

SAMEN INTEGRAAL BOUWEN AAN PARTICIPATIE



INTEGRAAL WERK ALS 'WERK IN UITVOERING'

Deze praatplaat kan worden gebruikt om met betrokkenen in het sociaal domein (werkzaam op het snijvlak van Wmo en Participatiewet) het gesprek te voeren over het vorm en inhoud geven aan integraal werk. Als metafoor gebruiken we daarbij het (ver)bouwen van een huis. Er zijn verschillende parallellen te trekken tussen het bouwen van een huis en het realiseren van een integrale aanpak. Zo is het voor een integrale aanpak van belang de wensen van de inwoner centraal te stellen: hoe geef je zo goed mogelijk vorm en inhoud aan een integrale aanpak voor een inwoner? Dit is vergelijkbaar met het maken van een verbouwingsplan, dat moet aansluiten bij de wens de bewoner van een huis. In deze praatplaat hebben we daarom het huis verbeeld als 'droom' van de inwoner, waar verschillende perspectieven in samenkomen.

Verder valt de verscheidenheid aan betrokkenen op. Voor een integrale aanpak is het van belang dat professionals goed met elkaar samenwerken. Datzelfde is op een bouwplaats van belang: bouwvakkers moeten goed met elkaar samenwerken, elkaars kennis en kunde benutten, elkaar vertrouwen et cetera. En zoals het ook in het sociaal domein voor professionals van belang is om hun werk goed uit te kunnen voeren, is bij een verbouwing goede aansturing en coördinatie essentieel. Het sociaal domein kent managers, beleidsmakers en bestuurders, een verbouwing kan niet plaatsvinden zonder een goede bouwopzichter, architect en een opdrachtgever met voldoende financiële middelen tot zijn of haar beschikking.

Niet alleen bij het bouwen van een huis is het cruciaal dat het fundament en de constructie ervan stevig staan. Ook voor een gedegen, integrale aanpak is dit een belangrijke voorwaarde. Dit is van belang om bestand te zijn tegen verschillende omstandigheden. Bij het bouwen van een huis wil je niet dat het dak lekt of dat het bij een stevige wind in elkaar zakt. Een integrale werkwijze moet

bestand zijn tegen veranderingen in personele bezetting, regelgeving (lokaal of landelijk), beleidskeuzes, een andere politieke wind, wisselingen in personeel, bezuinigingen of zoals we nu meemaken door een crisis zoals de coronacrisis. De uitvoering van integraal werk kan hierdoor onder druk komen te staan.

Uiteindelijk gaat het bij het bouwen van een huis niet alleen om de 'stenen'. Het is van belang dat ook de inrichting voldoet aan de wensen van de bewoner. Misschien wil je bepaalde muren doorbreken, voor meer ruimte. Zie hier de overeenkomst met de wens om terreinen binnen het sociaal domein te 'ontschotten'. Een goede inrichting vraagt om persoonlijke aandacht. Daarom is ook vakmanschap noodzakelijk. Zoals een huis met precisie afgewerkt wordt, is het voor het integraal werken van belang dat professionals de ruimte krijgen om ieders expertise in te zetten.

HOE KUNT U DEZE PRAATPLAAT TOEPASSEN IN DE PRAKTIJK?

Met deze praatplaat kan worden nagegaan hoe de betrokkenen in uw gemeente met elkaar samenwerken. Het is daarbij van belang om alle stakeholders te betrekken: inwoners, om hun ervaringen in te brengen, professionals, beleidsmakers en bestuurders. Zo kan in gezamenlijkheid worden gewerkt aan een integrale werkwijze die toekomstbestendig is. Door aan de hand van deze praatplaat het gesprek te voeren, maak je inzichtelijk wat er allemaal bij een integrale aanpak komt kijken. Een integrale aanpak gaat dus niet alleen over de uitbouw of een dakkapel bovenop een huis. Het maakt deel uit van het ontwerp van het huis zelf. Integraal werk is bovendien niet iets wat je vanaf de tekentafel op papier zet, waarna de uitvoering hiermee 'als vanzelf' aan de slag gaat. Samenwerking en afstemming tussen betrokkenen is cruciaal en werkprocessen moeten goed op elkaar aansluiten.

