

Beleidsplan Sociaal Domein, uitwerking thema integraal werken

Door: Ada van der Pol, Linda Vonk, Paul van Vucht, Imran El Fadili, Jelle Boersma en Ruud Beaumont

19 november 2018

Inleiding

Integraal werken is een van de uitwerkingsvraagstukken ter voorbereiding op het brede beleidsplan sociaal domein Drechtsteden 2020. Wat voorligt is nog niet het eindresultaat, maar een eerste tussenrapportage. In deze eerste, verkennende fase van uitwerking is vooral ingezoomd op de 'wat-en waaromvraag'. In de tweede fase, vanaf 4 december tot aan 1 mei 2019, bij de oplevering van het definitieve beleidsplan, zal dan ook de 'hoevraag' aan de orde komen. Maar, omdat de scheiding niet zo strak te trekken is, zullen in de voorliggende notitie ook 'hoe-elementen' de revue passeren.

De eerste fase heeft vooral geresulteerd in het nader duiden van uitwerkingsvraagstukken en het zicht op de complexiteit van het thema 'integraal werken'. Bestuurlijke keuzes zullen – op een later moment – vooral gevraagd worden wanneer de 'hoevraag' aan bod komt, dit mede in relatie tot spoor 3 van de brede beleidsopdracht, waarbinnen wordt ingezoomd op de relatie tussen de GRD/SDD en de andere keyplayers binnen het sociaal domein.

De resultaten van de eerste, verkennende fase zijn tot stand gekomen op basis van literatuurstudie, stakeholder-analyse en stakeholdergesprekken. Een belangrijke gesprekspartner was tevens Movisie, kennisinstituut ten aanzien van integraal werken. Gezien de beperkte tijd die ter beschikking stond, zijn nog niet met alle stakeholders gesprekken gevoerd. De verwachting is echter wel dat deze omissie eerder aanleiding geeft tot aanscherping op onderdelen, dan het herzien van de hier gepresenteerde hoofdlijn.

Integraal werken als opdracht binnen de drie decentralisaties 2015

Met de decentralisaties van 2015 (Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet), waarmee een breed scala aan taken op het sociale domein onder gemeentelijke regie wordt gebracht, beoogde het Rijk een belangrijke stap te hebben gezet voor de mogelijkheden van gemeenten om tot een geïntegreerd aanbod aan hun inwoners te komen¹. Dit onder de noemer "Eén gezin, Eén plan, Eén regie". Zowel de inwoner (die aanspraak kan maken op logisch samenhangende publieke dienstverlening) als de uitvoerende gemeenten (vanwege synergievoordelen) zouden daarvan moeten profiteren. De algemene consensus is daarbij dat het belang van de inwoner prevaleert. En als de maatschappelijke waarde daardoor toeneemt, kan een negatief financieel gevolg voor de overheid daaraan ondergeschikt geacht worden.

Het tot stand brengen van integrale dienstverlening blijkt echter weerbarstiger dan de opdracht doet vermoeden. Dit heeft er deels mee te maken dat het Rijk (nog) niet alle voorwaarden heeft geschapen om tot werkelijke integraliteit te komen. Het Rijk zelf is (nog) sterk verkokerd, de betreffende materiewetten sluiten niet op elkaar aan en echte budgettaire ontschotting in het Gemeentefonds vindt pas plaats per 2020. Bovendien vraagt integrale dienstverlening aan de groep inwoners die er het meest bij gebaat lijkt, om nauwe afstemming met domeinen die niet onder de

¹ Verwijzing opnemen naar MvT Wmo..

gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Uitwisseling van informatie tussen partijen binnen de verschillende afdelingen, organisaties, sectoren en domeinen² is bovendien niet eenvoudiger geworden met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) die in mei 2018 van kracht is geworden.

