

ONDERZOEKSNOTITIE

Integraal samenwerken op het snijvlak van Participatiewet en Wmo

Joep Binkhorst

Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht

joep.binkhorst@hu.nl

Jean Pierre Wilken

Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht

jean-pierre.wilken@hu.nl

Samenvatting

Veel gemeenten zien integrale samenwerking op het snijvlak van zorg & welzijn en werk & inkomen als een oplossing om meer mensen met problemen op verschillende leefgebieden naar betaald of vrijwillig werk toe te leiden. Met integraal samenwerken wordt bedoeld dat problemen op het gebied van bijvoorbeeld wonen, gezondheid of financiën in samenhang aangepakt worden. Hiervoor is goede afstemming tussen professionals nodig.

In drie Nederlandse gemeenten is in de periode 2018-2020 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd dat inzicht biedt in knelpunten en oplossingen op het gebied van samenwerking. Er zijn gedurende deze periode bijeenkomsten georganiseerd waaraan in totaal circa 60 uitvoerende professionals (onder anderen sociaal werkers en klantmanagers) en beleidsmedewerkers deelnamen. Ook zijn meer dan 30 verdiepende interviews gehouden met professionals, beleidsmedewerkers en managers in het sociaal domein en circa 40 gesprekken gevoerd met inwoners. De resultaten laten zien dat het mogelijk is integraal werk vorm en inhoud te geven wanneer professionals in de gelegenheid worden gesteld om met elkaar af te stemmen, gebruikmaken van elkaars kennis en expertise, en werken vanuit een gezamenlijke visie op (arbeids)participatie. We concluderen dat dit vraagt om een 'wendbare', 'responsieve' overheid en een bijpassende sturingsfilosofie.

Abstract

Integrated collaboration to support people with multiple problems towards work

In many municipalities, working in an integrated way at the intersection of social services and labour services is perceived as a solution to support unemployed people with multiple problems to guide them towards a paid job. In this article, the results of a qualitative study are presented. The study

was conducted in three Dutch municipalities in the period 2018-2020. The study provides insight in the bottlenecks and solutions when professionals of different organizations develop better ways of interprofessional collaboration and service provision. For this study three communities of practice were organised in which around 60 professionals and municipality officials participated. The study documented the experiments which took place and the lessons learned. The experiences of 40 service users were collected and served as input for service innovation. The results show that services can be improved when professionals have space to meet each other, if they develop a shared vision on (labour) participation, if they attune closely to the wishes and needs of the service user, and if they use each other's knowledge and expertise well. As far as local authorities are concerned, we conclude that integrated service provision requires a viable and 'responsive' governance style and a facilitating organisation.

Key words: integrated services, labour participation

Inleiding

Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning (Wmo), arbeidsparticipatie (Participatiewet) en jeugdzorg (Jeugdwet) overgeheveld van de rijksoverheid naar de gemeenten. Deze transitie moesten leiden tot efficiëntere zorg- en hulpverlening dicht bij de burger, en daarmee ook dure specialistische zorg voorkomen. Tegelijkertijd ging dit gepaard met een forse bezuinigingsslag. Om kosten te besparen zetten gemeenten in op het vergroten van de zelfredzaamheid van hun inwoners en het stimuleren van participatie op de arbeidsmarkt, zodat die inwoners in hun eigen inkomen kunnen voorzien en minder afhankelijk zijn van collectieve middelen (Jager-Vreugdenhil, 2012; Van der Veer, Van Houten, & Middelhof, 2014). Voor inwoners die ondersteuning nodig hebben diende de dienstverlening zo efficiënt en effectief mogelijk te worden ingericht. Gemeenten zochten hiervoor naar nieuwe vormen van zorg en dienstverlening, die meer integraal ingericht werden, bijvoorbeeld in de vorm van interdisciplinair werkende sociale wijkteams. Het uitgangspunt daarbij was ook een minder aanbodgerichte en meer vraaggerichte dienstverlening, die nauw aansloot bij de behoeften van de inwoner.