Achtergrond

Ten grondslag aan deze praatplaat ligt het tweejarig onderzoeksproject 'Lokaal en integraal werken aan participatie' van het Kenniscentrum Sociale Innovatie en Movisie, gesubsidieerd door ZonMw. Het doel van dit project was het vergroten en bundelen van kennis over effectieve werkwijzen. Om zo met verschillende professionals de meervoudige problematiek van cliënten te ontrafelen en passende ondersteuning te bieden. Daarom is een ontwerpgericht onderzoek uitgevoerd om een effectieve werkwijze te ontwikkelen en te testen waarmee integrale ondersteuning kan worden geboden. Om op deze manier mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften effectief en doelmatig toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De nadruk in dit project lag op het ontwikkelen van integrale werkwijzen op het snijvlak van zorg en welzijn (Wmo) enerzijds en werk en inkomen (Participatiewet) anderzijds. We richtten ons daarmee op de meest kwetsbare burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Het onderzoek sluit hiermee aan op een vraagstuk dat in veel Nederlandse gemeenten aan de orde is. Volgens het het Sociaal en Cultureel Planbureau (2020) hebben mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte relatief vaak problemen die zich op zowel het terrein van de Wmo als Participatiewet afspelen. Met name bij mensen met problemen op het gebied van werk en inkomen kunnen ook problemen op andere leefgebieden aan de orde zijn. Echter, ondersteuning vanuit de Participatiewet is daar niet goed op gericht. Daarom, zo stelt het SCP, lijken mensen met een hulpvraag op het gebied van werk en inkomen gebaat bij het toepassen van de 'Wmo-benadering' in hun contact met de gemeente. Integrale samenwerking tussen (onder andere) klantmanagers en professionals van sociale teams kan daar aan bijdragen.

Vanuit het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' hebben we samen met de gemeenten Houten, Wijk bij Duurstede en Woerden onderzocht hoe aan een integrale werkwijze vorm en inhoud te geven.

Conclusies

Belangrijke conclusies uit het onderzoek zijn dat integraal werken op het snijvlak van Wmo en Participatiewet mogelijk is wanneer:

- Professionals van sociale wijkteams en werk en inkomen elkaars kennis en expertise zoveel mogelijk gezamenlijk inzetten. Bijvoorbeeld door het voeren van een driehoeksgesprek met de inwoner.
- Professionals ook na de intake intensief begeleiding blijven bieden. Dit draagt bij aan het ontrafelen van de 'kluwen' aan problemen van mensen op verschillende leefgebieden.
- Er een warme overdracht tussen 'Wmo' en 'Participatiewet' plaatsvindt. Dit leidt tot meer motivatie van inwoners om stappen te zetten om te kunnen participeren. Ook leidt het tot meer vertrouwen in professionals.
- Werkprocessen goed zijn vastgelegd. Denk hierbij aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, regievoering en procesafspraken.
- Managers, beleidsmakers en bestuurders 'dienend' zijn aan de uitvoering om bovenstaande mogelijk te maken. Commitment op beleidsniveau is daarom eveneens van belang.

AAN DE SLAG IN UW GEMEENTE:

Ter ondersteuning van professionals en beleidsmakers die in hun eigen gemeente (verder) willen bouwen aan integraal werk, lichten we twee elementen uit het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' uit:

- Een analysekader bestaande uit 'vier vensters' om integraal werken te ontrafelen en te duiden.
- Een overzicht met de belangrijkste bouwopgaven voor integraal werk waaraan ook de bij het project betrokken gemeenten hebben gewerkt.

INTEGRAAL WERKEN VANUIT VIER VENSTERS

Aanleiding voor het onderzoeksproject 'Lokaal & Integraal werken aan Participatie' was de noodzaak voor een betere afstemming tussen professionals en ontschotting van verschillende beleidsterreinen. Verschillende publicaties¹ lieten zien op wat voor wijze de hulpverlening van mensen met meerdere problemen is georganiseerd en wat dit betekent voor mensen. Daarbij speelde de uitdaging dat de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en jeugdzorg sinds begin 2015 is overgeheveld van Rijksoverheid naar gemeenten. Deze transitie moesten leiden tot efficiëntere zorg- en hulpverlening en het voorkomen van dure en zware specialistische zorg. Tegelijkertijd ging deze transitie gepaard met een forse bezuinigingsslag. Voor gemeenten werd het daarom steeds belangrijker om de zelfredzaamheid van hun inwoners te vergroten en te stimuleren om te participeren, zodat zij zo min mogelijk afhankelijk zouden zijn van collectieve middelen.