Tot slot moet geconstateerd worden, dat de door het Rijk beoogde ontschotting, op andere terreinen heeft geleid tot nieuwe schotten en meer complexiteit. Het best wordt dit zichtbaar op het grensvlak van maatschappelijke ondersteuning en (langdurige) zorg, doordat bij de decentralisatie taken die vóór 2015 onder één regime (AWBZ) vielen en nu binnen verschillende wettelijke kaders belegd zijn (Wmo 2015, Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg). Niet in alle gevallen is die scheiding inhoudelijk gelukkig geweest (bijvoorbeeld ten aanzien van persoonlijke verzorging), maar bovenal heeft het gezorgd voor een ingewikkelder speelveld voor zowel inwoners, gemeenten als zorgaanbieders. Men zou kunnen stellen dat integraliteitsbehoefte daarmee extra is toegenomen. Binnen de Drechtsteden wordt dit nog versterkt doordat de sturing op de verschillende taakvelden van het sociaal domein op verschillende schaalniveaus is belegd.

In de praktijk blijkt anno 2018 het daadwerkelijk vormgeven van effectieve en efficiënte integrale dienstverlening binnen het sociaal domein lastiger dan gedacht. Gemeenten in den lande zijn er nog volop mee aan het experimenteren, en dan meestal in de vorm van sociale wijkteams. Daarmee wordt veel kennis opgedaan, maar het heeft nog niet geleid tot een scherp beeld van de optimale aanpak, een leidende theorie of – erg belangrijk ten aanzien van financiële besluitvorming – bewezen resultaten. Eén van de belangrijkste kennisplatforms op het gebied van integraal werken – Movisie – constateert eind 2017 dan ook dat integraal werken bij gemeenten nog volop in ontwikkeling is.³

De complexiteit van het vraagstuk van integrale dienstverlening kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van de onderstaande afbeelding van het participatiewiel van Movisie. Dit nog wel met de toevoeging dat de focus in het participatiewiel enkel op het sociaal domein is gericht. Dit is echter niet het enige levensdomein waarop inwoners tegen problemen kunnen aanlopen die ze niet op eigen kracht kunnen oplossen. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en justitie, mobiliteit, wonen of gezondheid. In geval van samenloop van dergelijke problemen met het sociaal domein KAN dus tevens een bredere integraliteitsbehoefte ontstaan die de reikwijdte van het sociaal domein overstijgt.

² Het woord sector wordt hier onderscheiden van het woord domein. Volgens de **definitie** van Stimulansz betreft het '**sociaal domein**' alle inspanningen die de gemeente verricht rond werk, participatie en zelfredzaamheid, zorg en jeugd, op basis van de Wmo 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet. In de ruime, integrale zin van het woord vallen onder 'sociaal domein' ook alle aanverwante taken. Denk aan onder meer: handhaving bij leerplicht, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer, de reguliere en bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en (jeugd)gezondheidszorg. Deze kunnen alle worden beschouwd als aparte sectoren binnen het sociaal domein.

³ www.movisie.nl/artikel/integraal-werken-nog-volop-ontwikkeling

- Doelen van het individu
- Activiteiten informeel
- Activiteiten professioneel



Wat wordt verstaan onder integraal werken?

De Inspectie SZW constateert in haar "Literatuurstudie integrale dienstverlening"(2016) dat weinig definities of omschrijvingen van het begrip zijn aangetroffen. Bovendien lopen de opvattingen uiteen. De Inspectie concludeert dat er (in de Nederlandse en internationale literatuur) geen algemeen geaccepteerde definitie is van integrale dienstverlening⁴.

Wel wijst de Inspectie op een aantal regelmatig terugkerende elementen in de definities:

- Samenwerking van diverse betrokken partijen als basis
- Gericht op de volledige problematiek
- Problemen worden in samenhang opgepakt
- Sector- of domeinoverstijgende afstemming
- Gericht op een gemeenschappelijk doel

Integrale dienstverlening onderscheidt zich volgens de Inspectie van ketensamenwerking. De laatste is volgtijdelijk. Bij integrale samenwerking gaat het eerder om het vervlechten van verschillende

⁴ Literatuurstudie integrale dienstverlening, Inspectie SZW, 2016, p.16.

professionele functies en organisaties in één benadering, organisatievorm of team. Het leidt tot het opheffen van schotten en het opheffen van verkokering (zowel binnen als buiten de eigen organisatie, als binnen of buiten de eigen sector of het eigen domein) en voelt voor de klant als één logisch geheel.

