals vanuit W&I. Zij hebben weer met een ander wetgevend kader te maken: “Vanuit Participatiewet en andere wet – en regelgeving gericht op inkomens- en arbeidsondersteuning ligt er de opdracht om uiteindelijk te participeren naar vermogen. Als iemand ‘niet gemotiveerd genoeg’ is, is dat voor de Participatiewet niet genoeg reden om dan maar te zeggen: laat dan maar lekker met rust.” Dat betekent dat een professionals werkzaam op het gebied van werk & inkomen na zal gaan waar het gebrek aan motivatie vandaan komt: is dat uit ziekte of gebrek, of dat er allerlei andere factoren zijn waarom iemand niet werkt.’ Als het om arbeidsvermogen gaat is het voor een professional werkzaam op het gebied van W&I van belang vast te stellen of iemand kan voldoen aan de criteria voor arbeidsvermogen voldoet (bijvoorbeeld: 4 uur belastbaar zijn, 1 uur aangesloten kunnen werken, het hebben van basale werknemersvaardigheden, een taak kan verrichten, etc.) en zo niet, of hij/zij dit kan ontwikkelen.

Bovenstaande illustreert hoe wet- en regelgeving voor de professionals **andere taken en verantwoordelijkheden** met zich mee brengen. Ze weten onderling niet altijd goed hoe zij hier in de praktijk mee om moeten gaan, welke ‘professionele ruimte’ ze hebben om binnen het wetgevend kader passende ondersteuning te bieden. Dat heeft deels met **“persoonlijke interpretatie”** te maken, zo wordt verondersteld. En, zo wordt gesteld: “Wat wel en niet kan – de ruimte die je hebt – hangt ook heel erg af van de persoon met wie je spreekt. Ook binnen één organisatie.” Dit wordt dan ook als een belangrijk aspect naar voren gebracht als het gaat om het realiseren van een goede samenwerkingsrelatie. En daarin ligt volgens een van deelnemers ook een verantwoordelijkheid voor de gemeenten:

“Als gemeente moeten we de cultuur helpen veranderen, zodat professionals de ruimte voelen en die durven te nemen.”

Het vertalen van het wetgevend kader naar **een heldere, eenduidige opdracht** voor de uitvoerende professionals is daarbij een belangrijk onderdeel. Zo stelt een van de deelnemende klantmanagers: “Via onze opdracht vanuit de Participatiewet hebben we naast een arbeidsplicht ook een zorgplicht.” De vraag is echter wel in hoe daar invulling aan te geven. Daarin speelt volgens de betreffende klantmanager de opdrachtformulering van de gemeente zelf in mee. Want de gemeente stelt: “iedereen moet meedoen naar vermogen.” Maar wat ‘vermogen’ is, is niet eenduidig vastgesteld, geeft zij aan. Zo spreken de deelnemers de wens uit tot meer ‘ontschotting’. Dit zou volgens hen mogelijk moeten zijn. Maar toch veronderstellen ze dat het denken in ‘kolommen’ overeind zal blijven, bijvoorbeeld bij uitkeringsgerechtigden vanuit het UWV die daarnaast gebruik kunnen maken van een gemeentelijke dienstverlening. “Daar zit een spanningsveld.” De wens om ‘out of the box’ te denken wordt meermaals onderstreept. Maar het lukt nog onvoldoende om dit te realiseren. Daartoe moet nog worden uitgekristalliseerd in hoeverre dat mogelijk is en wat daarvoor precies nodig is. Ook moet nog preciezer in kaart worden gebracht en in welke mate wet- en regelgeving deze ‘belofte’ aan inwoners nog in de weg staat.

Tot nu toe is er nog niet de **tijd en de ruimte** (en geld) om de ambities die er op beleidsniveau binnen de gemeente geformuleerd worden ook te realiseren. Sommigen hebben dan ook het gevoel dat ze richting de inwoner in hun werkzaamheden ‘tekort’ komen. En dat leidt ook tot frustraties bij een aantal deelnemers. Zo stelt een van hen:

“We roepen [richting de gemeente] al heel lang: we hebben geen tijd, we hebben geen uren, we kunnen niks. Hoe kan het dat we heel lang roepen: en dat niemand luistert?”

Dit blijft volgens deze deelnemer een politieke discussie. “Ze proberen het te ontlopen met steeds nieuwe protocollen. Maar dat helpt niet (...) het blijft een struikelblok.” De angst is er dan ook dat ‘integraal’ of ‘inclusief’ werken een holle frase gaat worden. Want, zo stelt een van de deelnemers: “het is ook een **politieke keuze** om te zeggen: we denken dat het met deze persoon niks gaat worden op gebied van werk, dus we laten ‘m links liggen.”

Om deze tekortkomingen aan te kaarten is het dan ook van belang, zo stellen verschillende deelnemers, om inzichtelijk te maken waar de samenwerking niet goed loopt, waar je als professionals tegenaan loopt in de ambitie om het ‘integraal werken’ vorm te geven. Op die manier kunnen beleidsmakers bij het bestuur of de raad van de gemeente uiteen zetten hoe het integraal werken beter vorm kan krijgen. Ook is het daarom zaak, zoals ook naar voren gebracht in de vorige paragraaf, om goed te monitoren en registre-

ren bij welk type casussen er nog niet goed wordt samengewerkt. Is het een **incidenteel of structureel** probleem?

Rol van regionale en landelijke partijen

De ontwikkelwerkplaatsen in dit onderzoek vinden plaats in gemeenten waar men samenwerkt met regionale en landelijke organisaties. Op regionaal niveau werken ze samen uitvoeringsorganisaties op het gebied van werk en inkomen, op landelijk niveau is dat het UWV. Deze samenwerking heeft in de afgelopen jaren gestalte gekregen, maar zorgt ook onder andere door recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor **fictie**. In deze paragraaf staan we explicieter stil bij de samenwerking met deze regionale en landelijke partijen.

Door de krapte op de arbeidsmarkt zijn er momenteel veel mensen aan het werk, en zijn het de 'moeilijke' groepen die nog niet aan het werk zijn. Om deze groepen aan het werk te krijgen is echter een van instanties op het gebied van werk en inkomen een **koerswijziging** nodig **andere aanpak** nodig. Een koers die minder gericht is op 'economische participatie' (het verwerven en besteden van een inkomen), hetgeen vaak op korte termijn nog niet realistisch voor deze groep. Het is daarom van belang om eerst in te zetten op 'sociale' of 'maatschappelijke participatie' (respectievelijk het hebben van een sociaal netwerk of het deelnemen aan geïnstitutionaliseerde activiteiten waardoor een bijdrage aan de samenleving wordt geleverd).