Een oplossing om dit te realiseren zien veel gemeenten in een betere integrale samenwerking op het snijvlak van zorg en welzijn en werk en inkomen. Om dit begrip beter te kunnen duiden, maken we in het project 'Lokaal & Integraal werken aan Participatie' gebruik van een analysekader waarin we integraal werken vanuit vier 'vensters' beschrijven Binkhorst, Overkamp, Sprinkhuizen & Wilken (2019)². Dit analysekader bestaat uit vier vensters, te weten:

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

Dit analysekader is een verdere uitwerking van onder meer een eerdere definiëring van integraal werk afkomstig uit de kennissynthese uitgevoerd door Movisie in 2016 in opdracht van ZonMw en de ministeries SWZ en VWS, de uitkomsten van het project 'De vele beelden van integraal werk' (Polstra, Verkooijen, Binkhorst, Van der Ende, Glasbergen e.a. 2018), eveneens in opdracht van ZonMw en andere publicaties van Movisie en het Kenniscentrum Sociale Innovatie.

Hieronder beschrijven we deze vier vensters en illustreren we deze aan de hand van de uitkomsten van het project 'Lokaal & Integraal werken aan Participatie'.

¹ Zie onder meer: 'De dag dat Peter de deur dichttimmerde' (Kruiter, Pels, 2012) en de 'Ronde van Hamed' (Kruiter, de Jong, van Niel & Hijzen, 2008)

² Binkhorst, J., E. Overkamp, A. Sprinkhuizen, J.P. Wilken (2019). Integraal werken ontrafeld. Een contextueel professioneel perspectief in vier vensters. Utrecht: Kenniscentrum Sociale innovatie.,

VENSTER 1:

DE INWONER

Het eerste venster is dat van 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 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 gaat daarbij om een aanpak waarbij de persoon 'samenhang' ervaart en de aanpak richting een burger of diens gezin 'allesomvattend' 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 waarop een burger problemen ervaart en/of mogelijkheden ziet. Om zo goed aan te kunnen sluiten op wat mensen belangrijk vinden en welke doelen zij willen bereiken. Hierbij kan het Participatiewiel gebruikt worden.

Daarnaast is in dit kader ook de 'keuzevrijheid' van een burger van belang. Dit venster 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.

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 op het individueel welzijn.

CASUS HOUTEN

INTEGRAAL WERKEN VANUIT INWONER PERSPECTIEF:

"Toen ik in 2012 met mijn bedrijf failliet ging en mijn relatie verbroken werd, klopte ik bij verschillende instanties aan voor hulp. We kwamen er helaas niet uit waardoor ik geen maandelijkse steun ontving. Ik kreeg een 'explosie' aan deurwaarders aan de deur en ben in korte tijd mijn huis, telefoon, bankrekening, inboedel en woonadres kwijtgeraakt. De stoppen sprongen bij mij door. Ik leefde daardoor jaren in 'vecht/vlucht-modus'. Ik bevond mij in een vicieuze cirkel: 'geen woonadres - geen bijstand; geen bijstand - geen woning'. Het was verfrissend dat de nieuwe aanpak 'buiten de kaders' wilde denken. Ze vroegen: 'wie ben je en wat heb je nodig?' Ik voelde me daardoor serieus genomen en had het idee dat ik echt werd begrepen. Ze hielpen me ook om mijn herinneringen een plek te geven en de 'emotionele lading' eraf te halen. De onzekerheid en rauwe emoties die gepaard gaan met het verliezen van een woning zijn, denk ik, moeilijk te begrijpen voor iemand die er niet zelf in heeft gestaan. Dat doet een beroep op het inlevingsvermogen van beleidsmakers. De aanpak helpt omdat er sprake is van wederzijds open communicatie zonder mij door te willen lichten met een honderdtal vragen. Ik verwacht nu eindelijk mijn eigen huis en denk over een paar maanden 'gebalanceerd' de wereld in te gaan. Maar ik voel me gesteund en weet dat ik beroep kan doen op deze mensen als ik er even niet uitkom."