Ontwikkelingen

Uit evaluaties die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2018 en 2019 publiceerde over de hervorming van verschillende wetten bedoeld voor mensen die langdurig zorg nodig hebben, blijkt dat de hervormingen niet, zoals werd beoogd, geleid hebben tot een betere kwaliteit van ondersteuning en zorg, of tot meer participatie op de arbeidsmarkt. Het SCP stelt dat de Participatiewet – die erop gericht is dat meer mensen, ook met een arbeidsbeperking, werk vinden –

de gestelde doelen nauwelijks waarmaakt: de inkomenspositie van jonggehandicapten verslechterde, terwijl ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden (mensen die voor de invoering van de Participatiewet ook al onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vielen) er nauwelijks op vooruitgingen. Mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor een plek in de sociale werkvoorziening zagen hun baankansen dalen. Ook andere publicaties laten zien dat de verwachtingen op dit terrein te rooskleurig waren (Commissie Regulering van Werk, 2020; SCP, 2020; WRR, 2020).

Waar het in aanloop naar en in de eerste jaren na de decentralisatie voor gemeenten de vraag was hoe zij de kaders van de afzonderlijke wetten konden benutten om hun dienstverlening te verbeteren, zien we in bovengenoemde publicaties aanbevelingen om juist die wetgeving zelf te herzien en het advies aan gemeenten om verschillende wettelijke kaders meer met elkaar te verbinden. Zo stelt het SCP (2020) dat veel ‘Participatiewetcliënten’ die naast vragen op het gebied van werk en inkomen ook problemen ervaren op andere leefgebieden in hun contact met de gemeente ook behoefte hebben aan ondersteuning vanuit de Wmo. Want ook al toont onderzoek aan dat werk een positieve invloed heeft op het welzijn en de gezondheid van mensen (zie onder anderen: Burdorf et al., 2016; Schuring, 2010), het draait altijd om een passende match tussen de mogelijkheden van een individu en die van de arbeidsmarkt.

De ontwikkelingen die we hier schetsen worden bevestigd in het onderzoek *Lokaal & integraal werken aan participatie* (Binkhorst, 2021), waarover we in deze bijdrage rapporteren. Dit onderzoek werd uitgevoerd door het Kenniscentrum Sociale Innovatie en Movisie, met subsidie van ZonMw vanuit het programma ‘Vakkundig aan het werk’. Dit project liep van 2018 tot eind 2020 in de gemeenten Houten, Woerden en Wijk bij Duurstede. In de volgende paragraaf gaan we allereerst nader in op de doel- en vraagstelling. Daarna geven we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek weer.

Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek was het vergroten en bundelen van kennis over werkwijzen om met verschillende professionals de meervoudige problematiek van cliënten te adresseren en adequate dienstverlening te bieden. De onderzoeksvraag luidde: Hoe kunnen professionals op lokaal niveau integrale samenwerking vorm en inhoud geven, met als doel arbeidsparticipatie van mensen met meervoudige ondersteuningsbehoeften te realiseren?

In het project stonden twee begrippen centraal, namelijk ‘integraal werken’ en ‘mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte’. Met ‘integraal werken’ bedoelen we de samenwerking van betrokkenen uit verschillende organisaties binnen een gemeente gericht op – in de kern – het terrein van Wmo (zorg en welzijn) en Participatiewet (re-integratie). We zien dat ook andere

wetgeving hiermee verbonden is, zoals de Jeugdwet of wetgeving waar het UWV bij betrokken is. Voor de taken van het UWV dragen gemeenten weliswaar geen verantwoordelijkheid, maar zij hebben er in hun dienstverlening wel mee te maken. Zowel vanuit het perspectief van werk en inkomen (Participatiewet, UWV) als zorg en welzijn (Wmo) is het stimuleren van participatie immers een van de doelstellingen.