Deze koersverschuiving kenmerkt zich door een beweging **van 'systeemwereld' naar de 'leefwereld'**. Zowel het UWV als de regionale uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen zijn zich bewust van de noodzaak om hun dienstverlening daarop aan te passen. Het UWV opereert daarin zelfstandig, daar hebben gemeenten individueel weinig tot geen invloed op. De regionale uitvoeringsorganisaties daarentegen werken in opdracht van meerdere gemeenten tezamen. Gedurende het onderzoek waren gemeenten en deze regionale organisaties nog in overleg hoe hun nieuwe opdracht er precies uit komt te zien. Momenteel zit men dan ook nog in een fase van "**heroriëntering**".

Deze onduidelijkheid zorgde voor discussies tijdens het casusoverleg. Enerzijds is er bij uitvoerende professionals het inzicht om de beweging van systeemwereld naar leefwereld te maken, anderzijds is dit inzicht nog **niet formeel vastgelegd** in een duidelijke nieuwe opdracht en concrete werkprocessen. Dit is dus nog niet goed op elkaar afgestemd, met als gevolg dat de samenwerking nog niet optimaal verloopt.

Het nu volgende voorbeeld illustreert de frictie die er momenteel nog is tussen onder andere het sociaal team en uitvoeringsorganisatie W&I in de samenwerking tussen deze partijen. Deze discussie, tijdens een van de sessies in een van de ontwikkelwerkplaatsen ging over ondersteuning aan jongeren die op school uitvallen en in aanmerking kunnen komen voor een uitkering. Deze jongeren melden zich bijvoorbeeld eerst bij het sociaal

team (bij de gemeente) om vervolgens te worden doorgestuurd naar de W&I instantie. Daar wordt een uitkering vervolgens afgewezen. Oorzaak van deze afwijzing ligt volgens een van de deelnemers ten grondslag aan de huidige opdracht van de uitvoeringsinstantie Werk & Inkomen. Deze was van origine gericht op **'beheersing'**. Zo legt de betreffende deelnemer uit dat ze een 'preventiequotum' hanteren waarmee wordt aangestuurd op het "wegsturen" van inwoners aan de poort. "Daarmee geef je dan het signaal af dat de 'deur' in principe dicht zit en alleen in uitzonderingsgevallen open gaat." Intussen heeft men een ander inzicht, en wordt er met het oog op de nieuwe opdracht een beweging gemaakt naar de 'leefwereld'. Want, zo legt zij uit:

"We kunnen de poort wel dicht kunt houden, dan komt iemand straks toch via het 'putje' terug en dat is nog veel erger. Dan kun je beter in principe die poort open houden."

Deze beoogde heroriëntering en bijbehorende nieuwe opdracht is in deze gemeente nog niet doorgevoerd. Professionals onderling zoeken daarom nu nog naar manieren - buiten de formele kaders - om inwoners zo goed mogelijk het helpen. Het is dus van belang dat gemeenten met deze samenwerkingspartijen tot een goede samenwerking gaan komen, waarbij ook de professionals op het terrein van W&I geëquipeerd zijn om in hun dienstverlening rekening te kunnen houden met 'de leefwereld' van de inwoner.

Een knelpunt daarbij is dat de instellingen op het gebied van werk & inkomen werken in opdracht van vaak meer dan vier gemeenten. Ook al is er in de afgelopen jaren een duidelijke beweging gemaakt bij deze instanties om meer lokaal te gaan werken, lijkt daarin mogelijk een zekere **'grens' aan het maatwerk** dat ze kunnen leveren, bereikt. Het is voor een efficiënte bedrijfsvoering immers ingewikkeld om voor elke gemeente afzonderlijk specifieke diensten te leveren. Deze discussie is in de betrokken gemeenten in elk geval nog gaande.

Van belang is het in elk geval, en zo onderschrijven vertegenwoordigers van beide partijen, dat de samenwerking tussen het sociaal team en werk & inkomen verstevigd wordt. Want ook al ligt in de huidige opdracht van W&I nu nog niet overal de taak om breder te signaleren, ze horen wel veel over wat er op verschillende leefgebieden bij mensen speelt. Het is van belang dat hier meer gebruik van gemaakt kan gaan worden. Om dat mogelijk te maken vraagt ook bestuurlijke wil om deze koersverandering mogelijk te maken.

Financieringsbelangen

Het laatste punt dat in de ontwikkelwerkplaatsen regelmatig ter discussie werd gebracht hangt samen met de betrokkenheid van specifieke aanbieders op het gebied van zorg en welzijn in het huidige sociale domein.



Dit zijn partijen die bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of dagbesteding aanbieden aan inwoners. Uiteraard bieden deze partijen voor veel mensen een goede 'opstap' om via dergelijke trajecten aan het werk te komen. Tegelijkertijd, schuilt hierin ook een 'perverse prikkel', zo wordt door een aantal betrokkenen naar voren gebracht. Want zo wordt door een van de deelnemers naar voren gebracht: "daar zit altijd een financieringsbelang bij."

Het is belangrijk dat deze instellingen het financiële belang voor de instelling scheiden van het belang voor de inwoner. Het huidige systeem van indicaties werkt dit systeem in de hand. Een instelling wordt immers betaald per indicatiestelling. Zo geeft een van de betrokkenen aan: "het is van belang niet te redeneren vanuit indicaties, maar vanuit 'wat nodig is' en de ontwikkelmogelijkheden die iemand heeft." Hetzelfde was jarenlang het geval bij uitstroomoverleg in het onderwijs, waarbij commerciële partijen 'azen' op jongeren die zijn uitgestroomd. "Dat werd wel een soort koehandel."

VERBETERINGEN OP HET BELEIDS-/BESTUURLIJK VLAK

- De discussie die in gemeenten momenteel gaande is laat zien dat het, om ontschot te kunnen werken van belang is deze ambities vanuit beleid eenduidig door te vertalen naar de uitvoering.
- Ook is er het inzicht dat om dit te realiseren de opdracht aan bepaalde instanties daarop zal moeten worden aangescherpt.
- Ook wordt er in de gemeenten in de ontwikkelwerkplaatsen de verbinding gelegd tussen de activiteiten op uitvoerend niveau en beleidsniveau. Dit wordt als een meerwaarde ervaren.

6. CONCLUSIE / SAMENVATTING

In dit hoofdstuk geven we een voorlopig antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek, namelijk: *hoe kunnen professionals op lokaal niveau op effectieve wijze integrale samenwerking vorm en inhoud geven, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften te realiseren?* Ter beantwoording van deze vraag zijn in vier gemeenten lokale samenwerkingsverbanden bestudeerd waar men door middel van casuïstiekbesprekingen zoekt naar hoe integrale samenwerking gestalte kan krijgen. Ten behoeve van het onderzoek is elk samenwerkingsverband tot ‘ontwikkelwerkplaats’ omgedoopt. Een ontwikkelwerkplaats is een participatieve onderzoeksmethode waar professionals en onderzoekers samenwerken om hun werkpraktijk – in dit geval het samenwerkingsverband - verder te ontwikkelen. De nadruk in deze tussenevaluatie ligt op het eerste subdoel van het onderzoek, te weten het vergroten en bundelen van kennis over integraal werken, in relatie tot het realiseren van arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften.