Inwoner van de gemeente Houten

VENSTER 2:

DE PROFESSIONAL

Integraal werken vanuit het perspectief van professionals vraagt om goede afstemming tussen hulp- en dienstverleners op methodisch vlak. Integraal werken vanuit dit perspectief betekent dan ook het komen tot goed op elkaar afgestemde activiteiten 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 visie eveneens van belang om integraal te kunnen werken (zie ter illustratie het voorbeeld in het kader hiernaast). Dit houdt in dat er duidelijk



afgesproken is wat er gezamenlijk bereikt is na een bepaalde periode, daarin rekening houdend met de wensen en behoeften van de verschillende betrokkenen (zowel de inwoner, als professionals, als gemeenten en andere betrokken spelers (civil society, bedrijfsleven).

Vertrouwen tussen professionals onderling is ook een belangrijke voorwaarde 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'. 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 (2014) van belang om dit mogelijk te maken.

CASUS WOERDEN:

ZOEKEN NAAR EEN GEDEELDE VISIE OP PARTICIPATIE:

Deze casus gaat over een man, hij is alleenstaand en 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 besproken die de aanwezigen aan tafel (onder andere het sociaal team, W&I en UWV) deze meneer kunnen bieden. 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 verdragen. Vanuit het perspectief van de zorg wordt ingebracht dat een sociaal-psychische behandeling altijd 'voorliggend' zou moeten zijn, voordat je een traject in gaat. Anders krijg je geen zicht 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. Hij moet in staat zijn, zijn agressie te beteugelen, voordat hij aan de slag kan gaan.

VENSTER 3:

DE ORGANISATIE

Het derde venster, het 'organisatie perspectief' gaat in op de mate waarin professionals worden gefaciliteerd om het integraal werken vanuit professionals perspectief, zoals hierboven geschetst, verder vorm te geven. Het gaat om '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 opbouwen 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 om de keuzes op het 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.

Interprofessioneel samenwerken is een overkoepelende term waaronder verschillende vormen van samenwerking worden geschaard. In de verschil-

CASUS WIJK BIJ DUURSTEDEN:

GOEDE PROCESINRICHTING

Deze casus gaat over een situatie van een inwoner die recentelijk is ontslagen. Het beperkte verstandelijke vermogen van de inwoner heeft daarbij vermoedelijk een rol gespeeld. Deze vraag komt via het 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 aan gezeten' om te zorgen dat er gesolliciteerd wordt. Echter, omdat de klant beperkt verstandelijk vermogen heeft, wordt de situatie van deze klant in het casuoverleg besproken. Er wordt gekeken of de sollicitatieverplichting mogelijk tijdelijk gestopt kan worden. De reguliere dienstverlening van het UWV in geval van een WW uitkering is niet altijd 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 is bereikt. "Was er niet samen-gewerkt, dan was deze persoon tussen wal en schip gevallen."

lende 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:

BELEID & 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. Een 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.

Een integrale aanpak op beleids-/bestuurlijk niveau vraagt daarom om overeenstemming 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).



INTEGRAAL WERK:

VAN STRATEGISCHE BELEIDSNOTA NAAR PRAKTIJK

Als we kijken naar de terminologie in verschillende strategische beleidsnotities (van de bij dit onderzoeksproject betrokken gemeenten) dan lijkt 'integraal' werk een centraal thema te zijn. De termen verwijzen naar het bieden van 'maatwerk' (lokaal) in plaats van standaardoplossingen vanuit het Rijk. Toegesplitst 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 ook op onbetaald (vrijwilligers)werk, opleiding of stages. De notities onderschrijven dat de ambities ten aanzien van integraal werk een 'fundamenteel andere aanpak' vraagt. Ons onderzoek laat zien dat het vertalen van deze doelstellingen op beleids- en bestuurlijk niveau naar de praktijk, niet gemakkelijk is.

BELANGRIJKSTE BOUWOPGAVEN

Gebaseerd op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksproject 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' lichten we hieronder de belangrijkste bouwopgaven uit waaraan gemeenten hun eigen integrale aanpak kunnen toetsen en door ontwikkelen.