Als werkdefinitie voor de Drechtsteden zouden we graag willen aansluiten bij de definitie van integraal werken die de Inspectie zelf heeft geformuleerd, aangezien het een samenvatting is van de kernelementen in andere definities die zij in haar analyse is tegengekomen:

"Een wijze van dienstverlening waarbij verschillende problemen rond een persoon, gezin of huishouden door twee of meer actoren in samenhang worden opgepakt, waarbij een gezamenlijk doel wordt nagestreefd."

De werkdefinitie biedt nog ruimte voor nadere specificatie. Bij de verdere afbakening van de beoogde aanvliegroute voor de Drechtsteden kan deze definitie in het onderstaande meer specifiek worden gemaakt.

Movisie wijst erop dat bij het realiseren van samenhang in dienstverlening twee aspecten dienen samen te komen:

1. Vanuit het perspectief van de inwoner: een samenhangende aanpak die aandacht heeft voor alle leefgebieden en alle vraagstukken waar de burger mee worstelt.
2. Vanuit organisatorisch perspectief: professionals die met elkaar samenwerken om die processen, werkwijze en expertise op elkaar afstemmen om tot een gezamenlijk plan te komen.⁵

We maken hier tevens graag onderscheid tussen Integraal Werken en Integraal Kijken. Het laatste heeft vooral betrekking op de manier waarop professionals naar de problematiek van de inwoner/het gezin kijkt: vanuit de eigen organisatie en dienstverlening of breder. Breder betekent dat naar de verschillende leefgebieden van de inwoner gekeken wordt, deels om te beoordelen waar de echte oorzaak achter de gerezen problematiek zit, deels om te zien op welke gebieden nog meer (mogelijk gerelateerde) problematiek schuilgaat. Het gewonnen inzicht vormt de basis om, indien nodig, integraal te kunnen gaan werken.

Als er door alle 'ingangen' in het sociaal domein op deze manier gekeken wordt, ontstaat er een principe dat we 'no wrong door' noemen. Het maakt in feite niet uit waar je als inwoner aanklopt met je probleem, elke professional zal – idealiter – je te woord staan, van een adequaat antwoord voorzien en doorgeleiden naar de juiste plek. 'No wrong door' staat – in goed Nederlands – tegenover het principe van de 'one-stop-shop': één, voor iedere inwoner met problemen goed vindbaar loket waar je je met al je problemen kunt melden.

Beide benaderingswijzen kennen hun eigen pro en contra's. Recentelijk heeft de minister van VWS – in zijn reactie (in aansluiting op de reactie van de VNG) op het rapport van de ombudsman 'Zorgen voor Burgers' waarin onder meer gepleit wordt voor het ene loket – nog een lans gebroken voor de eerste systematiek: "zorg- en ondersteuningsvragen manifesteren zich namelijk voor verschillende

⁵ www.movisie.nl/artikel/integraal-werken-nog-volop-ontwikkeling

doelgroepen op verschillende plekken. Ik vind dat lokaal vooral goed moet worden samengewerkt, bijvoorbeeld vanuit het principe van 'no wrong door'." ⁶

Het voorgaande raakt aan de vraag naar de toegang (tot integraal werken). Dit betreft niet alleen de vraag naar de (bijna fysieke) toegangspoort waardoor de inwoner het sociaal domein 'binnenstapt', maar veel meer nog de vraag waar en door wie bepaald wordt of iemand voor voorzieningen uit het sociaal domein (of eventueel voor integrale dienstverlening) in aanmerking komt.

Waarom zou men integraal willen werken?

Welk probleem lossen we op met integraal werken? Of positiever geformuleerd: welke meerwaarde biedt het?

Voordelen:

1. De inwoner kan beter worden geholpen omdat er aandacht is voor al zijn problemen en de samenhang daartussen. Integraal werken schept een situatie waarbij de behoeften van de inwoner leidend zijn en vanuit multidisciplinair perspectief worden benaderd. Het sluit bovendien aan bij het perspectief van de inwoner die de overheid(sdienstverlening) vaak al als één geheel beschouwt.
2. Samenhangende dienstverlening voorkomt dat instellingen, hulpverleners en overheden langs elkaar heen werken en doorbreekt verkokering. Dergelijke synergie zou (op termijn) moeten leiden tot een meer effectieve en efficiënte uitvoering.
3. Preventieve werking in de levensloop van inwoners. De integrale aanpak in een vroeg stadium kan mogelijk verergering of verandering van de problematiek in de toekomst verminderen. Bijvoorbeeld: een gerichte aanpak om 50-plussers aan een baan te helpen kan mogelijk financiële of gezondheidsproblemen op latere leeftijd voorkomen.