Bij aanvang van het onderzoek is allereerst met de betrokkenen in de ontwikkelwerkplaatsen stil gestaan bij de vraag wat de betrokkenen onder integraal werken verstaan en welke ambities zij hebben op dit vlak. Welke ontwikkelbehoeften waren er bij elke gemeente? Al snel werd hieruit duidelijk dat er binnen een gemeente verschillende definities van ‘integraal werken’ circuleren, en dat het concept vanuit verschillende professionele invalshoeken op andere wijze benaderd werd. Elke invalshoek kent immers andere werkzaamheden en kenmerken hetgeen andere activiteiten om het integraal werken verder vorm te kunnen geven vereist. Ook zagen we dat elke gemeente aan ‘integraal werken’ op een andere manier invulling geeft, vaak ingegeven door lokale verschillen in de inrichting van het sociale domein. Desalniettemin zagen we ook veel overeenkomstige activiteiten binnen de verschillende ontwikkelwerkplaatsen en hun zoektocht om het integraal werken verder vorm te geven.

Om deze parallelle activiteiten te kunnen ordenen hebben we gebruik gemaakt van een kader, gebaseerd op een literatuurstudie (zie het hoofdstuk ‘achtergrond en kader’). Dit kader, bestaande uit vier vensters biedt houvast om de resultaten uit ons onderzoek tot nu toe te ordenen en (in de volgende paragraaf) te duiden.



VENSTER 1: DE INWONER

Vanuit het perspectief van de inwoner gaat integraal werken (zie meer achtergrond in hoofdstuk 3: Achtergrond en kader) erom aandacht te hebben voor de verschillende leefgebieden waarop een inwoner problemen kan hebben, zoals op het gebied van zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid, werk en activiteiten. Ook het onderwerp 'zelfregie', het bieden van ruimte om de inwoner eigen te keuzes laten maken, zijn of haar eigen kracht te laten benutten en het aanspreken van persoonlijke drijfveren of motivatie maakt deel uit van wat integraal werken is, gezien vanuit het perspectief van de inwoner. Ook de professionals betrokken bij de ontwikkelwerkplaatsen brengen deze punten naar voren als belangrijke uitgangspunten van het werk. Dit blijkt in praktijk echter nog vaak lastig te realiseren. Het lukt professionals nog niet altijd, zo geven zij aan, de inwoner echt 'centraal' te stellen. Om op het niveau van de inwoner op adequate manier integraal werken vorm en inhoud te kunnen geven is het daarom van belang om een aantal zaken waar professionals nu nog 'drempels' in ervaren weg te nemen. Factoren die in dit verband naar voren worden gebracht – en waar aldus de betrokkenen nog stappen in kunnen worden gezet – zijn onder meer:

- Ongeacht je professionele achtergrond te werken met een 'holistische', 'allesomvattende' uitvraag richting de inwoner. Door: 'breed uitvragen' van een ondersteunings-/participatievraag. Dat betekent als professional met een achtergrond op terrein van werk en inkomen, méér aandacht voor op andere levensgebieden dan werk of activering. En voor sociale professionals betekent dit ervoor te zorgen dat (arbeids)participatie bij hen ook standaard deel uitmaakt van de uitvraag.
- Zicht houden op een 'stip op de horizon' in het leven van de inwoner en dát als toekomstperspectief vasthouden (dus bijvoorbeeld altijd een doorkijk richting arbeid in het achterhoofd houden, in plaats van inzetten op vrijwilligerswerk/dagbesteding en dit als 'hoogst haalbare' zien). Uiteindelijk helpt dat om – in het belang van de inwoner – hem of haar uiteindelijk optimaal (naar vermogen) mee te laten doen in de maatschappij.
- Er als professional alert op zijn dat er soms 'meer' aan de hand bij een inwoner in diens leven dan er uit de vraag die men stelt naar voren wordt gebracht. Het is van belang dat professionals in de gelegenheid zijn om met dergelijke signalen aan de slag te kunnen gaan.
- Het kunnen bieden van 'praktische' ondersteuning indien nodig (bv: kinderopvang om het gezin te ontlasten).

De resultaten tot nu toe laten zien dat de betrokkenen in dit onderzoek deze aspecten van integraal werken vanuit het perspectief van de inwoner als belangrijke factoren naar voren brengen. Maar, dat het hen in praktijk dus nog onvoldoende lukt om hier systematisch ook op in te zetten. Als oorzaak noemen ze de formele opdracht die zij hebben, die hen er niet toe in staat stelt hier altijd ruimte voor te bieden. Ook speelt de hoge caseload

hierin volgens de betrokkenen een rol. Dit belemmert hen een inwoner de benodigde aandacht te kunnen geven die hij of zij nodig heeft en daarbij aan te sluiten bij het tempo van de inwoner. Tot slot dient te worden opgemerkt dat deze bevindingen gebaseerd zijn op de ervaringen van professionals die over inwoners/cliënten praten. Er slechts in beperkte mate (alleen via vertegenwoordiging cliëntenraad/participatieraad) met de inwoners zelf gesprakt.



VENSTER 2: DE PROFESSIONAL

Het tweede venster van waaruit we naar 'integraal werken' hebben gekeken is het methodisch-professioneel perspectief. In dit verband keken we naar de mate waarin een professional in staat is om de situatie waarin de burger zich bevindt goed te begrijpen en, als er meerdere professionals bij een casus betrokken zijn, naar de afstemming op inhoudelijk vlak tussen hulp- en dienstverleners onderling. De analyse van de verslagen op deze aspecten laat zien dat de betrokkenen de elementen zoals ook in de literatuur beschreven onderschrijven. Ten dele wordt daar ook reeds op ingezet: door het casuïstiekoverleg is veel meer zicht op elkaars kennis en expertise doordat professionals elkaar beter leren kennen en elkaar periodiek treffen. Ook draagt het bespreken van casussen er aan bij inzicht te krijgen in elkaars 'manier van kijken'. Tegelijkertijd is de 'visie op participatie' tussen de betrokkenen vaak nog sterk uiteenlopend. De resultaten in dit verband laten zien dat de visie over 'meedoen' en op 'participatie' van de betrokkenen professionals kan verschillen. Dit houdt in dat zij onderling verschillen in inzicht over hoe mensen die bijvoorbeeld lange tijd op de bank thuis hebben gezeten, weer in beweging kunnen komen. Hun professionele achtergrond, opleiding en de 'cultuur' van de instantie waar vanuit ze werken speelt daarbij een rol. Als gevolg daarvan verschillen zij vaak van mening over het vaststellen van wat daarbij de beste 'route' is die men zou moeten bewandelen om beweging in gang te zetten. Welke stappen neem je wanneer? Zet je direct in op werk? Of kijk je eerst naar psychosociale factoren die een inwoner mogelijk belemmert in het vinden van werk of zetten van stappen in die richting. Wat is de beste volgorde? Deze discussie heeft in de ontwikkelwerkplaatsen veelvuldig centraal gestaan. Als oorzaak noemen de betrokkenen onder meer een verschil in professionele 'bagage' die de professionals aan tafel van 'huis uit' (hun organisatie of genoten opleiding) meekrijgen. De betrokkenen beschikken daardoor over verschillende, professionele (vaak specialistische/specifieke) kennis die hen van andere argumentatie van hun keuzes voorziet. Ook in dit venster speelt de opdracht die ze vanuit hun organisatie meekrijgen een rol (zoals ook ter conclusie van het eerste venster- 'de inwoner' - werd gesteld).