De bouwopgaven zijn als volgt:

1. Benader integraal werk als een doorlopend bouwproces;
2. Praat niet over, maar met de inwoner;
3. Breng betrokkenen met elkaar in verbinding;
4. Werk 'regie' en werkprocessen helder uit;
5. Neem participatie als stip aan de horizon

Elke pagina geeft inzicht in de belangrijkste aspecten die bij elke bouwopgave van toepassing zijn. Daarnaast kan doorgelinkt worden naar voorbeelden uit de praktijk. Ook bieden we in het kader hiernaast een aantal reflectievragen waarmee betrokkenen per bouwopgave het gesprek kunnen voeren.

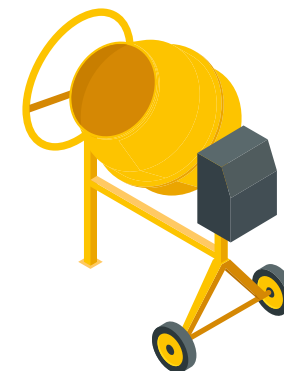
REFLECTIEVRAGEN

- Welke bouwopgaven zijn in jouw gemeente van toepassing?
- Hoe ga je in jouw gemeente hier mee om?
- Wat doe je al? Wat kan beter?
- Waar wil je mee aan de slag? Welke mogelijkheden zien inwoners, professionals en beleidsmakers ter verbetering?
- Welke concrete verbeterstappen kunnen de gemeente en samenwerkingspartners zetten?
- Wie is daarbij in de lead?

Of klik [hier](#) voor meer uitdagende vragen voor de praktijk van integraal werken.

BOUWOPGAVE 1

Integraal werken als een doorlopend bouwproces



Het bereiken van een integrale aanpak vraagt een lange adem. Zowel bestuurders, beleidsmakers als uitvoerders in de praktijk typeren integraal werk als nastrevenswaardig ideaal. Toch is de praktijk vaak weerbarstig. Zeker wanneer integraal werk organisaties en wetten overstijgt. Om er voor te zorgen dat de samenwerking schokbestendig is moeten de randvoorwaarden op orde zijn.

Om te beginnen is het van belang om te realiseren dat integraal werken altijd een 'streven' is: het zal nooit volledig en voor altijd bereikt worden. Het leven van mensen bestaat immers uit veel samenhangende activiteiten welke met een integrale aanpak nooit allemaal te vatten zijn. Een integrale aanpak zal dus altijd afgebakend moeten worden. Zodoende lag de nadruk in het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' op integraal werk op het snijvlak van zorg en welzijn en werk en inkomen. Om het bouwproces van een integrale aanpak niet te vertragen, zijn een aantal factoren van belang:

- Zorg voor een projectmatige aanpak om een integrale aanpak te realiseren. Door bijvoorbeeld het 'Plan-Do-Check-Act' principe te hanteren, houd je de beoogde doelen van een integrale aanpak scherp op het netvlies. Zo voorkom je dat bestaande structuren en processen in gemeentelijke 'dynamiek' de beoogde innovaties belemmeren.
- Zorg voor voldoende mandaat voor de betrokkenen (zowel professionals in de uitvoering als beleidsmakers) om de benodigde keuzes te maken. Stem dit af met het College/de Raad.

- Van belang is dat organisatiedoelen een integrale aanpak niet in de weg zitten. Voor een integrale aanpak is het belangrijk dat organisaties en instanties - dus ook op beleidsniveau - de neuzen dezelfde kant op hebben staan.
- Stem lokaal en regionaal beleid op elkaar af.
- Streef naar zoveel mogelijk continuïteit van de betrokkenen. Zowel bij professionals in de uitvoering als bij beleidsmakers. Als bij een integrale aanpak steeds andere medewerkers worden ingezet, is het ingewikkelder om de beoogde veranderingen structureel door te voeren.
- Zorg voor voldoende financiële middelen om een integrale aanpak gedegen vorm en inhoud te geven.

PRAKTIJKVOORBEELD

Zie voor meer informatie over het belang van een goede projectleiding de analyse en praktijkbeschrijving van de [gemeente Houten](#). De rol van de projectleider bleek cruciaal om de ambities op het gebied van integraal werk te realiseren.