Nadelen:

1. Professionals: voor de professionals vraagt het meer afstemming, coördinatie, rekening houden met andere professionals. Dat kan de snelheid van handelen nadelig beïnvloeden.
2. Organisaties: voor organisaties kan het budgettaire vragen oproepen: wie betaalt wat, welke ondersteuning wordt eerst ingezet? Bovendien vraagt integraal werken om een forse organisatorische investering, waarbij, wil het een succes worden, alle geleidingen in de betreffende organisatie(s) moeten worden meegenomen in de werkwijze. Tot slot kunnen rechtmatigheidsvragen in het geding zijn, indien – vanuit centrale regie – andere partijen besluiten over de inzet van middelen die niet onder hun beslisbevoegdheid vallen.
3. Bestuur, beheersing, toezicht, besluitvorming en verantwoording: Het governancevraagstuk neemt in complexiteit toe wanneer meer partijen (vanuit verschillende afdelingen, organisaties, sectoren of domeinen) aanhaken. In de Drechtsteden wordt dit nog versterkt door de (discussie over) de verschillende schaalniveaus waarop de verantwoordelijkheden zijn belegd.
4. Inwoner: een integrale benaderingswijze kan voor de inwoner voelen als bemoeizucht, betutteling of een inbreuk op zijn privacy. Zeker bij een enkelvoudige ondersteuningsvraag.

Bij de 'waaromvraag' hoort wat ons betreft ook de beoordeling welke mate van maatschappelijke (publieke) waarde van Integraal Werken kan worden bereikt. Het model van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) kent 3 publieke waarden waarop een initiatief kan worden gewaardeerd. De

⁶TK 1354669-177298-DMO, 8 oktober 2018, Commissiebrief Tweede kamer inzake het bericht 'Ombudsman: mensen krijgen niet de zorg die ze nodig hebben', p.3.

eerste waarde is 'rendement', ofwel we moeten verstandig omgaan met schaarse middelen. Het betreft gemeenschapsgeld waarover ook publiek verantwoording moet kunnen worden afgelegd. De tweede waarde is 'legitimiteit'. Hiermee wordt bedoeld of het initiatief verschil gaat maken. Zoals we hierboven al aangaven bij de voor- en nadelen. Positief geformuleerd: welke meerwaarde biedt integraal werken voor inwoners en professionals en hun organisaties. De derde waarde 'betrokkenheid' is ook antwoord op de 'waaromvraag', namelijk: bestaat er draagvlak voor het initiatief? Ultimo gaat het erom dat de drie waarden met elkaar in balans zijn. De methodiek die het IPW heeft ontwikkeld om dit te bepalen en aan te scherpen lijkt een zinvolle meetlat om te zijner tijd eventuele initiatieven ter versterking van integrale dienstverlening in de Drechtsteden te toetsen.

Wie komt in aanmerking voor integrale dienstverlening?

Wat in onze eerder genoemde werkdefinitie al besloten ligt, is dat het gaat om een samenhangende oplossing door samenwerkende partijen voor meerdere problemen bij één inwoner of gezin. In voorbereiding op de decentralisaties per 2015 hebben de (toen nog zes) Drechtstedengemeenten in 2013 door onderzoeksbureau Research voor Beleid een analyse laten maken van de overlap van voorzieningen binnen het sociaal domein.