VENSTER 3: ORGANISATIE

Vanuit het derde venster, het 'organisatie perspectief', keken we naar de mate waarin professionals worden gefaciliteerd om het methodisch-professionele component zoals hierboven geschetst verder vorm te geven. Daarbij staat het samenwerkingsverband zelf vooral centraal, als het 'episch centrum' waar de integrale samenwerking gestalte krijgt middels het casuïstiekoverleg. Onze analyse van organisatorische aspecten van integraal werken laat zien dat op het gebied van de samenwerking, procesinrichting, casusregie en organisatievorm er nog ontwikkelmogelijkheden zijn. Ook hier valt het begrip 'opdracht' wederom op, waarbij de betrokkenen benadrukken dat de opdrachten van waaruit de betrokken instanties werken nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Ten aanzien van de samenwerking, laten de resultaten zien dat de betrokkenen hier veel waarde aan hechten. Tegelijkertijd zien we dat deze samenwerking niet op geheel gelijkwaardige wijze is vorm gegeven. Het eigenaarschap van het samenwerkingsverband (de organisatie ervan) lijkt in een aantal ontwikkelwerkplaatsen nog met name gevoeld te worden bij de vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten, en minder bij de betrokken uitvoerende instanties (sociale teams en vertegenwoordigers op het terrein van werk & inkomen). Samenwerking komt met name tot uiting in het onderling advies uitbrengen, maar er is daarbij een gebrek aan duidelijke coördinatie of leiderschap om de samenwerking gestalte te geven. Als gevolg daarvan ontbreekt het bij een aantal van de samenwerkingsverbanden aan duidelijke procesafspraken. Het belang hiervan wordt meermaals onderstreept, te meer om de voortgang van de casussen te kunnen monitoren om zodoende trends en ontwikkelingen (bijvoorbeeld ten aanzien van 'wat werkt') in kaart te brengen. Ook is in dit verband uitgebreid stil gestaan bij de regievoering rondom een casus. Ook dit aspect staat overal hoog op de agenda maar blijkt lastig in de uitvoering. Tot slot is stil gestaan bij de meest passende organisatievorm van de verschillende organisatieverbanden. Het streven om tot een 'sluitende aanpak' te komen blijkt eveneens lastig te realiseren, bijvoorbeeld omdat casussen op tal van plekken binnen een gemeente 'binnen' kunnen komen. Het dan ook zaak om de intake, distributie en afronding van een casus goed georganiseerd te krijgen.

Overkoepelend bij deze organisatorische aspecten van integraal werken valt op dat er nog lang niet altijd duidelijke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de samenwerking, processen en regie. Gevolg hiervan is dat professionals onderling wel proberen de integraliteit in hun aanpak op te zoeken, maar dat zij zich hierin niet 'gefaciliteerd' voelen vanuit hun organisatie. Ook lijken keuzes ten aanzien van een passende organisatievorm op zich wachten doordat organisatorische afspraken nog onvoldoende helder zijn. Om de ambities die men wil nastreven daadwerkelijk te realiseren, zo brengen de betrokkenen in het onderzoek naar voren, is ook op managementniveau – tussen verschillende instanties – een toenadering naar elkaar nodig. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor aspecten als tijd en middelen om de beoogde ambities ook te kunnen realiseren. De gemeente heeft daarin een belangrijke rol. Hier staan we in de volgende paragraaf nader bij stil.



VENSTER 4: BESTUUR/BELEID

Het vierde venster van waaruit we het integraal werken hebben bestudeerd is dat vanuit het perspectief van beleidsmakers en bestuurders. Want, zo zagen we, om voorgaande aspecten van integraal werken (voor de inwoner, het methodisch werken en de organisatie) goed neer te zetten zijn ook heldere afspraken op dit niveau van groot belang. Daarbij springt vooral het verschil tussen hoe integraal werken op bestuurlijk/ en beleidsniveau is uitgetekend en de implicaties ervan op uitvoerend niveau in het oog. Onze analyse van de bestuurlijke en beleidsmatige kant van integraal werken laat zien dat er nog een lijkt te zijn tussen enerzijds ambities die er op bestuurlijk niveau geformuleerd worden en de praktijk zoals deze door professionals wordt ervaren.

Daarbij valt op dat deze discrepantie van twee kanten wordt ervaren. Enerzijds geven uitvoerende professionals aan het integraal werken onderling wel vorm te kunnen geven maar dat zij op bestuurlijk/beleidsniveau 'frictie' ervaren, doordat beleidsmakers nog vanuit traditionele 'kokers' te werk gaan. Andersom geldt ook dat beleidsmakers en bestuurders wel de ruimte bieden om 'ontschot' te werk te gaan, maar dat uitvoerende professionals de ruimte die ze hebben om elkaar op te zoeken nog onvoldoende benutten. Hoe dan ook geldt dat er onderling verschillend wordt gedacht over wat nu precies de bestuurlijke kaders zijn, hoe wet- en regelgeving te interpreteren valt, welke professionele vrijheid men in de uitvoering krijgt. 'Het systeemdenken' lijkt daarmee nog in hoge mate leidend, ook al wil men juist dit graag doorbreken. Het denken in termen van beschikkingen, of een strakke leeftijdsgrens waarbij bepaalde voorzieningen wel of niet van toepassing zijn, illustreren dit. Dat is in strijd met de ambitie om 'te doen wat nodig is' en bestaande schotten en wettelijke regimes niet belemmerend te laten zijn voor professionals om hun werk goed uit te kunnen voeren.

