

WERK EN INKOMEN IN INTEGRALE AANPAKKEN

een verkenning van theorie en praktijk

Colofon

Auteurs: Barbara Panhuijzen, Sanneke Verweij, Marjet van Houten en Hilde van Xanten

Redactie: Annemies Gort

Met dank aan: Divosa en Sociaal Werk Nederland (opzet verkenning en vinden praktijkvoorbeelden)

Vormgeving: ontwerp bureau Suggestie & illusie

Bestellen: www.movisie.nl/publicaties

© Movisie, 2017



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Dit rapport is mede tot stand gekomen met subsidie van het ministerie van VWS.

Inhoud

1. In het kort	4
2. Wat is integraal werken?	5
3. Waarom is werk en inkomen belangrijk in integrale aanpakken?	7
4. Waarom lukt het nog niet?	8
5. Wat is er bekend over integraal werken met werk en inkomen?	9
6. Wat gebeurt er in de praktijk?	12
7. Wat is er nodig om integraal werken verder te ontwikkelen?	15
8. Tot slot	22
Literatuur	23

In het kort

Integraal werken betekent dat de burger centraal staat. In een integrale benadering wordt er met één ondersteuningsplan voor één gezin gewerkt, bij voorkeur met één contactpersoon die samen met de 'klant' de ondersteuning coördineert en regisseert. In deze verkenning bekijken we hoe werk en inkomen in integrale aanpakken vorm krijgen. Dat doen we zowel vanuit de theorie als de praktijk.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leest u over verschillende definities van integraal werken en hoe de integrale benadering vormgegeven kan worden vanuit de vraag van de burger. De systeemwereld van wetten en organisaties zou ten dienste moeten staan aan het realiseren van een integrale benadering van het vraagstuk van de klant, in plaats van andersom.

In hoofdstuk 3, 4 en 5 laten we achtereenvolgens zien dat werk en inkomen onlosmakelijk verbonden is met integraal werken. We geven weer wat we vanuit literatuur weten over de samenwerking tussen werk en inkomen en zorg en ondersteuning, en waarom het vertalen van de beleidscredo's rondom integraliteit in de praktijk weerbarstig is.

Vervolgens leest u in hoofdstuk 6 over de resultaten van een oproep naar praktijkvoorbeelden van samenwerking tussen werk en inkomen en zorg en ondersteuning vanuit de gedachte: één gezin, één plan, één regisseur.

Tenslotte brengen we in hoofdstuk 7 de context in beeld waarbinnen professionals die een integrale benadering willen realiseren, zich bewegen. Een integrale aanpak krijgt namelijk vorm op verschillende niveaus (beleid, organisatie, professional, klant) binnen die context. Per niveau bespreken we welke elementen hierin een rol spelen en wat er nodig is voor de verdere ontwikkeling van integraal werken.

Wat is integraal werken?

Twee betekenissen

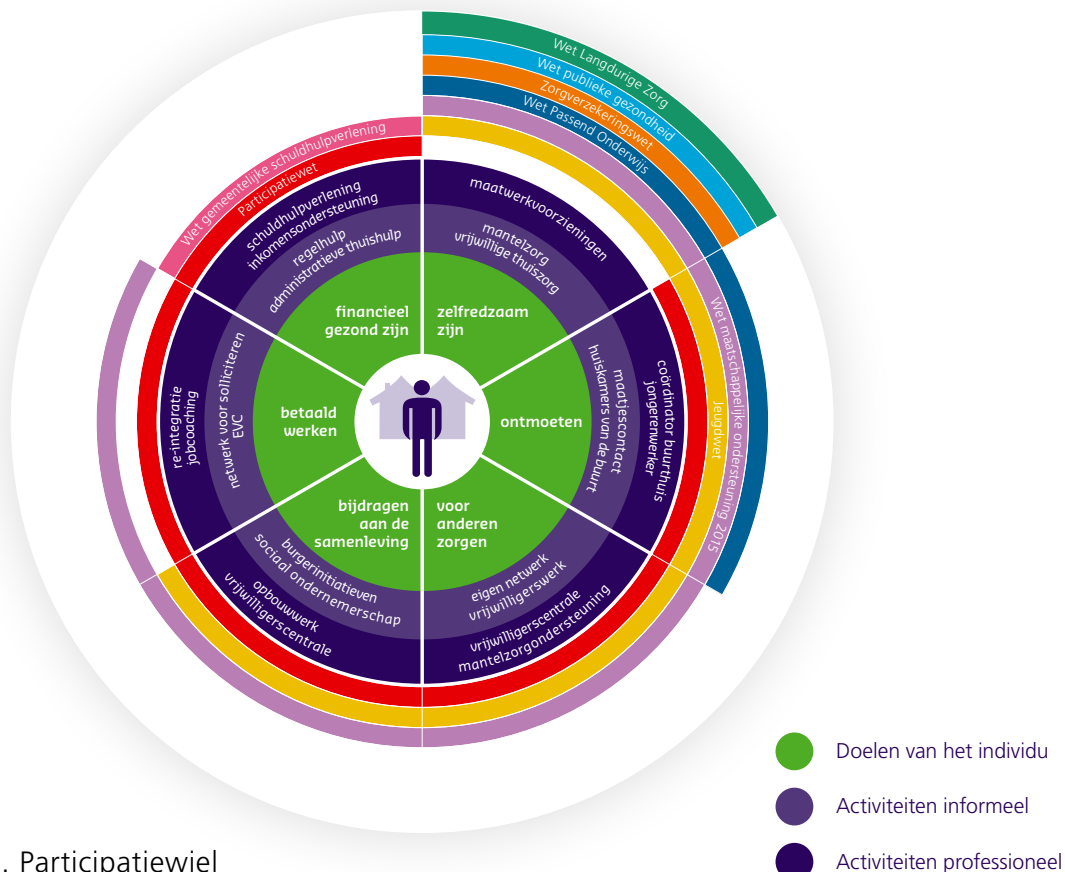
Er zijn twee verschillende betekenissen van integraal werken:

1. Een **integrale aanpak of benadering** die – gezien vanuit de klant – samenhangend is en aandacht heeft voor alle leefgebieden. Integraal werken gaat om een allesomvattende, holistische aanpak van de vraagstukken van de cliënt.
2. Het **organisatorische aspect** van integraliteit waarin professionals met elkaar samenwerken, processen, werkwijze en expertise op elkaar afstemmen om te komen tot een gezamenlijk plan voor de cliënt. Hier gaat het dus om de organisatorische component zoals benoemd door De Waal, Binkhorst, Scheijmans (2014) en verschillende vormen van interprofessioneel samenwerken: multidisciplinair, interdisciplinair en transdisciplinair (Rijsdijk, Hofhuis, ten Den, de Vries, 2015).