Een tweede begrip is 'mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte'. We bedoelen hiermee mensen die met problemen op meerdere levensgebieden kampen. Deze problemen kunnen elkaar versterken of in stand houden. Mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte zijn onvoldoende in staat tot zelfregie om het kluwen van problemen op te lossen. Ook hun sociale netwerk is dikwijls onvoldoende in staat adequate ondersteuning te bieden. Door deze problematiek is deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend mogelijk (Bosselaar, Prins, Maurits, & Molenaar-Cox, 2010). Bezien vanuit het domein van werk en inkomen zijn dit mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, of met andere woorden: de arbeidsmarkt biedt onvoldoende mogelijkheden om er zonder ondersteuning aan deel te nemen. In het kader van dit onderzoek hebben we het over mensen die veelal langere tijd gebruikmaken van een bijstandsuitkering. Een uitdaging daarbij is te bepalen welke vorm van participatie haalbaar is en wat er nodig is om die te realiseren.

De focus in het onderzoek lag op de wijze waarop verschillende organisaties integraal kunnen samenwerken om deze groep mensen passende ondersteuning te bieden. Uit eerder onderzoek weten we dat het daarbij van belang is om 'integraal' te kijken naar de kwaliteit van leven (Wilken & Den Hollander, 2019). Het gaat dan om wensen en behoeften op meerdere, vaak met elkaar samenhangende levensgebieden, zoals psychische en lichamelijke gezondheid, de financiële situatie en de situatie in het gezin. Om een integraal beeld te krijgen van de situatie en vervolgens passende ondersteuning te bieden, zijn interprofessionele samenwerking en afspraken over regie essentieel. De uitdaging waar we in dit project voor stonden was om te onderzoeken hoe 'integraal werken' echt in praktijk gebracht kan worden.

Aanpak

Methodologie

In dit project gebruikten we het model van de *ontwikkelwerkplaats* (OWP). Een ontwikkelwerkplaats is een *living lab*, een proeftuin waar geleerd, onderzocht en ontwikkeld wordt. Hierin staat de gelijkwaardige inbreng van drie typen kennis centraal, te weten: (1) kennis afkomstig uit de beroepspraktijk (uitvoerende professionals, managers, beleidsmedewerkers), (2) kennis van eindgebruikers (burgers), en (3) wetenschappelijke kennis. Deze kennis is ingebracht door in het

project inzichten vanuit deze perspectieven in de OWP in te brengen en onderling uit te wisselen. De methodiek is gebaseerd op de *community of practice* (Coenders, 2012; Wenger, McDermott, & Snyder, 2002) en sluit aan op de behoefte om professionals in het sociaal domein ruimte te bieden om op de werkvloer te leren en betere praktijken te ontwikkelen (Wilken, Van Slagmaat, & Van Gijzel, 2013).

Een OWP heeft een ontwikkelings- en ontwerpgericht karakter. Hierbij wordt gebruikgemaakt van ontwerpgericht onderzoek (Van Aken & Andriessen, 2011). De definiërende eigenschap van ontwerpgericht onderzoek is dat het gericht is op het ontwikkelen van generieke oplossingen voor kwesties die voor het werkveld belangrijk zijn. Deze onderzoeksaanpak biedt professionals zodoende 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). Op deze manier biedt een OWP de mogelijkheid om kenniscreatie en professioneel leren op de werkvloer te laten plaatsvinden. Door ook kenniscirculatie te laten plaatsvinden tussen verschillende ontwikkelwerkplaatsen kunnen professionals en andere betrokkenen rond gedeelde thema's van elkaar leren (Coenders, 2012).

Vanuit het onderzoek zijn de ervaringen, processen en experimentele aanpakken gevolgd en systematisch beschreven. Dit is zowel gebeurd per ontwikkelwerkplaats/gemeente als door een vergelijkende analyse, waardoor bevorderende en belemmerende factoren bepaald konden worden. Hiervoor is een analysekader gebruikt dat we in de volgende subparagraaf nader toelichten.