Het onderzoek is destijds breed ingestoken. Bij elkaar zijn er 48 verschillende voorzieningen in het onderzoek betrokken. Het betrof de drie te decentraliseren sectoren binnen het sociaal domein:

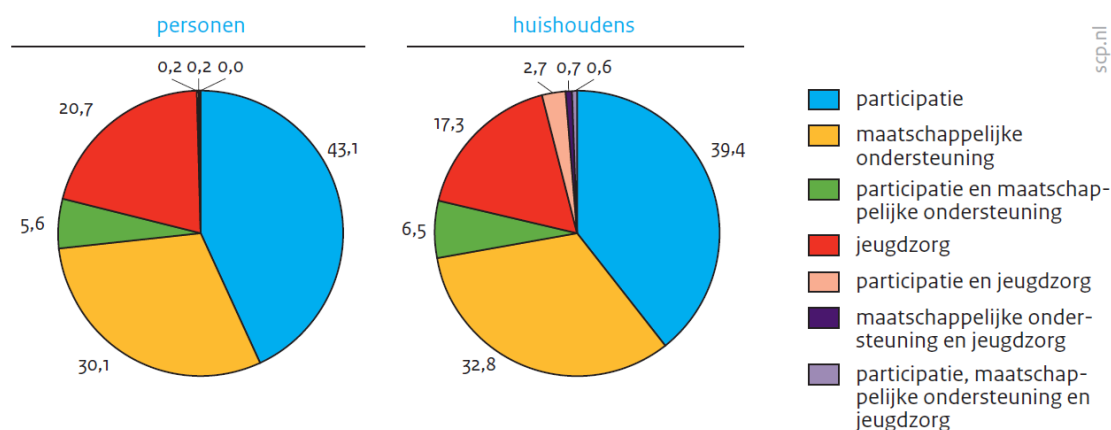
1. Werk en Inkomen: bijstand, sociale werkvoorziening, schuldhulpverlening
2. Zorg (Wmo/AWBZ): thuiszorg Wmo, functie Begeleiding AWBZ, Welzijn
3. Jeugd: Jeugdzorg (verschillende vormen) en speciaal onderwijs

Het globale beeld dat uit dat onderzoek naar voren kwam, was dat de overlap – destijds enigszins tegen de verwachtingen in – beperkt was. En daar waar er sprake was van overlap, betekende dat in veel gevallen niet dat integraal werken per se van grote meerwaarde zou zijn. Bijvoorbeeld in geval van personen die omwille van een lichamelijke handicap aanspraak maken op Wmo-voorzieningen en tegelijkertijd werkzaam zijn binnen de sociale werkvoorziening.

Eenzelfde beperkte overlap komt landelijk gezien naar voren uit de bevindingen van het SCP in de Overall rapportage sociaal domein 2016 (meetjaar 2015). In 2015 maakten 1,6 miljoen mensen uit 1,4 miljoen huishoudens gebruik van een voorziening die onder het sociaal domein valt. Dit is 10% van de bevolking en 14% van de huishoudens. De meeste huishoudens gebruikten voorzieningen uit slechts één sector. 11% van de 1,4 miljoen gebruikende huishoudens combineert voorzieningen uit verschillende sectoren. Daarbij gaat het meestal om een combinatie van participatievoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning (6,5%) of participatie en jeugdzorg (2,7%). Als het gaat om de overlap van voorzieningen bij individuele personen liggen de percentages gevoelig lager, zoals uit onderstaande figuur blijkt.⁷

⁷ Overall rapportage sociaal domein 2016, SCP, 2017, p.255.

Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen uit de drie sectoren door personen en huishoudens, 2015 (in procenten)



Bron: CBS (SCP-stapelingsbestand 2015) SCP-bewerking

Overigens betekent de beperkte overlap NIET per definitie dat integraal werken slechts beperkt nut heeft. WEL dat men zich terdege moet afvragen waar met integraal werken de grootste maatschappelijke impact wordt bereikt en of de gewenste integraliteit ten behoeve van een beperkte doelgroep ingrijpende grootschalige organisatieveranderingen legitimeert.⁸

Daarbij dient tevens in ogenschouw te worden genomen dat dat integraal werken, zoals de Inspectie van SZW stelt, in organisatorisch opzicht twee dimensies kent: verticaal en horizontaal. Verticale integratie heeft betrekking op de samenwerking tussen verschillende actoren binnen één sector of domein, waar horizontale integrale dienstverlening betrekking heeft op het samenbrengen van voorheen gescheiden diensten, sectoren of domeinen.⁹

Beide dimensies zijn van belang. Ook als er geen overlap is met de andere sectoren binnen het sociaal domein, kan er nog steeds behoefte zijn aan een (meer) integrale aanpak, bijvoorbeeld in de afstemming van taken van de front- of backoffice, of bij afstemming van de werkzaamheden van sociale wijkteams met de maatwerkvoorzieningen Wmo.