Welke betekenis snijdt hout?

Als we het perspectief van de burger centraal stellen, is de eerste definitie voor de burger leidend. De burger heeft namelijk geen baat bij een benadering vanuit verschillende wettelijke kaders die los van elkaar georganiseerd worden met vaak veel verschillende hulpverleners. De systeemwereld van wetten en organisaties zou ten dienste moeten staan aan het realiseren van een integrale benadering van het vraagstuk van de klant (Movisie, 2016) in plaats van andersom.

Het Participatiewiel (zie figuur 1) illustreert dit. De leefwereld van mensen staat hierin centraal en brengt de samenhang tussen wettelijke kaders en levensgebieden op verschillende niveaus in beeld. Professionals en beleidsmakers kunnen – met behulp van het wiel – werken vanuit wat mensen belangrijk vinden en wat hun doelen zijn, in plaats van te redeneren vanuit wetten en regels.



Figuur 1. Participatiewiel

Een integrale benadering echt vormgeven vanuit de vraag van de burger betekent ook keuzevrijheid van de burger. Een dergelijke benadering gaat uit van zelfregie. Zelfregie is zelf beslissen over hoe je leven eruit ziet en over de eventuele professionele ondersteuning daarbinnen. Eigenaarschap, eigen kracht, motivatie en contacten zijn daarbij belangrijke aspecten. De klant is vanuit deze invalshoek dus (mede)eigenaar van het plan.

WAAROM INTEGRAAL?

Integraal werken wordt als oplossing gezien voor verkokering van de dienstverlening. Publicaties als 'De dag dat Peter de deur dichttimmerde' (Kruiter, Pels, 2012) en de 'Rotonde van Hamed' (Kruiter, de Jong, van Niel & Hijzen, 2008) laten zien hoe ondersteuning van mensen met meerdere problemen is georganiseerd, wat dit voor hen betekent en wat we hieruit kunnen leren. Ze schetsen gezinnen waarbij veel hulpverleners betrokken zijn, die allemaal vanuit hun eigen financiële, organisatorische en wettelijke kader langs elkaar heen werken - met alle gevolgen van dien. Ze laten vanuit de praktijk én vanuit het perspectief van klanten het belang en de noodzaak zien van betere afstemming en ontschotting tussen verschillende hulpverleners en organisaties. En het belang van eigen regie van de klant daarbij.

3 Waarom is werk en inkomen belangrijk in integrale aanpakken?

In publicaties over het domein van werk en inkomen ligt de nadruk vaak op de vraag: wat moet er op organisatorisch vlak (samenwerking, processen, werkwijzen) gebeuren om meer samenhang in het aanbod te creëren? Vaak wordt de term ‘integrale dienstverlening’ gebruikt. De nadruk op het organisatorische aspect (tweede definitie van integraal werken) geeft aan dat het vaak gezien wordt vanuit de aanbiederskant en niet of minder vanuit de klant. Waarom kijken we specifiek naar de plek van werk en inkomen in integrale aanpakken? Allereerst omdat integraal werken vanuit het perspectief van de burger gaat over een holistische, allesomvattende benadering waarin aandacht is voor alle leefgebieden.

Belang van inkomsten en participatie

De burger ervaart zijn behoeften aan hulp of ondersteuning niet als losse onderdelen, maar wil met zijn situatie als geheel geholpen worden, op alle leefgebieden. Werk en inkomen zijn twee van die leefgebieden. En werk en inkomen zijn niet zomaar leefgebieden. Het is een basisbehoefte van mensen om mee te doen, te participeren. Het geeft zin, dag- en weekstructuur, het zorgt voor ontmoeting, het kunnen leren en ontwikkelen. Veel huishoudens die voor steun aankloppen bij een wijkteam, hebben problemen met de basisbehoeften. Ze leven in armoede, hebben schulden of gebrekkige huisvesting. Mensen staan pas open voor begeleiding rond opvoeding, participatie en werk als deze basale problemen zijn opgelost (City Deal Inclusieve Stad, 2016). Uit onderzoek blijkt verder dat geldzorgen, schulden en armoede een negatieve invloed hebben op zowel fysieke als mentale gezondheid. Het hebben van een betaalde baan heeft gunstige effecten op de gezondheid van mensen (Winsemius et al., 2016).

Stapelingsvoorzieningen

Dus: problematiek kan zich op meerdere levensdomeinen manifesteren en dat is ook terug te zien in het daadwerkelijke gebruik van voorzieningen. Uit het gebruik van verschillende geïndiceerde voorzieningen vanuit participatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp blijkt dat bijna 12 procent van de huishoudens (ruim 180.000 huishoudens) gebruik maakt van voorzieningen uit meerdere domeinen (SCP, 2016). Het gaat hierbij meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (7,7 procent), of participatie en jeugdhulp (2,6 procent).

Waarom lukt het nog niet?