Analysemodel

Als analysekader voor 'integraal werken' gebruikten we het viervenstermodel (Binkhorst, Overkamp, Sprinkhuizen, & Wilken, 2019; Wilken, Overkamp, Binkhorst, & Sprinkhuizen, 2021). Dit model (zie figuur 1) onderscheidt vier perspectieven, namelijk (1) de inwoner en zijn leefwereld, (2) de professional en zijn uitvoeringspraktijk, (3) de organisatie (het management en de inrichting van de dienstverlening), en (4) de overheid (beleid en bestuur). Vanuit ieder perspectief kan gekeken worden naar de maatschappelijke opgave die voorligt, in dit geval: de dienstverlening aan inwoners met een meervoudige ondersteuningsbehoefte. Een algemeen probleem in het sociaal domein is dat deze perspectieven dikwijls met elkaar schuren. Dit bleek ook bij dit onderzoek het geval te zijn. De kunst bij integraal werken is om de perspectieven nauw op elkaar te laten aansluiten. De toepassing van het viervenstermodel maakte het zowel voor de onderzoekers als voor de betrokkenen uit de beroepspraktijk mogelijk om de verschillende factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van samenwerking te kunnen bestuderen en begrijpen.

[Hier figuur 1 plaatsen]

Uitvoering

In de periode 2018-2020 vonden in elke gemeente ongeveer elke 3 tot 6 weken bijeenkomsten plaats, waarbij in totaal circa 60 uitvoerende professionals en andere mensen betrokkenen waren, zoals inwoners, teammanagers en beleidsmedewerkers. Een ontwikkelwerkplaats is zo samengesteld dat een 'veelheid aan perspectieven' vertegenwoordigd is (Kloppenburger, De Jonge, & Greven, 2020, p. 13). Elke ontwikkelwerkplaats in dit project bestond daarom uit ongeveer 6 tot 10 deelnemers, waaronder professionals afkomstig uit sociale wijkteams, klantmanagers uit regionale uitvoeringsorganisaties werk en inkomen, en arbeidsdeskundigen van het UWV. Naast de bijeenkomsten werden meer dan 30 verdiepende interviews gehouden met professionals, beleidsadviseurs sociaal domein, beleidsadviseurs werk en inkomen, directeuren en managers.

De ervaringskennis van inwoners werd op verschillende manieren verzameld. In alle drie gemeenten werden inwoners en hun vertegenwoordigers geïnterviewd (onder andere via de cliënten- en participatieraad). Van de bijeenkomsten en interviews zijn door de onderzoekers uitgebreide verslagen gemaakt. Deze data werden gebruikt om inzicht te krijgen in processen, problemen en oplossingen.

Resultaten

De onderzoeksresultaten laten zien dat het realiseren van een integrale aanpak voor gemeenten en de betrokken professionals niet gemakkelijk is. Tegelijkertijd blijkt dat het mogelijk is kansrijke aanpakken te ontwikkelen die zich richten op (arbeids)participatie, en daarbij nauw aansluiten bij de wensen, behoeften en mogelijkheden van inwoners. Bovendien komt uit het onderzoek naar voren dat een integrale aanpak van de grond te krijgen niet alleen een opgave voor uitvoerende professionals is, maar dat daarbij ook de inzet van managers, beleidsmedewerkers en bestuurders van belang is. We beschrijven nu aan de hand van de verschillende perspectieven uit het viervenstermodel de belangrijkste knelpunten en oplossingen om te komen tot betere integrale werkwijzen en oplossingen zoals die uit het onderzoek naar voren komen.

Knelpunten

Vanuit de inwoner gezien typeren we integraal werken als een aanpak die als samenhangend ervaren wordt en aandacht heeft voor alle leefgebieden waarop problemen zich voordoen. Een voorbeeld hiervan is een inwoner die kampt met depressieve klachten die mede te maken hebben met een moeilijke gezinssituatie en schuldenproblematiek.