BOUWOPGAVE 2

Niet over, maar met de inwoner

Integraal werk vanuit het perspectief van de inwoner houdt in dat de aanpak aansluit bij de leefwereld van de inwoner, dat er sprake is van keuzevrijheid en 'eigen regie' ten aanzien van de richting van de ondersteuning. Ook is het van belang dat een aanpak aansluit bij de leefwereld van een inwoner (bijvoorbeeld diens wijk of buurt). Door de inwoner te betrekken, maak je zichtbaar of de aanpak een positieve verandering teweeg brengt in het leven van de inwoner. En je voorkomt dat integrale samenwerking een doel op zich wordt in plaats van een middel. Betrek inwoners daarom ook bij de inrichting van en de toegang tot de aanpak.

Een integrale aanpak werkt wanneer professionals met verschillende deskundigheden in de gelegenheid worden gesteld om met elkaar af te stemmen, gebruik te maken van elkaars kennis- en expertise. Ook is het belangrijk dat zij werken vanuit één doel en een gezamenlijke visie op (arbeids)participatie uitdragen. De toepassing hiervan gaat het beste wanneer de inwoner daarbij zelf aanwezig is. Op deze manier is het mogelijk om samen de problemen waar inwoners mee te maken hebben te ontrafelen, om hen gericht te kunnen ondersteunen. Samenwerking overstijgt daarmee het niveau van consultatie/onderling advies naar interdisciplinariteit.

Focus op de inwoner is mogelijk door:

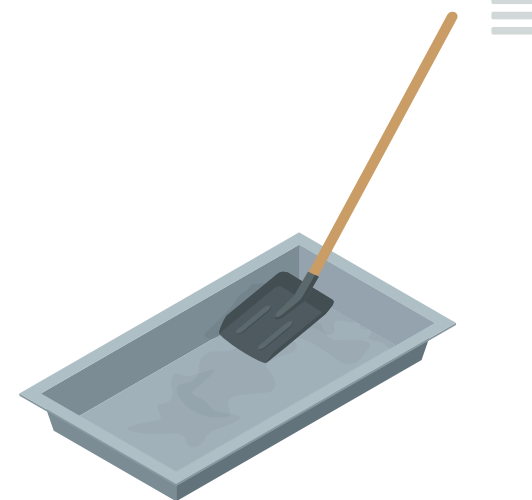
- Het voeren van gezamenlijke intakes met professionals vanuit verschillende terreinen van het sociaal domein (waaronder werk en inkomen en sociale teams) én de inwoner. Professionals kunnen zodoende elkaars kennis en expertise direct onderling afstemmen en gericht inzetten. Een gezamenlijke intake draagt voor inwoners bovendien bij aan een duidelijke toegang.
- Intensief begeleiden en gezamenlijk optrekken na de intake. Bijvoorbeeld door met professionals van verschillende organisaties en de inwoner elke twee weken bij elkaar te komen om ontwikkelingen te bespreken. Deze manier van samenwerken vraagt om een goede procesinrichting en duidelijke afspraken over onder andere monitoring en regie (zie bouwopgave 4).

- Een warme overdracht van 'Wmo' ondersteuning naar 'Participatiewet'. Hierdoor lukt het beter om inwoners te motiveren op het gebied van participatie. Ook leidt het tot meer vertrouwen van inwoners in de betrokken professionals.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat managers, beleidsmakers en bestuurders 'dienend' zijn aan de uitvoering. Focus op de inwoner vraagt om maatwerk. Van beleidsmakers en bestuurders vraagt het om een lange termijn visie en een 'samenwerkende' en 'responsieve' opstelling: als overheid moet je wendbaar zijn om aan te kunnen sluiten bij vragen en problemen van inwoners. Zo voorkom je dat institutionele belemmeringen integraal werken in de weg staan.

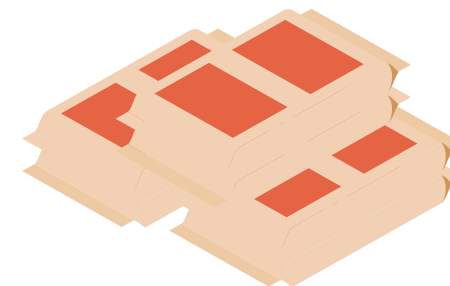
PRAKTIJKVOORBEELD

De [gemeente Houten](#) en de [gemeente Woerden](#) hebben ingezet op het voeren van gezamenlijke intakes en het gezamenlijk volgen en monitoren van lopende casuïstiek. Klik op de links voor meer achtergrondinformatie over de werkwijze van deze gemeenten.