Ook stonden we in de ontwikkelwerkplaatsen stil bij de vraag in hoeverre het mogelijk is integraal werken 'lokaal' in te richten en de mate waarin landelijke of regionale partijen daarop van invloed kunnen zijn. In het bijzonder hebben we in dit verband stil gestaan bij de vraag van de regionale uitvoeringsorganisaties op het gebied van werk en inkomen in relatie tot het nastreven van een integrale aanpak. Deze instanties, die voor meerdere gemeenten tezamen beleid uitvoeren, hebben in de afgelopen jaren een beweging gemaakt om meer lokaal te werken. Dit om daarmee dichterbij de leefwereld van de inwoner te komen. De resultaten uit het onderzoek laten zien dat, ook al zoeken deze professionals de toenadering naar de leefwereld van de inwoner, zij er nog niet in slagen dit optimaal vorm te geven. Dit komt onder meer omdat er nog gezocht wordt naar een goede balans tussen het leveren van diensten op regionaal niveau en diensten die lokaal worden aangeboden. Ook speelt daarin mee, zo wordt naar voren gebracht, dat keuzes op dit vlak nog niet formeel zijn vastgelegd in de opdracht die zij van de gemeenten hebben gekregen (of dat deze opdracht inmiddels weer aan verandering onderhevig is). Ook vanuit bestuurlijk/-beleidsmatig perspectief wordt in elk geval de wens benoemd om

bestuurlijke ambities nog nadrukkelijker te vertalen in concrete opdrachten die lokaal uitvoerbaar zijn. Als in de opdracht van instituten de leefwereld (nog) meer centraal komt te staan dan kunnen uitvoerende professionals het 'integraal werken' beter vorm en inhoud geven in hun werkzaamheden – zo is de verwachting. Bovenstaande geldt ook voor het UWV, echter, met verschil dat gemeenten hier in veel mindere mate invloed op kunnen uitoefenen voor wat betreft het lokaal inrichten van hun diensten.

Concluderend

In antwoord op de vraag: *hoe kunnen professionals op lokaal niveau op effectieve wijze integrale samenwerking vorm en inhoud geven, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften te realiseren?* zien we dat de mate waarin professionals er in slagen om integraal te kunnen samenwerken, de bovengenoemde vier 'vensters' (de lokale stand van zaken en activiteiten daarbinnen) daarop van invloed zijn. Het perspectief van de inwoner staat daarbij in eerste instantie voorop, dat lijkt het uitgangspunt bij alle betrokkenen (op uitvoerend, beleidsmatig en bestuurlijk niveau). Echter, om de inwoner vervolgens echt als het middelpunt van de dienstverlening centraal te stellen is het van belang dat men ook onderling hun manier van werken / methode op elkaar afstemmen, dat ze hun organisatie binnen de gemeente op orde hebben zodat iedereen zijn of haar rol kan pakken (en dat dit formeel is vastgelegd). De aandacht in de ontwikkelwerkplaatsen verschuift dan al gauw naar organisatorische en beleidsmatige belemmeringen.

Een aspect waar op voorhand in mindere mate rekening mee werd gehouden, afgaande op de ambities die op ambtelijk (beleids-/bestuurlijk) niveau in de betrokken gemeenten al eerder genoemd werden, is dat ook de activiteiten op dit vlak van grote invloed lijken te zijn op de mate waarin het integraal werken tot stand kan komen. Positief is dat deze ambitie van 'hoog' tot 'laag' in de betrokken gemeenten hetzelfde zijn (iedereen wil 'integraal', 'ontschot' kunnen werken, niet belemmerd door wettelijke regimes). Een uitdaging tegelijkertijd, is dat het samenspel tussen deze lagen nog onvoldoende is uitgekristalliseerd waardoor de beoogde beweging van systeemwereld naar leefwereld nog haperend lijkt te zijn ingezet. Het is dan ook zaak, om integrale samenwerking effectief vorm te geven dat dit samenspel nog verder wordt uitgewerkt. Concrete opdrachten voor alle betrokkenen in dit speelveld zijn daarbij van belang.

7. BESCHOUWING

In dit hoofdstuk bieden we op de conclusies uit het vorige hoofdstuk nog een beschouwende reflectie aan de hand van een aantal (voorlopige) constatering. Daartoe hebben we om te beginnen een aantal documenten bestudeerd waarmee gemeenten hun strategische koers voor het sociale domein de komende jaren onder woorden hebben gebracht, om te bezien in hoeverre zij het begrip ‘integraal werken’ daarin naar voren brengen, zodat we dit tegen het licht van onze resultaten kunnen houden. Een weergave daarvan staat beschreven in het kader hieronder:

Hoe staat ‘integraal werken’ beschreven in strategische beleidsnota’s?

Als we kijken naar de terminologie in verschillende strategische beleidsnotities (van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten) dan lijkt ‘integraal’ werk een centraal thema te zijn. Met deze, en daar aan verwante begrippen zoals ‘inclusief’ werken, ‘eigen regie’ (of ‘eigen kracht’) bij de inwoner of ‘ontschotten’ typeren gemeenten in diverse beleidsnota’s de koers waarop men in het sociale domein wil gaan varen. De termen verwijzen naar:

- het bieden van ‘maatwerk’ (lokaal) in plaats van standaardoplossingen vanuit het Rijk;
- ‘vraaggerichte’ aanpakken, in plaats van een aanbod gerichte aanpak, bedoeld om inwoners zo goed als mogelijk naar vermogen te laten ‘meedoen’ in de samenleving;
- En, toegespitst op het terrein van werk en inkomen, betekent dit ook dat er bij de ondersteuning niet alleen gefocust hoeft te worden op betaald werk, maar dat ook op onbetaald (vrijwilligers)werk, opleiding of stages.

Om dit alles vorm te geven zijn gemeenten bereid om een aantal ‘fundamentele’ keuzes te maken, zo laten enkele uitgangspunten die in de nota’s beschreven staan zien. De notities stellen bijvoorbeeld:

- Inclusief werken vormt ‘de basis voor beleidsvoornemens’ waarbij ‘inwoners [zelf] bepalen (eigen regie).
- De ondersteuningsbehoefte van de inwoner is leidend, binnen de (wettelijke) mogelijkheden.
- ‘Budget, processen, wettelijke regelingen en organisaties zijn dat niet’.
- Het gaat om de inwoner, en wat hij of zij ‘nodig heeft’.



Eventuele discussie bij grensgevallen, waarbij het bijvoorbeeld niet direct duidelijk is wat nu precies de benodigde ondersteuning voor een inwoner is, mag 'niet leiden tot uitstel of afstel' daarvan. Uitgangspunt is om op 'creatieve en innovatieve' wijzen naar oplossingen te zoeken. De wettelijke regimes mogen daarbij geen belemmering vormen.

De notities onderschrijven dat deze koers een aantal veranderingen met zich mee brengt. Zo gaat de 'fundamenteel andere aanpak' die nodig is om mensen te betrekken die momenteel nog buiten het systeem vallen te realiseren gepaard met 'hogere kosten.' En is het noodzakelijk dat betrokken professionals zich kunnen 'ontwikkelen' door middel van bijvoorbeeld intervisie met andere samenwerkingspartners. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat regionale uitvoeringsorganisaties meer gaan samenwerken met sociale teams. Voor inwoners met multiproblematiek en/of problematieken op meerdere domeinen kan zodoende worden gewerkt vanuit de '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' – aanpak.