Integraal werken gaat om een allesomvattende aanpak van deze met elkaar samenhangende problemen. Ons onderzoek laat zien dat het professionals vaak niet lukt om zo'n allesomvattende aanpak te realiseren. Een signaal dat inwoners vaak afgeven is dat zij zich door instanties niet gehoord voelen. Ervaringen met instanties worden als 'ontmoedigend' of 'contraproductief' getypeerd. Mensen geven aan zich onvoldoende gesteund te voelen bij het zoeken naar werk. Als oorzaak daarvoor dragen de inwoners bijvoorbeeld aan dat ze meermaals hun problematiek bij verschillende partijen op tafel moeten leggen (bijvoorbeeld een sociaal team of sociale dienst) en dat zij in hun optiek bovendien vaak tegenstrijdige adviezen krijgen.

Een belangrijk knelpunt vanuit het perspectief van de uitvoerende professionals is dat professionals in het domein zorg & welzijn enerzijds, en werk & inkomen anderzijds, werken vanuit een verschillende visie op participatie. Zo kunnen professionals van mening verschillen over wat de beste 'route' is om iemand te activeren ('werk eerst' of 'zorg eerst'). Professionals maken beperkt gebruik van elkaars kennis en expertise. Professionals redeneren nog vaak vanuit de 'opdracht' of 'koker' van hun organisatie.

Een knelpunt gerelateerd aan de organisatie van het samenwerkingsverband is de capaciteit – en daarachter de beschikbare financiële middelen – om de beoogde integrale aanpak uit te kunnen voeren. Samenwerking moet goed georganiseerd zijn, en dit vraagt afstemming op managementniveau ('de organisatie') over de waarde en het doel van wat men gezamenlijk wil bereiken met de samenwerking. Andere knelpunten vanuit organisatieperspectief hangen samen met de kaders die de gemeente als opdrachtgever en financier aan uitvoeringsorganisaties meegeeft. Deze zijn vooral gebaseerd op efficiëntie en doelmatigheid, en minder op de wensen en behoeften van de inwoners.

Op bestuurlijk niveau zien we dat ambities van de gemeenten ten aanzien van integraal werk niet goed aansluiten op wat uitvoerende professionals nodig hebben. Er is een gat tussen wat de (lokale) overheid beoogt met integrale samenwerking en de vertaling hiervan naar opdrachten aan het werkveld, en de uitvoering hiervan door organisaties en professionals.

Oplossingen

Uit het onderzoek komt een aantal oplossingsrichtingen naar voren om genoemde knelpunten aan te pakken. Met andere woorden: wat is nodig om een integrale aanpak te realiseren? Het korte antwoord is dat professionals integrale samenwerking effectief vorm en inhoud kunnen geven wanneer zij in de gelegenheid worden gesteld om met elkaar af te stemmen, gebruikmaken van elkaars kennis en expertise, en werken vanuit een gezamenlijke visie op (arbeids)participatie en een daaruit voortvloeiend gemeenschappelijk doel. Op deze manier is het mogelijk om de problemen waar inwoners mee te maken hebben te ontrafelen en hen passende ondersteuning te bieden,

gericht op verschillende leefgebieden, zonder participatie daarbij als ‘stip op de horizon’ uit het oog te verliezen. In het project hebben we hier goede voorbeelden van kunnen zien. Hieronder noemen we vier bouwstenen die hieraan bijdragen:

1. Een duidelijke toegang en gezamenlijke intakes. Voor inwoners is het belangrijk om één loket te hebben waar zij terecht kunnen. De toegang dient dus goed geregeld te zijn. Het blijkt dat gezamenlijke intakes bijdragen aan het realiseren van de beoogde integrale samenwerking. Dit betekent dat professionals vanuit verschillende organisaties, met een verschillende achtergrond en met kennis van verschillende wettelijke kaders, samen met een inwoner (en eventueel voor hem of haar belangrijke naasten) om tafel moeten gaan zitten. Uit experimenten hiermee in ons onderzoek blijken inwoners deze aanpak erg te waarderen, omdat op die manier stilgestaan kan worden bij verschillende leefgebieden waarop een inwoner problemen ervaart en hij daarbij in de gelegenheid is om zelf regie te voeren over oplossingsrichtingen. Tevens blijkt dat professionals wetgevende kaders bij deze aanpakken als veel minder belemmerend ervaren. Een verklaring hiervoor is dat als professionals een ‘brede’ (lees: ‘integrale’) inventarisatie maken van de problematiek die bij een inwoner speelt – dus openstaan voor vraagstukken die op verschillende leefgebieden kunnen spelen –, zij vervolgens sneller onderling en met de inwoner schakelen om tot passende oplossingen te komen. De inwoner staat zodoende centraal, en niet het wetgevende kader.

2. Intensief begeleiden. Een tweede bouwsteen, naast het goed organiseren van de toegang en het houden van gezamenlijke intakes, is om professionals tevens in de gelegenheid te stellen om ook in het traject daarna gezamenlijk op te trekken. Bijvoorbeeld door elke twee weken met een inwoner om tafel te gaan. We kunnen dit samenwerkingsmodel typeren als ‘interdisciplinair’ en ‘transdisciplinair’, waarbij de samenwerking gecoördineerd verloopt via face-to-face overleg en er gezamenlijke beslissingen worden genomen (Ploeger & Fukkink, 2018).

3. Goede aansluiting. De derde bouwsteen betreft een goede aansluiting tussen ondersteuning vanuit ‘zorg en welzijn’ en ‘werk en inkomen’. Als professionals vanuit beide invalshoeken in direct onderling contact goed met elkaar en de inwoner samenwerken, leidt dit tot meer vertrouwen van inwoners en daadwerkelijk tot integrale trajecten. Hoewel het hebben van (vrijwilligers)werk kan bijdragen aan het vergroten van zelfvertrouwen en een betere gezondheid (‘werk als medicijn’; zie onder anderen: Burdorf et al., 2016; Schuring, 2010), komt uit ons onderzoek naar voren dat bij deze doelgroep ook eerst, of parallel hieraan, aandacht moet zijn voor vraagstukken op andere leefgebieden dan arbeidsparticipatie. Om stappen naar werk te helpen zetten, is het van belang om grip te krijgen op de verschillende kwesties waar inwoners mee worstelen. Zo is het belangrijk dat

stressfactoren samenhangend met bijvoorbeeld problematische schulden of een complexe gezinssituatie eerst aangepakt worden. Stress-sensitieve dienstverlening dus (Jungmann, Wesdorp, & Madern, 2020). Pas dan is er voldoende rust om stappen richting participatie te zetten.

4. Faciliterende overheid. De vierde bouwsteen voor een succesvolle integrale aanpak is een goede organisatie-inrichting. Denk hierbij aan voldoende personele capaciteit, een heldere procesinrichting en duidelijke keuzes ten aanzien van de onderlinge samenwerkingsvorm. De verantwoordelijkheid voor de samenwerking dient dus niet alleen bij professionals in de uitvoering te liggen. Integraal werken is een 'weerbarstig' ideaal, waar men als gemeente en uitvoerende organisaties in feite continu aan moet blijven werken. Het is een taak van de gemeente (zo wordt naar voren gebracht in het onderzoek) om de beleidsvisie van integraal werken te vertalen naar een heldere, eenduidige opdracht voor de uitvoerende professionals, en tevens condities te scheppen zodat professionals wet- en regelgeving flexibel kunnen toepassen. Dit kan onder meer door als gemeentebestuur uitvoerende professionals het mandaat te geven om in individuele situaties 'gemotiveerd af te wijken' van wetten, regels en procedures. Credo's als 'de klant centraal' of 'doen wat nodig is', kunnen slechts betekenis krijgen als de uiteindelijke bedoeling steeds opnieuw naar voren gebracht wordt, en dat is wat voor de betreffende burger van belang is voor zijn of haar kwaliteit van leven. Het vraagt van gemeenten een langetermijnbeleid om de ambities op het gebied van integraal werk te kunnen realiseren. De opbrengsten van een integrale aanpak worden immers pas goed zichtbaar wanneer die het niveau van 'proeftuin' of 'pilot' overstijgt en een structurele plek krijgt in beleid en uitvoering.