Participatiewet & Wmo: focus verschilt

Vanuit het perspectief van de burger is het logisch dat werk en inkomen dus een plek krijgt in integrale aanpakken. De vormgeving hiervan in de praktijk is echter niet vanzelfsprekend. Hierbij speelt ook mee dat de Participatiewet en de Wmo een andere focus kennen. De Participatiewet is gericht op het zo snel mogelijk toeleiden van mensen naar de arbeidsmarkt. De Wmo heeft als doel om mensen optimaal deel te laten nemen aan de samenleving en richt zich op mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende in staat zijn tot participatie. De Participatiewet kent verplichtingen voor de klant, de Wmo niet. Hoewel beide wetten zich dus richten op participatie, krijgt dit begrip in beide wetten een andere betekenis. Dit sluit aan bij wat Jager-Vreugdenhil (2011) opmerkt, namelijk dat de context waarin het begrip 'participatie' wordt gebruikt het woord z'n specifieke betekenis geeft. Deze verschillen in focus leiden niet vanzelfsprekend tot verbinding of elkaar aanvullende aanpakken.



Zie voor meer informatie over hoe de Participatiewet en Wmo zich tot elkaar verhouden, de publicatie 'Participatiewet en Wmo: latrelatie of huwelijk' (Movisie, 2016).

Belemmeringen in wet- en regelgeving

Sinds de decentralisaties hebben gemeenten een grotere verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden voor het adequaat organiseren van dienstverlening in het sociale domein. Voorafgaand aan de decentralisaties hebben gemeenten met de VNG een visie neergelegd waarin een integrale aanpak centraal staat. 'De vraag van de burger en zijn sociale omgeving moet centraal staan bij het vormgeven van de dienstverlening – niet de institutionele omgeving, de gemeentelijke organisatie en/of de wettelijke kaders' (VNG, 2012, p. 17). In 2012 signaleerden gemeenten flinke verschillen in de uitgangspunten, inhoud, aanpak van de beoogde decentralisaties (VNG, 2012). Anno 2016 lijkt hier nog steeds sprake van te zijn. Gemeenten betrokken bij de City Deal Inclusieve Stad (2016) geven aan dat verschillende wetten (Jeugdwet, Participatiewet, Wmo en Zorgverzekeringswet) nog vaak leiden tot aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken. Dat maakt het volgens hen moeilijk – zo niet onmogelijk – integrale ondersteuningsplannen op te stellen gebaseerd op maatwerk per huishouden.

Wat is er bekend over integraal werken met werk en inkomen?

We geven eerst weer wat er bekend is over samenwerking tussen professionals uit de domeinen werk en inkomen en zorg en ondersteuning buiten een sociaal (wijk)team. Vervolgens gaan we in op de samenwerking in de context van een sociaal (wijk)team.

Onderzoek laat zien dat de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en zorg een bijdrage kan leveren aan een klantgerichte en activerende dienstverlening (Inspectie SZW, 2012). Wat is er bekend over die samenwerking?

Samenwerking is oppervlakkig

Over de omvang en resultaten van samenwerking met werk en inkomen buiten de context van een (wijk)team lijkt vooralsnog vooral informatie beschikbaar vanuit het domein van de geestelijke gezondheidszorg en GGD (Franken et al., 2016). Rondom dit type samenwerking komt naar voren dat – voor de doelgroepen jongeren en mensen met psychische problematiek – de samenwerking tussen professionals in werk en inkomen en professionals in zorg in de praktijk beperkt is en veelal oppervlakkig van aard (zoals doorverwijzing). Er is zelden sprake van intensievere vormen van samenwerking, zoals lid zijn van een multidisciplinair team of samenwerking via een centrale contactpersoon (Inspectie SZW, 2012 en 2015).

Belemmerende factoren

Uit het onderzoek over jongeren (Inspectie SZW, 2015) blijkt dat de meest genoemde reden door klantmanagers om niet (of minder) samen te werken met zorginstellingen is: het is de verantwoordelijkheid van de jongere zelf om hen te informeren over eventuele afspraken met andere instellingen. Daarnaast wordt genoemd: samenwerken is naar inschatting van de klantmanager niet nodig omdat het geen invloed heeft op zijn dienstverlening. En: het ontbreken van voldoende tijd bij de klantmanager of het niet van de grond komen van de samenwerking door privacyoverwegingen bij de genoemde instellingen.

De belangrijkste belemmerende factor voor samenwerking blijkt onbekendheid met de privacywetgeving (Inspectie SZW, 2012). Zo geven klantmanagers aan dat ze moeilijk informatie krijgen van gezondheidszorgprofessionals waardoor ze hun beeld van de participatiemogelijkheden van hun klant niet kunnen aanvullen of toetsen.

Dus: vanuit de bronnen blijkt dat er nog beperkt wordt samengewerkt en dat de noodzaak voor samenwerking nog niet altijd gevoeld wordt door betrokken professionals. Het lijkt erop dat klantmanagers de spanning voelen tussen de wettelijke kaders en de vaak meerdere levensdomeinen bestrijkende klantvraag. Als je kijkt vanuit een holistisch perspectief, wordt duidelijk dat iemand het beste geholpen wordt door naar zijn hele situatie te kijken. Samenwerken vanuit de klant vraagt om een andere aanpak en andere accenten dan een aanpak waarbij vanuit het systeem van wetten en organisaties wordt geredeneerd.

WERK EN INKOMEN: OM WELKE TAKEN GAAT HET EN HOE VAAK ZIJN DEZE TAKEN ONDERGEBRACHT BIJ HET SOCIALE (WIJK)TEAM?

	Taak van sociaal (wijk)team
* Schuldhulpverlening	75%
* Participatiebevordering	62%
* Toeleiden naar ondersteuning	56%
* Inkomensvoorziening	56%
* Inkomensondersteuning	50%
* Re-integratie / arbeidsbemiddeling	35%

Eind 2015 is in 37 procent van de sociale (wijk)teams (van gemeenten die meewerkten aan het onderzoek) een medewerker van de dienst Werk en Inkomen werkzaam (Arum & Schoorl, 2016).

Samenwerking in sociale (wijk)teams

Specifiek voor sociale (wijk)teams geldt dat het deel sociale (wijk)teams met een medewerker van de dienst Werk en Inkomen in het team tussen 2014 en eind 2015 daalde van 54 naar 37 procent (Arum & Schoorl, 2016). De meest voorkomende taken op het vlak van werk en inkomen van sociale (wijk)teams in 2015 zijn in het kader weergegeven. Ook blijkt uit deze peiling dat integraliteit en de onderlinge afstemming om als één team tot een integrale aanpak te komen in 2015 als knelpunt het meest door gemeenten genoemd is. Arum & Schoorl (2016) benoemen dat het opvalt dat veel knelpunten die zij in de peiling van 2014 ophaalden, eind 2015 nog steeds actueel zijn.