Bovenstaande geeft een inkijk in hoe er op beleids-/bestuurlijk niveau naar de vorm van het sociale domein (en integraal werken in dat verband) op papier is vastgelegd. Het beeld dat uit deze documenten naar voren komt schetst een ideaaltypische situatie waarbij de middelen die voor gemeenten beschikbaar (vrij besteedbaar) vanuit het Rijk zijn gemaakt, zodanig ingezet kunnen worden zodat uitvoerende professionals passende ondersteuning kunnen bieden.

Een eerste constatering op basis van ons onderzoek tot nu toe, is dat de ambities zoals op bestuurlijk niveau geformuleerd, in de praktijk nog niet als zodanig tot uitvoering worden gebracht. Als we een aantal van de zinsneden uit het bovenstaande uitlichten, dan is om te beginnen in de praktijk van een 'ontschot' sociaal domein maar beperkt sprake. Ook is het voor professionals, door regelingen of opdrachten die zij vanuit hun organisatie meekrijgen, lang niet altijd mogelijk om het maatwerk te leveren dat ze willen. In praktijk lijkt er nog vaak sprake te zijn van 'grensgevallen' waarbij de professionals er niet meteen uitkomen wat de meest passende ondersteuning is voor de inwoner. Veelal spelen de wettelijke regimes volgens de uitvoerende professionals daarbij een rol. De 'fundamenteel andere aanpak', zoals het in een gemeente werd geformuleerd is dan ook nog in ontwikkeling. Er lijkt momenteel sprake te zijn van een soort 'tussenfase': de professional heeft zelf een duidelijk beeld van hoe zij integraal zouden kunnen samenwerken. Ook bestuurders hebben integraal werken mooi uitgetekend, maar in de concrete opdracht richting de instituten/organisaties is dat nog niet uitgewerkt. Op bestuurlijk niveau dient men hierover dan ook met de betrokken instituten het gesprek aan te gaan. Overigens, zien we tegelijkertijd dat de ene gemeente hierin al verder in is, dan de ander.

Een tweede constatering is dat het integraal werken in de praktijk van een professional veel vraagt. De complexiteit ervan dient niet te worden onderschat. Deze complexiteit wordt ten dele ingegeven door de 'taal'. Afhankelijk van de betekenis die men geeft aan het woord 'integraal' geeft, kan men er andere activiteiten aan toekennen. Een vraag die dan ook op doet is: 'is integraal werken wel haalbaar? En zo ja: welke aspecten ervan zijn haalbaar? Wat we op basis van deze eerste fase van het onderzoek zien is dat er van allerlei partijen (professionals, instituten/organisaties, bestuurders/beleidsmakers) meer nodig is om het echt van de grond te krijgen. Het is hoe dan ook zaak om begrippen als 'integraal werken', maar ook 'ontschot' of 'inclusief' werken meer inkleuring te geven. Dat kan onder meer tot uiting komen in een gemeenschappelijk gedragen visie of filosofie waarin alle betrokken partijen hun steentje aan bij kunnen dragen (en ook iedereen weet wat zijn/haar rol is binnen die visie of filosofie).

Een derde constatering is dat de manier van samenwerking (bijvoorbeeld het sociale team en werk & inkomen) nog niet optimaal past bij de beoogde doelen. Als we kijken naar de in het theoretisch kader gepresenteerde typologie van interprofessionele samenwerking en de intensiteit van de samenwerking (zie hoofdstuk 3: 'Achtergrond en kader') dan zien we dat samenwerking verschillende vormen kan aannemen. Als we de vorm van samenwerking binnen de betrokken ontwikkelwerkplaatsen nader beschouwen, dan is de intensiteit van de samenwerking in de meeste gevallen ook nog betrekkelijk laag. De samenwerkingsvorm die we in het onderzoek zien lijkt het meest overeenkomstig met het 'consultatief model' waarbij professionals elkaar onderling adviseren, of het 'collaboratief model' waarbij professionals die normaal zelfstandig werken elkaars informatie delen. De meer intensieve vormen van samenwerking die de typologie onderscheidt, zien we niet terug. Zo is er in de bestudeerde praktijken geen sprake van een 'multidisciplinair' of 'interdisciplinair model' waarbij samenwerking respectievelijk onder aanvoering van één leider plaatsvindt of waarbij er gezamenlijke groepsbeslissingen worden genomen. Ook een 'integratief model' kunnen we in de praktijk niet terug herkennen waarbij samenwerking leidt tot een sluitend zorgsysteem. Het gegeven dat de intensiteit van de samenwerking in de praktijk laag is, verklaart mogelijk ook waarom de procesinrichting in de meeste samenwerkingsverbanden nog een aandachtspunt is. Dit zien we onder meer in de beperkte mate waarin casussen door de tijd gevolgd worden (monitoren) en het case management of casusregie dat men in alle bestudeerde samenwerkingsverbanden nog als ontwikkelpunt op de agenda heeft staan. Afspraken rondom de samenwerking moeten dan ook op managementniveau nog worden aangescherpt.

Kortom, om de ambities die scherp geformuleerd worden in de bovengenoemde strategische nota's verdienen nog concretiseringslag. Dat vraagt onder meer een goede organisatie op managementniveau en een vertaalslag naar de uitvoerende professionals in de praktijk. Dat betekent onder meer dat de opdrachten die de betrokken professionals, en diens instanties van de gemeente meekrijgen niet alleen aangepast moeten worden maar bovenal ook aangescherpt en meer specifiek gemaakt. Op die manier wordt duide-



lijk wat de gemeente (als uiteindelijk eindverantwoordelijke) kan uitleggen wat zij van de betrokkenen precies verwachten, pas als deze kaders helder en specifiek zijn, lukt het de uitvoerende professionals ook om aan te geven waar zij precies behoefte hebben als zaken nog niet goed lopen.

We denken dat het kijken naar integraal werken vanuit de vier vensters, zoals deze in dit rapport centraal hebben gestaan, daarbij kan helpen. Het kader draagt er aan bij om het begrip 'integraal werken' concreter te maken. En vanuit elk venster de verbinding te leggen met de andere vensters. In de volgende fase gaan we aan de slag met een aantal concrete activiteiten (experimenten) binnen de betrokken ontwikkelwerkplaatsen die aan deze concretiseringsslag kunnen bijdragen.

Tot slot

Deze tussenrapportage bevat de belangrijkste bevindingen van het onderzoek tot nu toe. We hebben de bevindingen uit de verschillende ontwikkelwerkplaatsen geanalyseerd, en op basis daarvan een algemeen beeld gevormd. Uiteraard is de praktijk per ontwikkelwerkplaats/ gemeente anders. Deze rapportage kan daarom worden gebruikt als document ter reflectie op de eigen lokale praktijk. We hopen dat de lezers (managers, beleidsmakers, bestuurders, professionals) het rapport benutten om aan de hand van de vier vensters aan de slag te gaan met een aantal concrete ontwikkelopgaven, en tevens het lokale beleid op het terrein van integraal werken verder te ontwikkelen.