Conclusies

De uitkomsten van het project bieden inzicht in hoe gemeenten integraal werk vorm en inhoud kunnen geven om mensen uit de doelgroep van de Participatiewet meer perspectief te bieden en de kans op werk voor mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte te vergroten. Zoals ook het SCP (2020) stelt, zien we in dit onderzoek dat veel 'Participatiewet-cliënten' die naast vragen op het gebied van werk en inkomen ook problemen ervaren op andere leefgebieden, belang hebben bij ondersteuning op het gebied van zorg en welzijn. Deze integrale benadering blijkt in de praktijk voor gemeenten echter niet gemakkelijk om te realiseren. We stellen in dit onderzoek vast dat de mate waarin passende ondersteuning door professionals geboden kan worden sterk afhangt van keuzes op beleids- en bestuurlijk niveau, en van de wijze waarop lokale samenwerking georganiseerd is. In deze concluderende paragraaf richten we ons daarom op de rol van de overheid om op lokaal niveau integrale samenwerking vorm en inhoud te geven.

Een responsieve overheid

Het is de wens van de lokale overheid om wendbaar te kunnen zijn, en nauw aan te sluiten bij vragen en problemen van inwoners. Het realiseren van een integrale aanpak, waarbij verschillende wetten, organisaties, afdelingen en professionele disciplines met elkaar schuren, is voor gemeenten echter een ingewikkelde exercitie. Als we kijken naar het integraal werk vanuit bestuurlijk perspectief, dan is een samenhangende inrichting van het gemeentelijk apparaat, met daaronder een visie op rollen en verantwoordelijkheden, een belangrijke voorwaarde. Dit past bij wat Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist (2015) een 'samenwerkende' en 'responsieve' overheid noemen. Toch zien we dat gemeenten in praktijk nog vooral geneigd zijn zich te manifesteren als 'rechtmatige overheid', gericht op het bewaken van rechten en plichten (*public administration*), en als 'presterende overheid', gericht op het meetbaar bereiken van resultaten (*new public management*) (ibidem). Op basis van ons onderzoek kunnen we concluderen dat dit de beoogde integrale samenwerking kan belemmeren.

Passende sturingsfilosofie

Integraal werk voor mensen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte, met als doel het vergroten van kansen op een zinvolle daginvulling, vrijwilligerswerk of betaald werk, vraagt om een passende sturingsfilosofie van de gemeente en de bij de integrale aanpak betrokken partijen. De bouwstenen van een integrale aanpak die we in dit project ontwikkeld en geëvalueerd hebben, kunnen in iedere gemeente geïmplementeerd worden. Hiermee kan een betere dienstverlening gerealiseerd worden. Het vraagt van een gemeentebestuur om een integrale en inclusieve visie, en de wil en de middelen om nieuwe werkwijzen structureel te implementeren. Het vraagt ook om een langetermijnbenadering, want de kosten gaan dikwijls voor de baat uit. Ook vraagt het van gemeenten om continue aandacht voor inwoners in de meest kwetsbare posities. De coronacrisis laat zien dat groepen mensen die al kwetsbaar waren het hardst geraakt werden. We onderschrijven de aanbevelingen van de werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (2020) die ervoor pleit meer in te zetten op integraal werken: 'Doen wat nodig is, maatwerk, dicht bij de mensen in de wijken, integraal.' (2020, p. 24).

Literatuur

Binkhorst, J. (2021). *Eindrapport 'Lokaal & integraal werken aan participatie'*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.