SOCIALE (WIJK)TEAMS EN INTEGRALE AANPAK

In het licht van de decentralisaties van de Jeugdwet, Participatiewet en Wmo in 2015 kiezen veel gemeenten voor een 'integrale aanpak' die in de praktijk veelal vorm krijgt middels het inrichten van sociale (wijk)teams. Deze wijkteams kennen verschillende varianten, waarin in meer of mindere mate de Jeugdwet, Participatiewet en Wmo integraal worden opgepakt (zie voor varianten Arum & Schoorl, 2016). 87 procent van de gemeenten die meewerkten aan het landelijk onderzoek van Movisie, werkt met een sociaal wijkteam waarin verschillende disciplines met elkaar samenwerken rondom de vragen van burgers. Meest belangrijke reden voor gemeenten om te kiezen voor een sociaal (wijk)team is een integrale aanpak: het werken vanuit een integrale benadering met als uitgangspunt: één gezin, één plan, één regisseur. Andere redenen zijn: multidisciplinair werken, laagdrempeligheid en preventie en signalering (Arum & Schoorl, 2016).

Uit onderzoek blijkt dat professionals (in dit geval klantmanagers) de noodzaak voor samenwerking nog niet altijd zien. Soms ervaren ze belemmeringen om te kunnen samenwerken. Tegelijkertijd zien we dat gemeenten experimenteren met het verbinden van professionals op het gebied van werk en inkomen en zorg en ondersteuning. Deze werkwijzen zijn sterk in ontwikkeling.

Wat gebeurt er in de praktijk?

In oktober en november 2016 is een oproep verspreid via de kanalen en netwerken van Movisie, Divosa en Sociaal Werk Nederland. Daarin vroegen wij om praktijkvoorbeelden van samenwerking tussen werk en inkomen en zorg en ondersteuning vanuit de gedachte: één gezin, één plan, één regisseur. Met als uitgangspunt dat het perspectief van de klant daarin centraal staat. Hierop kwamen slechts enkele reacties binnen.

Uit deze reacties blijkt dat deze voorbeelden het perspectief van de klant centraal stellen en in meer of mindere mate werken volgens één gezin, één plan, één regisseur, maar tegelijk dat dit ook nog in ontwikkeling is. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat ketenafspraken nog beter kunnen of dat de uitvoeringspraktijk zich nog beter moet aanpassen aan de nieuwe werkwijze. Dat er maar weinig aanmeldingen binnen zijn gekomen om zich te presenteren als 'voorbeeld' hangt mogelijk ook samen met de fase van verandering waar gemeenten in zitten. Veel gemeenten hebben na de decentralisaties in 2015 eerst de focus op het tijdig en adequaat overnemen van taken gelegd om daarna pas aan vernieuwing en ontwikkeling te werken. Twee ingediende voorbeelden bespreken wij kort in deze publicatie.

EINDHOVEN: STICHTING WIJEINDHOVEN

WIJteams bieden integrale dienstverlening aan klanten

In Eindhoven fungeert Stichting WIJeindhoven als uitvoeringsorganisatie van de eerstelijns wettelijke taken die zijn opgelegd aan de gemeente Eindhoven in het brede sociale domein. De stichting werkt daarmee aan een betere, integrale dienstverlening voor klanten. De WIJteams zijn werkzaam op alle leefgebieden en voor alle inwoners in de gemeente. Het huishouden staat centraal: er is één contactpersoon, de generalist, en één plan. (Arbeids) participatie maakt daarmee integraal onderdeel uit van het ondersteuningsplan. Want werk, zo geeft de gemeente aan, is de beste oplossing om huishoudens zelfredzaam te krijgen en te houden en werkt dempend op andere vormen van ondersteuning.

Eind 2015 is begonnen met een pilot van tweehonderd inwoners met een Participatiewet-uitkering. Vanaf zomer 2016 geldt de nieuwe werkwijze voor alle klanten. Voor nieuwe aanvragen geldt binnen de nieuwe werkwijze dat inwoners www.werk.nl invullen. Aan het eind van [werk.nl](http://www.werk.nl) staan de contactgegevens van Stichting WIJeindhoven. Als de inwoner contact opneemt, wordt een (keukentafel)gesprek gepland. Wat betreft inkomen handelt de gemeente (specialist inkomen) de aanvraag voor bijstand af, met mogelijke input van en overleg met de generalist. De inwoner blijft, ook voor participatie, bij de generalist in het WIJteam (met inzet sociale basis en eerstelijns- en zo nodig tweedelijns-ondersteuning).

Volgens de visie van WIJeindhoven kan integrale ondersteuning alleen slagen als vanuit alle leefgebieden integraal een plan wordt opgesteld en gevolgd. De generalist kan een beroep doen op specialisten voor advies over tweedelijns-ondersteuning, diagnostiek of bijvoorbeeld schulddienstverlening. Verschillende disciplines werken samen met elkaar in de wijken. Ook de specialisten werken vanuit de wijk. Er zijn diverse ondersteuningsmogelijkheden voor mensen met een korte tot lange afstand tot de arbeidsmarkt. Aandachtspunten voor de werkwijze in Eindhoven liggen in het nog hoger op de agenda krijgen van de focus op participatie bij de WIJteams. De kennis per WIJteam is nog divers en kan verbeterd worden. Hier wordt de komende tijd ook op ingezet, zodat de uitvoeringspraktijk ook echt op de nieuwe werkwijze is ingesteld, bijvoorbeeld in de vorm van casuïstiektafels.

Eindhoven is één van de vijf betrokken steden bij de City Deal Inclusieve Stad. City Deal Inclusieve Stad wil (onder andere) bijdragen aan de transformatie naar een integrale ondersteuning van inwoners op o.a. het gebied van wonen, werk en inkomen, zorg, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Daarbij gaat het ook om het ontwikkelen van sturings- en verantwoordingsinstrumenten die het integraal werken bevorderen.