BOUWOPGAVE 3

Betrokkenen met elkaar in verbinding brengen



De bedoeling van een integrale aanpak is om de inwoner centraal te stellen en te 'doen wat nodig is'. Opkomende dilemma's in de uitvoering door botsende wettelijke kaders staat dit vaak in de weg. Professionals willen voelen dat managers, beleidsmakers en bestuurders achter hen staan. Van professionals vragen om maatwerk te leveren zonder (oog voor) financiële, juridische en organisatorische oplossingen, leidt tot wederzijds onbegrip. Voor een succesvolle integrale aanpak is het daarom van belang om inwoners, professionals, managers, beleid en bestuur van alle essentiële partners met elkaar te verbinden.

Integraal werk vraagt niet alleen om een 'horizontale' verbinding: interprofessionele samenwerking tussen uitvoerende professionals met verschillende achtergronden (sociale teams, sociale dienst, UWV et cetera). Er moet ook sprake zijn van een 'verticale' verbinding: samenwerking tussen professionals, managers en beleidsmakers. Deze verticale verbinding vergroot de kans op inbedding van initiatieven in de praktijk in beleid.

Deze horizontale en verticale verbindingen zorgen enerzijds voor 'boundary crossing': bewustwording van de eigen en andermans rollen en posities en reflectie (op samenwerking, organisatie, doelstellingen, taakuitvoering en doorwerking van de activiteiten). Anderzijds draagt het er aan bij betrokkenen bewust te maken van sterke en positieve punten van de samenwerking en de doorwerking ervan.

Thema's die hierbij aan de orde kunnen komen zijn:

- Het toerusten van professionals op de juiste competenties, vaardigheden en kennis.

- Het organiseren van bestuurlijk commitment om professionals binnen de kaders naar eigen inzicht te laten handelen en doen wat nodig is en maatwerk te leveren.
- Bespreekbaar maken en faciliteren van randvoorwaarden voor integraal werk, zoals mandaat, capaciteit en versimpeling van bureaucratie;
- Expliciteren hoe beleidsidealen (zoals een 'ontschot' sociaal domein of ruimte voor maatwerk) te vertalen naar de werkvloer;

Om dit mogelijk te maken is een sturingsfilosofie van de gemeente en betrokken instanties nodig die hierbij past.

PRAKTIJKVOORBEELD

Zowel in de gemeente Wijk bij Duurstede als Houten is tijdens het project ingezet op het verstevigen van de 'verticale verbinding'. Uitvoerende professionals en beleidsmakers zoeken elkaar daar nu actiever op.

BOUWOPGAVE 4

Duidelijke afspraken over regie en werkprocessen

Hoewel gemeenten in strategische nota's en beleidsnotities 'integraal werk' een centrale plek toebedelen, krijgt het in de praktijk nog vaak vorm vanuit pilots, lokale proeftuinen of experimenten. Voor een duurzame inbedding is het vastleggen van afspraken over samenwerking, regievoering en werkprocessen daarom van belang. Houdt daarbij rekening met externe omstandigheden (bijvoorbeeld regionale afspraken, wet- en regelgeving).



Een integrale aanpak vraagt om duidelijke afspraken omtrent 'regie'. Het begrip 'regie' kunnen we duiden op verschillende niveaus:

- Casusregie kenmerkt zich door activiteiten op operationeel niveau. De verantwoordelijkheid ligt hierbij bij een professional op uitvoerend niveau. Op dit niveau vraagt regie onder andere om een actieve betrokkenheid bij cliënt (en diens systeem) op dagelijks niveau. Sturing vindt vooral plaats op inhoud.
- Procesregie kenmerkt zich door activiteiten op tactisch niveau. Deze vorm van regie vindt meer 'op afstand' plaats. Deze professional (een 'procesregisseur') brengt partijen bijeen en faciliteert samenwerking om gezamenlijk tot een plan van aanpak te komen. Zij zoeken contact met de betrokkene die de casusregie uitvoert. Sturing vindt plaats op het proces (monitoring, bewaking voortgang, bijsturing indien nodig).