Bovendien blijven problemen die burgers/huishoudens ondervinden niet in alle gevallen beperkt tot het sociaal domein, maar kan er, zoals reeds eerder aangegeven, tevens sprake zijn van problemen op andere levensgebieden/domeinen, die niet onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. De vraag naar de doelgroep van integraal werken is daarmee ook nauw verbonden met de vraag naar de reikwijdte van integraal werken (welke sectoren, domeinen en samenwerkingspartners worden betrokken) en de vraag naar regievoering (welke vormen van regie zijn het best passend en wie voert regie?).

Ten aanzien van het oogpunt van maatschappelijke impact mag verwacht worden dat vooral bij doelgroepen waar meervoudige, sector- of domeinoverstijgende problematiek culmineert (of dreigt te culminereren) integraal werken van grote meerwaarde kan zijn. Bekende doelgroepen zijn

⁸ In 2013/2014 is dit in de Drechtsteden dit een belangrijke overweging geweest om te kiezen voor de huidige sectorale indeling van het sociaal domein, met verantwoordelijkheden die op verschillende schaalniveaus zijn belegd.

⁹ Literatuurstudie integrale dienstverlening, Inspectie SZW, 2016, p.15.

multiprobleemgezinnen en dak- en thuislozen. Risicogroepen waar culminatie dreigt zijn op basis van onze eerste verkenning:

- Huishoudens met schuldenproblematiek
- (Jonge) alleenstaande ouders
- Jongeren zonder startkwalificatie
- Jongeren die in het verleden jeugdzorg ontvingen
- LVB-ers (LVB = licht verstandelijke beperkt)
- Alleenstaanden met een zwak netwerk en psychische problematiek
- Statushouders

De gemeente Gouda, die bij wijze van pilot een apart integraal team heeft ingesteld, heeft bij de bepaling van de doelgroep gekozen voor een pragmatische insteek: als er sprake is van problematiek op meerdere levensdomeinen, er expertise van verschillende afdelingen nodig is, de vraag complex is, de casus vastloopt, wetgeving elkaar in de weg zit of er regie op de oplossingsrichting nodig is, kan de casus aangemeld worden bij het integrale team.¹⁰

Reikwijdte van integraal werken

Hier gaat het om de vraag op welke levensdomeinen integraal werken zich (idealiter) zou moeten richten. Alleen op het sociaal domein (al dan niet beperkt tot enkele sectoren daarbinnen) of ook op andere domeinen? Welke in dat geval? Welke partijen werken samen?

Het onderwerp reikwijdte kan op meerdere manieren, vanuit verschillende perspectieven, benaderd worden.

Vanuit het klantperspectief:

- Hoever vindt de inwoner/het gezin dat de integrale dienstverlening moet gaan? Hij/zij/het gezin ervaart op 1 of meer leefgebieden een aantal belemmeringen. Is de inwoner zelf in staat (en in de gelegenheid gesteld door de systeemwereld) om zelf te bepalen welke organisaties/personen betrokken mogen/moeten zijn bij zijn situatie. Ofwel, heeft de inwoner zelf de regie? Of bepalen de professionals dit (gedeeltelijk, voorwaardelijk)?

Vanuit het inhoudelijk perspectief:

- Welke leefgebieden van de klant/inwoner komen in aanmerking voor een integrale aanpak. Dat kan zich beperken tot 2 leefgebieden zoals inkomen en schulden, maar ook breder worden getrokken naar werk, zorg, jeugd, huisvesting, veiligheid en meer.
- Kernvraag hierbij zou kunnen zijn: welke problematieken belemmeren de inwoner om een (volwaardige, aanvaardbare, wenselijke) positie in de samenleving in te kunnen nemen?

Vanuit het wetgevend perspectief:

- Welke wetten zijn op inwoners van toepassing binnen hetzelfde aandachtsgebied? Welke uitvoerende organisaties moeten hier worden samengebracht? Welke partijen hebben daarbij een beslissende rol? Hiervoor biedt het participatiewiel een eerste ingang, maar het gaat breder wanneer wetgeving in het spel is die het sociaal domein overstijgt. Om een voorbeeld te noemen: op het gebied inkomensvraagstukken kan ook andere wetgeving van relevant zijn, zoals WW, WIA, Wajong of AOW.