Kijk op agendastad.nl voor meer informatie

ASSEN, MEPEL EN OMRINGENDE GEMEENTEN: NAVIGATOR

Navigator biedt jongeren één verbindende regisseur in de weg naar werk

Zoveel mogelijk jongeren aan het werk en daarmee zorgen voor een betere kwaliteit van leven. Dat is het doel van het project Navigator van MEE. Jongeren tot 27 jaar met een beperkte zelfredzaamheid die dreigen te stoppen met het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs gaan idealiter preventief aan de slag in een Navigatortraject. In nauwe samenwerking met de school, ouders/opvoeders en de jongere zelf wordt een toekomstplan opgesteld waarin aandacht is voor alle leefgebieden.

Het uitgangspunt is dat de jongeren eigenaar zijn van hun eigen plan. Ieder Navigatortraject is daarmee uniek en dus maatwerk. De Navigator, een consultant van Stichting MEE, is regisseur en contactpersoon voor de jongere. Het is niet de bedoeling dat de Navigator aanvullend op een regisseur van de gemeente werkt, maar juist dat er voor de jongere één aanspreekpunt is. Mocht er, bijvoorbeeld voor een ander kind in het gezin, al een regisseur van de gemeente betrokken zijn, dan is afstemming een aandachtspunt. Met name voor de specifieke doelgroep jongeren, waarbij vaak sprake is van een (licht) verstandelijke beperking in combinatie met andere diagnoses en/of problematiek, biedt een Navigator in de rol van regisseur uitkomst.

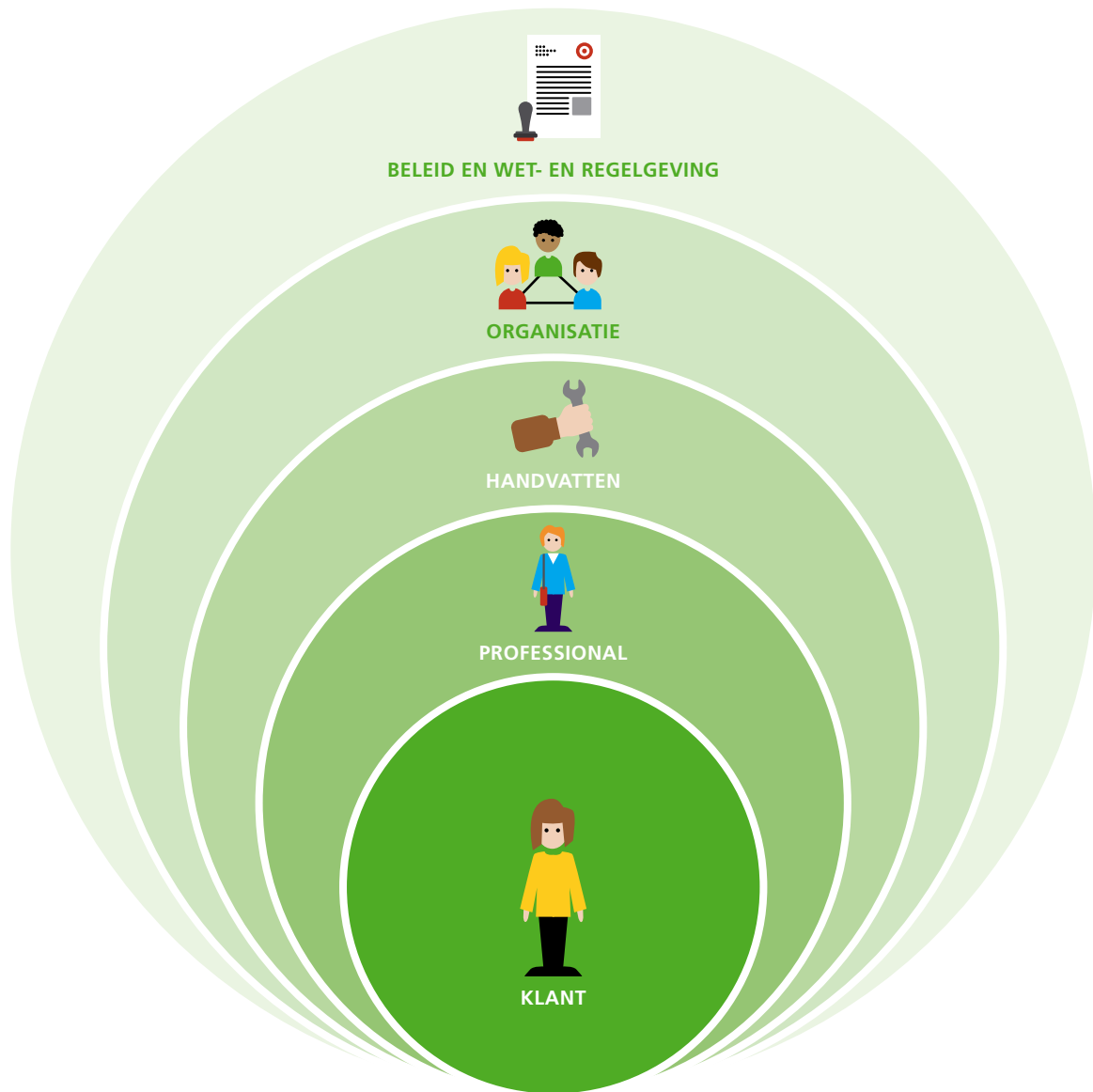
Projectleider MEE: 'Voor de medewerkers van werk en inkomen worden we als oplossing gezien voor deze zeer kwetsbare doelgroep. Zij kunnen als het ware een deel van hun caseload bij ons plaatsen.' De Navigator kijkt mee met de route en faciliteert in de dienstverlening van ketenpartners. De Navigator begeleidt de jongere voor langere tijd en vormt, vanuit een adviesrol, de verbindende schakel tussen de gemeente, UWV, school, ouders, re-integratie, hulpverleners en werkgevers. 'De kracht van Navigator is dat al deze disciplines met elkaar verbonden worden en dat bij alle partijen participatie het hoofddoel wordt. Doel van het traject is het aantal professionals te beperken tot dat wat noodzakelijk is en de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk terug te leggen bij de jongeren en hun netwerk.'