- Beleidsregie kenmerkt zich door activiteiten op strategisch niveau. De focus ligt op keuzes ten aanzien van visie en beleid en de inrichting van werkprocessen. Daarnaast ligt op dit niveau de taak om casuïstiek te monitoren om vast te stellen waar mogelijk knelpunten ontstaan in de dienstverlening, waarna deze opgelost kunnen worden.

Naast regie is ook een goede procesinrichting van belang: heldere afspraken over (de wijze van) registratie van casuïstiek bij binnenkomst, monitoring van de voortgang en de uiteindelijke uitkomsten bij het afsluiten van een casus. Leg werkprocessen daarin goed vast. Denk hierbij aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het maken van duidelijke procesafspraken.

PRAKTIJKVOORBEELD

Met name in de _ is vanuit het project ingezet op het uitwerken van werkprocessen en regie.

BOUWOPGAVE 5

Participatie als stip op de horizon



Volgens het SCP (2020) hebben veel 'Participatiewet cliënten' die naast vragen op het gebied van werk en inkomen ook problemen ervaren op andere leefgebieden, belang bij een 'Wmo-benadering' in hun contact met de gemeente. Intensieve samenwerking door professionals werkzaam op het snijvlak van deze twee wetten kan hier aan bijdragen. Van belang daarbij is om competenties, kennis en expertise uit 'beide werelden' goed op elkaar af te stemmen. Zorg ook dat er overeenstemming is over de beoogde (lange termijn) doelen om participatie mogelijk te maken.

De resultaten van het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' laten zien dat de toepassing van de 'Wmo-benadering' bij mensen met vraagstukken op het terrein van zorg en welzijn en werk en inkomen, inderdaad zijn vruchten afwerpt: door gericht samen te werken kunnen professionals de ondersteuningsbehoeften van mensen beter in kaart brengen. Door ondersteuning te bieden op het gebied van zorg, welzijn, wonen et cetera en tegelijk nauw samen te werken met werk en inkomen, lukt het door de warme overdacht veel beter om mensen te motiveren op het gebied van participatie. Concreet betekent dit dat professionals deze inwoners een 'helpende hand' bieden en tegelijkertijd (arbeids)participatie 'als stip op de horizon' niet uit het oog verliezen.

Hoewel het hebben van (vrijwilligers)werk kan bijdragen aan het vergroten van zelfvertrouwen en een betere gezondheid ('Werk als medicijn', zie onder andere [Burdorf e.a., 2016](#); [Schuring 2010](#)) laten de onderzoeksresultaten van het project 'Lokaal & Integraal Werken aan Participatie' zien dat voor deze doelgroep - mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte - er ook aandacht moet zijn voor vraagstukken op andere leefgebieden. Om stappen naar werk te helpen zetten, is het nodig om eerst grip te krijgen op de verschillende andere kwesties waar inwoners mee te maken hebben. Tegelijkertijd, of aansluitend daarop, is het wel van belang deze activiteiten in een traject te plaatsen richting betaalde of onbetaalde arbeidsparticipatie.

Bouwopgaven op dit vlak zijn:

- Vaststellen welke inwoners belang hebben bij de aanpak van het samenwerkingsverband. Belangrijk is hierbij professionals, managers en beleidsmakers te betrekken.
- Zet professionals in die affiniteit hebben met domein-overstijgende samenwerking. Professionals met een voorkeur voor het uitvoeren van een afgebakende taak (gericht op 'zorg' dan wel 'werk') staan hier vaak minder voor open.
- Opleiding of deskundigheidsbevordering om professionals te leren met een bredere blik naar de vragen van inwoners te kijken (om als uitvoerend professional, naast kennis van de Wmo, ook van de Participatiewet de hoed en de rand te kennen, is voor velen een behoorlijke uitdaging).

PRAKTIJKVOORBEELD

Participatie als 'stip aan de horizon' stond in alle gemeenten centraal als doel voor de integrale aanpak. In de betreffende analyses en praktijkbeschrijvingen uit [Houten](#), [Wijk bij Duurstede](#) en [Woerden](#) staat meer informatie over hoe gemeenten kennis uit de verschillende domeinen met elkaar verbinden.