8. AANDACHTS- EN ACTIEPUNTEN

De resultaten brengen een aantal belangrijke actiepunten met zich mee om slagen te maken ter bevordering van het integraal werken. De beleidsnotities voor de komende jaren zien er aan de ene kant hoopgevend uit. Deze strategische nota's schetsen een beeld waarin in de toekomst traditioneel gescheiden beleidsdomeinen/afdelingen niet langer langs elkaar of zelfs tegen werken, maar met elkaar samenwerken. En waarbij wettelijke regimes geen barrière vormen in het werk van de uitvoerende professional. Aan de andere kant laat het onderzoek zien dat de praktijk weerbarstiger is.

Op basis van onze bevindingen kunnen we derhalve een aantal aandachts- en actiepunten meegeven om dit verder gestalte te geven:

- Om te beginnen is er nog weinig ruimte geweest om de ervaringen en inzichten van **de inwoner zelf** te betrekken bij de ontwikkeling van het integraal werken. Het benutten van dit perspectief levert waardevolle input om het werk nog beter in te richten en de inwoner daarbij meer centraal te zetten. Tot op heden is alleen de cliënten/participatieraad betrokken. Het is van belang in de 2^{de} fase van het project acties te ondernemen om daadwerkelijk het perspectief van de cliënt centraal te stellen.
- Er is behoefte aan meer **mandaat/daadkracht** op uitvoerend niveau om de verschillende werelden met elkaar te verbinden. Het is zaak dat de professionals het vertrouwen krijgen om de ruimte die zij hiervoor nodig hebben ook kunnen benutten (dit vraagt ook om een bijdrage van managers, beleidsmakers en bestuurders). Het is in dit kader van belang te experimenteren met het bieden van meer professionele ruimte aan professionals, zodat zij zelf op casusniveau beslissingen kunnen nemen om een cliënt ondersteuning te kunnen bieden.
- Een ander aandachtspunt is: hoe krijgen we de kennis die verworven wordt tijdens het casusoverleg verder in de organisaties? **Hoe kunnen we deze kennis verspreiden?**
- Ook is het in het verlengde daarvan van belang dat professionals (gefaciliteerd door het management van de betrokken organisaties) er voor gaan zorgen dat er een **bredere uitvraag** gaat plaatsvinden bij de intake met een inwoner. Dat kan middels een format dat door verschillende partijen wordt benut. Of, zoals in een van de ontwikkelwerkplaatsen het geval is, met een driehoeksgesprek tussen sociaal team en W&I/UWV. Deze methode kan in de 2^{de} fase van het project nader uitgewerkt en beschreven worden.
- Een belangrijke meerwaarde van het integraal casus overleg ligt in het uitwisselen van professionele expertise over de verschillende domeinen heen. Daarnaast is



het van belang om inzichtelijk te maken welke **ontwikkelingen, trends of bredere signalen** er zich voordoen. **Monitoring** en evaluatie zijn daarom erg belangrijk (continu lerend de praktijk verbeteren). Het systematisch bijhouden welk type vraagstukken zich met bepaalde doelgroepen voordoen helpt professionals hun aanpak te evalueren en verbeteren. Bovendien kunnen professionals zodoende hun werkzaamheden / resultaten inzichtelijk maken en verantwoorden naar bestuurders. Het is van belang in de 2^{de} fase van het project acties te ondernemen om de wijze waarop deze monitoring verder gestalte te geven.

- **Casusregie** wordt in de ontwikkelwerkplaatsen veelvuldig terug als een belangrijk onderdeel van belang om een integrale aanpak te doen slagen. Toch lukt het de betrokkenen niet om dit vorm te geven. We bevelen aan in de 2^{de} fase van het project dit uit te werken.
- Tot slot zagen we in deze rapportage dat de **manier van samenwerking** (bijvoorbeeld het sociale team en werk & inkomen) niet altijd optimaal aansluit bij de doelen die men beoogt te realiseren. Het schema hieronder kan men daarbij als reflectie-tool gebruiken om vast te stellen welke vorm van samenwerking men momenteel hanteert en welke aspecten ervan mogelijk prioriteit behoeven. Het is daarbij overigens niet gezegd dat om integraal te werken er per definitie een 'hoog niveau' van interprofessionele samenwerking het meest passend is. Het helpt wel om keuzes op het gebied van samenwerking te identificeren en in de te maken keuzes op dit vlak mee te nemen.

Schema: Vormen van interprofessionele samenwerking:

	Laag niveau van interprofessionele samenwerking	Hoog niveau van interprofessionele samenwerking
Systemen	Aparte systemen	Gezamenlijke systemen
Faciliteiten	Aparte faciliteiten	Gezamenlijke faciliteiten
Communicatie	Beperkt; onregelmatig; schriftelijk	Frequent; regelmatig; face-to-face
Kennis van expertise andere disciplines	Beperkt of geen kennis van elkaars deskundigheid en werkwijzen.	Inzicht in deskundigheid van andere disciplines, werkwijzen en bereidheid om eigen werkwijzen ter discussie te stellen.
Visie	Visie vanuit de eigen discipline op vraagstuk	Gemeenschappelijke visie op vraagstuk
Doelstelling	Eigen doelstelling op basis van discipline	Gemeenschappelijke doelstelling
Werkwijzen	Eigen werkwijze op basis van discipline	Gemeenschappelijke werkwijzen
Besluitvorming	Zelfstandige besluitvorming over eigen aandeel	Gezamenlijke beslissingen
Overdracht taken	Taken zijn niet overdraagbaar aan andere disciplines	Taken kunnen door andere professionals van andere disciplines worden overgenomen.
Verantwoordelijkheid voor uitvoering	Verantwoordelijkheid voor eigen aandeel in de uitvoering.	Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering.
Aansturing	Mogelijk hiërarchisch georganiseerd dan wel gecoördineerd	Niet-hiërarchisch georganiseerd
Gelijkwaardigheid van disciplines	Mogelijk gelijkwaardig	Gelijkwaardig
Aanspreekpunt voor burger	Verskillende professionals zijn aanspreekpunt voor verschillende onderdelen.	Eén aanspreekpunt namens alle disciplines
Betrokkenheid andere stakeholders	Samenwerking is hoofdzakelijk gericht tussen professionals eigen team.	Cliënt/burger/patiënt en andere relevante stakeholders (denk bijvoorbeeld aan mantelzorger, vrijwilliger of politie dan wel woningcorporatie)