Wat is er nodig om integraal werken verder te ontwikkelen?

Duidelijk is dat integraal werken nog niet vanzelf tot stand komt. Het vraagt ook veel om patronen in de manier van werken te veranderen. Vanuit klanten gezien is er alle reden om haast te maken met een meer integrale aanpak. Hoe pakken we dat dan aan?

Een integrale aanpak krijgt gestalte op verschillende niveaus (zie figuur 2). Op alle niveaus is iets nodig. Kijken we naar de context waarbinnen de professional zich beweegt dan zien we dat zijn werk gestuurd wordt door verschillende factoren. Allereerst is er natuurlijk de klant met zijn vraag/vragen. De professional maakt gebruik van zijn eigen gereedschap en handelt in lijn met de voorschriften, aanpak en cultuur van zijn organisatie. Daarmee geeft hij uitvoering aan organisatiebeleid en uiteindelijk ook aan landelijk beleid.

Dat betekent dat een integrale aanpak vorm krijgt in de dagelijkse ontmoetingen tussen klant en professional. Het handelen van de professional wordt gekaderd door die andere niveaus. Dat geldt overigens ook voor de klant. Het model geeft die verschillende aspecten weer: (1) de **klant** als vertrekpunt, (2) de **professional** zelf en de interactie tussen professional en klant, (3) de **handvatten** die de professional tot zijn of haar beschikking heeft, (4) de **organisatie** waar de professional werkzaam is, (5) **beleid en wet- en regelgeving** van gemeenten en de rijksoverheid.



Figuur 2. Context waarin professional werkt

1. Perspectief van de klant centraal



De VNG (2012, p.12) beschrijft vóór de decentralisaties dat de complexiteit van het sociale leven en de sociale problematiek van burgers vraagt om beleidsoplossingen die uitgaan van de burger en zijn of haar omgeving. 'De vraag dan wel het probleem van burgers houdt zich niet aan beleidsmatige kokers, maar vraagt om een integrale benadering'. Om dit te realiseren, is een stelsel nodig waarin meer ruimte is voor verschil, een stelsel dat uitgaat van burgers en een aanpak op maat die verankerd is in de lokale leefwereld van burgers (VNG, 2012).

De eerder beschreven voorbeelden als 'De dag dat Peter de deur dichttimmerde' (Kruiter & Pels, 2012) en de 'Rotonde van Hamed' (Kruiter, de Jong, van Niel & Hijzen, 2008) laten bovendien vanuit de praktijk en vanuit het perspectief van klanten het belang zien van betere afstemming, ontschotting tussen verschillende hulpverleners en organisaties en integraal werken.

Bij een integrale benadering is het perspectief van de klant leidend. De klant staat centraal, voert regie, maakt eigen keuzes, ervaart eigen kracht en geeft zelf richting. De systeemwereld van wetten en organisaties moet hierbij ten dienste staan aan de leefwereld van mensen (Movisie 2016). Zo zou integraal werken er uit moeten zien, hier schetsen we het ideaal, maar de praktijk is weerbarstiger. In iedere laag moet nog veel veranderen om dat ideaal vorm te kunnen geven.

2. Professional



De professional geeft vorm aan het integraal werken. Om effectieve ondersteuning te kunnen bieden zijn vanuit het gedachtegoed van Evidence Based Practice drie zaken van belang. Als eerste de ervaringen, wensen en voorkeuren van de klant. Als tweede de ervaringskennis van de professional zelf. En ten derde de best beschikbare (wetenschappelijke) kennis. Met deze drie elementen kan de professional idealiter de best mogelijk dienstverlening aan de klant bieden.

Om integrale aanpakken verder te ontwikkelen, zijn systematisch en methodisch werken en kennis van (bewezen effectieve) interventies van grote waarde. De hoeveelheid handelings-

ruimte voor de professional is cruciaal om de best passende oplossingen voor de klant te bewerkstelligen (Van den Brink e.a., 2011, in: Franken et al., 2016). Hierbij gaat het over de mate van discretionaire ruimte (Lipsky, 1969) – de ruimte die professionals hebben om over de concrete uitvoering van hun taak eigen beslissingen te kunnen nemen – en over mandaat – de bevoegdheid om beslissingen over hulp of ondersteuning te nemen.

De mogelijkheden voor sociaal werkers om door te pakken, besluiten te nemen en budgetten in te zetten ontbreken vaak nog (City Deal inclusieve stad, 2016). Dit geeft beperkingen in manoeuvreerruimte om maatwerk te leveren. Tegelijkertijd geven de bij de City Deal betrokken gemeenten aan dat wijkteams in theorie meer ruimte hebben dan zij in de praktijk benutten. Vanuit de City Deal gemeenten (City Deal Inclusieve Stad, 2016) wordt gesignaleerd dat ruimte kennen, kunnen en durven nemen – en creatief zoeken naar alternatieve oplossingen – competenties zijn die om verdere ontwikkeling vragen bij wijkteams.

Zes fasen van gedragsverandering

Het kennen, kunnen en durven innemen van ruimte gaat niet vanzelf. Het leren en je gedrag veranderen is een proces en zal moeten aansluiten bij de fase van gedragsverandering waarin professionals zich bevinden. Prochaska en DiClemente (in: Hazelzet & van der Torre, 2015) onderscheiden zes fasen van gedragsverandering:

1. **fase van voorbeschouwing**: nog geen noodzaak en lage motivatie
2. **fase van overweging**: er is een intentie, maar voor- en nadelen worden afgewogen
3. **beslissingsfase**: er is een intentie en de beslissing om te veranderen wordt gemaakt
4. **actiefase**: er is sprake van zichtbare gedragsverandering
5. **fase van behoud**: het veranderde gedrag is geïntegreerd in het dagelijks werk
6. **terugvalfase**: fase die kan voorkomen waarbij (weer) voorbeschouwd zal worden (fase 1)

Bij fase 1 tot en met 3 neemt de intentie om te veranderen steeds verder toe. Terwijl bij de laatste drie fasen het gedrag geïnternaliseerd wordt. Het proces herhaalt zich steeds waardoor de gedragsverandering steeds op een hoger niveau komt te liggen. Het model benadrukt het belang van aansluiten bij de fase van gedragsverandering waarin iemand zich bevindt.