- Binkhorst, J., Overkamp, E., Sprinkhuizen, A., & Wilken, J.P. (2019). *Integraal werken ontrafeld. Een contextueel professioneel perspectief in vier vensters*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.
- Bosselaar, J.H., Prins, R., Maurits, E., & Molenaar-Cox, P. (2010). *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Burdorf, A., Robroek, S., Schuring, M., Brouwer, S., Van Holland, B.J., Koolhaas, W., et al. (2016). *Kennissynthese werk(en) is gezond*. Den Haag: ZonMw.
- Coenders, M. (2012). Community of practice – Etienne Wenger. In M. Ruijters & R.-J. Simons (red.), *Canon van het leren: 50 concepten en hun grondleggers*. Deventer: Kluwer.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland Participatieland?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Jansen, E., & Van Biene, M. (2015). Van dromen naar doen: Actielerend bouwen aan nieuwe sociale infrastructuur. In A. Kooiman, J.P. Wilken, M. Stam, E. Jansen, & M. Van Biene (red.), *Leren transformeren: Hoe faciliteer je praktijkinnovatie in tijden van transitie?* Utrecht: Movisie.
- Jungmann, N., Wesdorp, P., & Madern, T. (2020). *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Bohn Stafleu Van Loghum.
- Kloppenburger, R., De Jonge, E., & Greven K. (2020). *Wat werkt in ontwikkelwerkplaatsen? Een verkennend onderzoek naar werkzame factoren*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.
- 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* (pp. 249-265). Bussum: Coutinho.
- Schuring, M. (2010). *The role of health and health promotion in labour force participation*. Thesis. Rotterdam: Erasmus MC.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Aken, J., & Andriessen, D. (2011). *Handboek ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.

- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB.
- Van der Veer, K., Van Houten, M., & Middelhof, L. (2014). *Werk en inkomen in sociale (wijk)teams*. Utrecht: Movisie/Divosa.
- Wenger E., McDermott, R., & Snyder, W. (2002). *Cultivating communities of practice. A guide to managing knowledge*. Harvard: Harvard Business School Press.
- Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (2020). *Verslag van de Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis*. <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis.pdf>
- Wilken, J.P., & Den Hollander, D. (2019). *Handboek steunend relationeel handelen. Werken aan herstel en kwaliteit van leven*. Amsterdam: SWP.
- Wilken, J.P., Overkamp, E., Binkhorst, J., & Sprinkhuizen, A. (2021). Integraal werken en sociaal werk. Vier perspectieven op een weerbarstige werkelijkheid. In J. Metz, M. Jager-Vreugdenhil, J.P. Wilken, & T. Witte (red.), *Sociaal werk doordacht*. Amsterdam: SWP.
- Wilken, J.P., Van Slagmaat, C., & Van Gijzel, S. (2013). The Best Practice Unit: A model for learning, research and development. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 22, 131-148.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Rapport no. 102. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Figuur 1 **Viervenstermodel voor integraal werken toegepast op dit onderzoek (Bron: Binkhorst et al., 2019)**

<p>De inwoner:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ondersteuningsbehoeften op verschillende leefgebieden • Behoefte aan keuzevrijheid en eigen regie • Zelf oplossingsrichtingen kunnen aandragen • Autonomie: zoveel mogelijk gebruik maken van eigen kracht en mogelijkheden sociaal netwerk 	<p>De professional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Starten vanuit de leefwereld • Werken op basis van wensen en behoeften van de inwoner op verschillende levensgebieden • Deskundigheid samenbrengen die nodig is op leefgebieden waar de inwoner ondersteuning nodig heeft • Samenwerking op basis van gemeenschappelijke visie, onderling vertrouwen en kennis van elkaars expertise
<p>De organisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inrichten effectief interdisciplinair samenwerkingsmodel • O.a. inrichting van gemeenschappelijke toegang, gezamenlijke intakes 	<p>De overheid (beleid en bestuur):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Heldere integrale visie op maatschappelijke ondersteuning en participatie, werk & inkomen • Heldere opdracht aan uitvoeringsorganisaties • Ruimte om wettelijke kaders en regelgeving flexibel toe te passen