9. BRONNENLIJST

- Aken van, J. & Andriessen, D. (2011). Handboek Ontwerpgericht Wetenschappelijk Onderzoek. Den Haag: Boom Lemma.
- Van Arum, S. & Van den Enden, T. (2018). Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht. Derde landelijke peiling onder gemeenten. Utrecht: Movisie.
- Boon, H., Verhoef, M., O'Hara, D. & Findlay, B. (2004). From parallel practice to integrative health care: a conceptual framework. BMC Health Services Research, 4, 15.
- City Deal Inclusieve Stad (2016). Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken agendastad.nl
- Clark, H. (2012) Theory of Change: Value added and complementarity with Results-based Frameworks and Scorecards. New York: ActKnowledge.
- Coenders, M. (2012). Community of practice – Etienne Wenger. In: Ruijters, M., & Simons, R.-J. (red.), Canon van het leren: 50 concepten en hun grondleggers. Deventer: Kluwer.
- Derksen, K., De Caluwé, L. & Simons, R.J. (2011). Developmental space for groups working on innovation. In: Human Resource Development International 14 (3) 253-271.
- Hermanns, J., & Doeleman, J. (2016). Het wraparound care model en armoede. In T. Smeyers (Ed.), Jeugdhulp tegen gezinsarmoede (pp. 159-176). Tiel: Uitgeverij Lannoo.
- Jansen, E. & Van Biene, M. (2015). Van dromen naar doen: actielerend bouwen aan nieuwe sociale infrastructuur. In: Kooiman, A., Wilken, J.P., Stam, M., Jansen, E., & Van Biene, M. (red.). Leren transformeren: hoe faciliteer je praktijkinnovatie in tijden van transitie? Utrecht: Movisie.
- Koopmans, H. (2006). Professionals organiseren informeel leren. Onderzoek naar het organiseren van informeel leren door professionals en de manier waarop managers en opleidingskundigen dat kunnen optimaliseren. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Livingstone, D.W. & Eichler, M. (2005). Mapping The Field of Lifelong (Formal and Informal) Learning and (Paid and Unpaid) Work. Joint keynote address to the "Future of Lifelong Learning and Work" Conference, Toronto, June.
- Marsick, V. & Volpe, F.M. (1999). Informal learning on the job. Advances in developing human resources, no. 3. San Francisco: AHRD and Berrett-Koehler.

Minkman, M. (2017) Innovatie van organisatie en governance van integrale zorg. 'Verlangen naar integraliteit'. Inaugurele rede, Tilburg University.

Movisie (2015). Het Participatiewiel. Utrecht: Movisie www.movisie.nl

Movisie & Divosa (2016). Werk en inkomen: kennis en interventies geordend. Kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden. Utrecht: Movisie.

Ploeger, S. & Fukkink, R. (2018). Interprofessionalisering in kinderopvang en onderwijs. Een vergelijkende studie in vier Europese steden. In: V. de Waal (red.), Interprofessioneel werken en innoveren in teams. Samenwerking in nieuwe praktijken (249- 265). Bussum: Coutinho

Polstra, L., Verkooijen, L., Binkhorst, J. Van der Ende, P.C., Glasbergen, P., Van de Korput, J., Pruim, E. & Teekman, Ch. (2018). De vele beelden van integraal werken: rapport van het onderzoeksproject Integraal aan het werk. Werkplaatsen Sociaal Domein.

Scholte, M., Sok, K. (2003). Werkboek korte lijnen. Utrecht: NIZW.

Spierts, M., van Pelt, M., van Rest, E. & Verweij, S. (2017). Honderden besluiten per dag. Wikken en wegen in het sociaal werk. In: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, zomer 2017, nr. 2., p. 42-45.

VNG (2017). Integraal / samenhangend werken. vng.nl

Verweij, S., De Groot, N., Van Houten, M. & Milou Haggenburg-Mohammed, M. (2017). De kracht van congruente keuzes en kaders. Onderzoeksrapport Arbeidstoeileiding in vijf Nederlandse gemeenten. Utrecht: Divosa / Movisie.

Waal, V. de, Binkhorst, J., & Scheijmans, I. (2014). De ontwikkeling van nieuwe vormen van integraal wijkgericht werken. voortgangsrapportage integraal wijkgericht werken in Utrecht, Zeist, Wijk bij Duurstede en Nieuwegein. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.

Wenger E., McDermott R. & Snyder W.(2002). Cultivating communities of practice. A guide to managing knowledge. Harvard Business School Press.

Wilken, J.P., Van Slagmaat, C. en Van Gijzel, S. (2013). The Best Practice Unit. A model for learning, research and development. Journal of Social Intervention: Theory and Practice – 2013 – Volume 22, Issue 2, pp. 131-148.



BIJLAGE

Codeerschema

Codes (algemeen)	Codes (specifiek)	
Perspectief inwoner	- Allesomvattende /'holistische' aanpak - Leefgebieden: zelfredzaam zijn, anderen ontmoeten, voor anderen zorgen, bijdragen aan de samenleving, in staat zijn betaald werk uit te voeren, en de mate waarin zij financieel gezond zijn	- Leefgebieden (gezondheidszorg: 1) lichaamsfuncties, (2) mentaal welbevinden, (3) zingeving, (4) kwaliteit van leven, (5) sociaal maatschappelijk participeren en (6) dagelijks functioneren - Zelfregie: eigen keuzes maken, eigen kracht benutten, drijfveren/motivatie aanspreken, betrekken netwerk
Perspectief professional	- Visie op participatie - Vertrouwen naar burger - Taalgebruik - Zicht op deskundigheden/werkwijzen - Zoeken naar verbinding - Oprekken van het kijken - Ontwikkelen nieuwe ideeën - Hanteerbaar maken botsende belangen - Nastreven gemeenschappelijk doel/belang	- Vertrouwen tussen professionals onderling - Zicht op expertise - Vooroordelen onderling wegnemen - Aanpakken: één gezin, één plan, één regisseur, wrap around care - Communicatieve vaardigheden
Perspectief organisatie	- Korte lijnen - Bereikbaarheid - Face to face contact - Gelijkwaardige samenwerking - Intensiteit van interprofessionele samenwerking - Procesinrichting: intake, monitoring, casemanagement / casusregie, inrichting overlegmomenten, inplannen van een herbeoordeling casus (voortgangbewaking)	- Organisatievorm: Inrichting van een frontoffice/backoffice constructie, een loketfunctie, samenstelling van een team, netwerk, keten, en de frequentie, inhoudelijke focus, 'liason officer', een 'linking pin'
Perspectief bestuur/beleid	- keuzes op strategisch niveau - Over ambtelijke muren heen kijken - Mate van verkokering - Multi-level governance aanpak - ondersteunende regelgeving - een heldere visie en duidelijk beleid - geïntegreerde ambitie - politieke keuzes	- benutten van ruimte in wet- en regelgeving - informeel overleg bestuurders, ambtenaren, professionals en inwoners - korte termijn vs lange termijn denken - ruimte voor experimenten