3. Handvatten



Professionals hebben voldoende handvatten én positieve verwachtingen ten aanzien van de eigen mogelijkheden nodig om in staat te zijn om integraal te werken. Het kan hierbij gaan om interventies die zich richten op meerdere levensdomeinen en om aanpakken, instrumenten of hulpmiddelen die gericht zijn op vaardigheden om integraal te kunnen handelen.

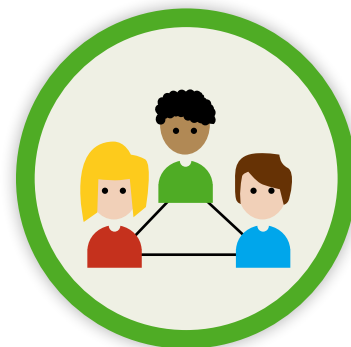
Interventies en aanpakken

In hoeverre hebben professionals de beschikking over interventies die zich richten op meerdere levensdomeinen waarvan de werkzaamheid door onderzoek wordt ondersteund? Interventies definiëren we daarbij als ‘een systematische manier van handelen om een doel te bereiken’. Uit een kennissynthese rondom integraal werken (Franken et al., 2016) blijkt dat er nauwelijks interventies gericht op brede integrale benadering zijn. Er zijn wel twintig interventies beschreven die zich richten op de verbinding tussen werk en inkomen en aspecten van zorg en welzijn, maar zij richten zich niet op alle levensgebieden. Er zijn nauwelijks interventies bekend die uitgaan van een integrale benadering vanuit het perspectief van de klant en zich (kunnen) richten op alle levensgebieden (Franken et al., 2016).

Ook kennis over de effectiviteit van deze interventies is beperkt. Een aantal interventies is beoordeeld als goed beschreven of goed onderbouwd, maar over de meeste interventies zijn op basis van onderzoek (nog) geen uitspraken te doen over de mate van effectiviteit (Franken et al., 2016).

Naast interventies zijn er ook diverse instrumenten, zoals de zelfredzaamheidsmatrix, en aanpakken zoals motiverende gespreksvoering, die professionals kunnen gebruiken bij het integraal werken.

4. Organisatie



De organisaties waarin professionals werken, bepalen voor een belangrijk deel de kaders van hun handelen. Het gaat daarbij om inhoudelijke kaders (vertaling van wettelijk kader in een opdracht) en praktische kaders (hoe is het werk georganiseerd, wat zijn de faciliteiten?). Ook de wijze van aansturing en ruimte om te leren is van belang.

Lerende organisatie

De lerende organisatie vormt een voorwaarde voor succesvol methodisch werken. De organisatie faciliteert dat professionals kunnen leren. Hazelzet en Van de Torre (in: Franken et al, 2016) benoemen in hun discussienotitie over de professionalisering van klantmanagers de volgende voorwaarden: ruimte bieden voor leren en experimenteren, faciliterend management en de uitvoerend professional als uitgangspunt. Hilhorst en van der Lans (2016) beschrijven dat 'lerende lokale gemeenschappen van professionals van verschillende snit die geoefend worden in het bevragen van elkaar' nodig zijn.

Energie professionals cruciaal

Van Delden (2009, 2010) onderzoekt hoe de samenwerking tussen organisaties kan leiden tot een betere publieke dienstverlening en ketensamenwerking. Een succesvolle ontwikkeling van samenwerking is afhankelijk van de sociale energie van de partners voortkomend uit krachten op bestuurlijk, management- en uitvoeringsniveau. De meest krachtige energiebron om effectieve resultaten te boeken in samenwerking is de activistische kracht: de energie van uitvoerende professionals rondom concrete vragen.

Om die kracht aan te kunnen spreken, is het belangrijk dat overheid en bestuurders zich richten op 'het op gang brengen van initiatieven en projecten in situaties met een samenwerkingspotentie, waarbij de groei van het 'lokale' probleemoplossende vermogen maatgevend is' (Van Delden, 2010, p. 17). Het onderzoek van Van Delden (2009, 2010) onderschrijft dat het cruciaal is dat bestuurders op lokaal niveau ruimte voor exploratie, leren en proberen op uitvoeringsniveau creëren. Dit is van belang om de samenwerking tussen professionals uit het domein van werk en inkomen en zorg en ondersteuning te stimuleren.

5. Beleid en wet- en regelgeving



De vertaling van de wettelijke kaders in lokaal beleid vindt plaats op gemeentelijk niveau. Aan lokale beleidsmakers de complexe taak de opdrachten uit de Jeugdwet, Participatiewet en Wmo te vertalen naar concrete lokale beleidsplannen. We hebben in deze verkenning gezien dat het daarbij van cruciaal belang is dat de lokale vertaling van de gedecentraliseerde wetten en aanpalende wetten zoveel mogelijk samenhangend plaatsvindt en dat hierin de leefwereld van de burger centraal staat. Hier ligt een belangrijke ontwikkelopgave.

Eerder zagen we al dat er flinke verschillen zijn tussen de gedecentraliseerde wetten. Gemeenten betrokken bij de City Deal Inclusieve Stad (2016) geven aan dat verschillende wetgeving (Jeugdwet, Participatiewet, Wmo en Zorgverzekeringswet) nog vaak leidt tot aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken. Dat maakt het volgens hen moeilijk - zo niet onmogelijk – integrale ondersteuningsplannen op te stellen, gebaseerd op maatwerk per huishouden.

Intentie tot gedragsverandering?

Intentie tot gedragsverandering speelt door alle niveaus van het model als belangrijke beïnvloedende drijfveer voor integraal werken. Het is belangrijk dat alle partijen overtuigd zijn van de meerwaarde van integraal werken en dat ze allemaal de intentie hebben om hier naartoe te werken. De intentie om gedrag te veranderen, wordt volgens de Theory of Planned Behavior (Ajzen, in: Hazelzet & van der Torre, 2015) beïnvloed door drie aspecten:

- * **attitude**: de houding ten aanzien van bepaald gedrag
- * **subjectieve norm**: sociale druk die ervaren wordt in combinatie met het belang dat iemand hecht aan de mening van anderen
- * **self-efficacy**: de verwachting om bepaald gedrag te kunnen uitvoeren

Als professionals de meerwaarde of relevantie inzien (**attitude**), gaan zij en hun organisaties zich inspannen om dingen anders te doen en zich te committeren aan nieuwe ideeën en werkwijzen. De **subjectieve norm** van andere betrokkenen, zoals de eigen organisatie, is hierop van invloed. Een cruciale vraag is dus ook: zijn alle betrokkenen voldoende overtuigd van het belang van integraal werken én van de plek van werk en inkomen daarin? Ten derde moet een professional – om positieve verwachtingen van de eigen mogelijkheden te hebben (**self efficacy**) – ook beschikken over de juiste handvatten en vaardigheden om integraal te *kunnen* werken.

De ultieme vraag of integraal werken echt in de praktijk vorm gaat krijgen is dan ook of op alle niveaus de intentie tot gedragsverandering in voldoende mate gevoeld wordt. Die vraag zal de komende tijd in de praktijk beantwoord worden.

Tot slot

In deze verkenning hebben we geconstateerd dat beleidsmatig het belang van een integrale aanpak hoog in het vaandel staat. Het ontbreekt in geen enkel beleidsplan. Gemeenten onderschrijven het belang hiervan in hun visie op het sociale domein. De vertaling hiervan in de praktijk is echter weerbarstig, zo komt naar voren uit het beperkt aantal aanmeldingen van praktijkvoorbeelden in deze verkenning. Ook de literatuurstudie laat zien dat samenwerking tussen professionals uit het domein van werk en inkomen en zorg en ondersteuning nog beperkt is.

Om meer zicht te krijgen op mogelijke redenen hiervoor en aangrijpingspunten te vinden voor verdere ontwikkeling van integrale aanpakken, hebben we de context waarin professional en klant samenwerken verkend. We hebben gezien dat professionals die een holistische, samenhangende benadering van de klant willen realiseren, zich bewegen in een complexe context. We hebben per niveau bloot gelegd welke elementen daar een rol in spelen.

Een belangrijke basisvoorwaarde waaraan op alle niveaus (professional, organisatie, beleid) voldaan moet worden is: het zien van de meerwaarde van integraal werken en de intentie om hier aan te gaan werken.

Literatuur

- * Arum, S. van & Lub, V. (2014). *Wat gemeenten van wijkteams verwachten*. Beleidsonderzoek online, februari 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000037.
- * Arum, S. van & Schoorl, R. (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld. Stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)*. Utrecht: Movisie.
- * Brink, C. (2012). *Werken vanuit zelfregie. Wat houdt het in?* Utrecht: Movisie.
- * City Deal Inclusieve stad (2016). *Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken*.
- * Delden, P. van (2010). Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. Pionierende professionals belangrijker dan ambitieuze bestuurders In: *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie* 64 (2010), 3, p. 5-21.
- * Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken. Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Genneep.
- * Deth, A. van, Houten, M. van, Nourozi, S., & Kuiper, S. (2016) Participatiewet en Wmo: latrelatie of huwelijk? inclusief 16 praktijkvoorbeelden. Utrecht: Movisie.
- * Franken, M., Houten, M. van, Lammersen, G., Mateman, H. & Verweij, S. (2016). *Werk en inkomen – kennis en interventies geordend. Kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden*. Utrecht: Movisie.
- * Hillhorst, P. & van der Lans, J. (2016). #30 Onder de oppervlakte van de decentralisaties. [Website Sociale Vraagstukken](#).
- * Hazelzet, A.M. & van der Torre, W. (2015). *Professionalisering van klantmanagers in het sociale domein. Gewoon... je werk goed willen doen?!* Leiden: TNO.
- * Inspectie SZW (2015). *Buitenspel. de uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
- * Inspectie SZW (2012). *Samen de focus op werk. een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg*. Den Haag: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- * Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. In: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, (2011), Volume 2, Issue 1.
- * Kruijter, A.J. & Pels, C. (2012). *De dag dat Peter de deur dichttimmerde. Waarom mensen die onze hulp het hardst nodig hebben niet geholpen worden*. Amsterdam: Van Genneep.
- * Kruijter, A.J., Jong, J. de, Niel, J. van & Hijzen, C. (2008). *De rotonde van Hamed. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Leiden: Universiteit Leiden, Centre for Government Studies.
- * Lipsky, M. (1969), *Toward a theory of street-level bureaucracy*. University of Wisconsin Discussion papers.
- * Movisie (2016). Het Participatiewiel. Utrecht: Movisie.
- * Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- * Rijdsdijk L.E., Hofhuis, J., Den, ten, L., & De Vries, S. (2015). *Interprofessioneel samenwerken in sociale wijkteams: succesfactoren en implicaties voor onderwijs. Een internationale verkenning*. Zwolle: Windesheim.
- * Veer, K. van der, Houten, M. van & Middelhof, L. (2014). Factsheet *Werk en inkomen in sociale (wijk)teams*. Utrecht: Divosa/Movisie.
- * Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012). *Bouwen op de kracht van burgers: naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein*. Den Haag: VNG.
- * Waal, V. de, Binkhorst, J. & Scheijmans, I. (2014). *De ontwikkeling van nieuwe vormen van integraal wijkgericht werken*. Utrecht: Wmo-werkplaats Utrecht/Hogeschool Utrecht.
- * Winsemius, A., Ballering, C., Scheffel, R. & Schoorl, R. (2016). *Wat werkt bij Sociaal en Gezond*. Utrecht: Movisie.