¹⁰ www.ncod.nl/proeftuin-integrale-toegang-gouda/

Vanuit het organisatorisch perspectief:

- Ten aanzien van verticale integraliteit (binnen de eigen organisatie). Welke eisen stelt integraal werken aan de eigen organisatie? Welke afdelingen en functies moeten daarbij worden betrokken? Hoe creëer je draagvlak binnen de gehele organisatie?
- Ten aanzien van horizontale integraliteit: met welke samenwerkingspartners wordt integrale dienstverlening opgepakt? Is er wel bereidheid tot samenwerking wel mogelijk? En hoe ga je om met de verschillende belangen, verantwoordelijkheden en schaalniveaus?

Regie bij integraal werken

In 2015 en 2016 heeft Toezicht Sociaal Domein (TSD, betreft samenwerking van 5 Rijks-inspecties binnen het sociaal domein) diverse thematische onderzoeken gedaan naar de zorg en ondersteuning van kwetsbare gezinnen. Daaruit blijkt dat ook na de decentralisaties nog geen eenduidigheid bestaat over wat een regisseur moet doen, wat hij hiervoor moet kunnen en weten, welke bevoegdheden hij moet hebben en welke randvoorwaarden voor hem geregeld moeten zijn. De Inspecties stellen dat gemeenten er nog teveel uitgaan dat de ideaalsituatie, zoals beschreven in visie- en beleidsstukken (Eén gezin, Eén plan, Eén regie), automatisch zijn beslag krijgt in de uitvoeringspraktijk.¹¹

De conclusie van TSD geeft aan dat het vormgeven van regie in relatie tot integraal werken een ingewikkeld vraagstuk betreft. Om dit te analyseren maken we hier onderscheid tussen twee vormen (niveaus) van regie: op klantniveau en op samenwerkings-/organisatieniveau.

Regie op klantniveau

Een van de uitgangspunten bij de decentralisaties van 2015 was dat in sterkere mate een beroep gedaan zou moeten worden op de zelfredzaamheid van inwoners. Je voert de regie over je eigen leven. Daar waar een inwoner of gezin daartoe (tijdelijk) niet in staat is, kan door anderen (later leggen we uit wie dat kunnen zijn) worden bijgesprongen. Belangrijk daarbij is dat de regisseur handelt in het belang van de inwoner / het gezin. Dat kan vanuit verschillende rollen:

1. De regisseur fungeert als klankbord/sparringpartner
2. De regisseur fungeert als gids in het complexe sociale landschap
3. De regisseur treedt op als woordvoerder/bemiddelaar op verzoek van de inwoner
4. De regisseur treedt op als woordvoerder/bemiddelaar op verzoek van instanties (drang en dwang).

Voor de verschillende rollen zijn verschillende mogelijkheden om invulling aan te geven. Voor de rollen 1 en 3 zou namens de inwoner ook een familielid, vriend, buurman, vrijwilliger of ervaringsdeskundige kunnen optreden. Ook kan een beroep gedaan worden op een externe instantie, zoals MEE, maatschappelijk werk of een van de (andere) deelnemers uit een wijkteam. Over het algemeen zal voor rol 2 geen informele ondersteuning in aanmerking komen, tenzij deze professional is in het regionale sociaal domein en daarin ook goed de weg kent. Het ligt meer voor de hand om hier een vertegenwoordiger van een cliëntondersteuningsorganisatie voor te vragen of een van de deelnemers uit het wijkteam. Voor rol 4 geldt dat dit sowieso een professional moet zijn van een organisatie die in staat is enige mate van drang of dwang toe te passen.

¹¹ <http://www.regiesociaaldomein.nl/achtergrond/andere-onderzoeken-naar-de-regiefunctie>

In de praktijk komen de verschillende rollen naast elkaar voor. Cruciale vraag is of ze binnen één persoon of instantie verenigbaar zijn. Dit mede vanuit het inzicht dat vertrouwen een essentieel element is binnen de relatie tussen inwoner of gezin en de regisseur. In de laatste rol neemt de regisseur in feite de regie over en bepaalt wat er moet gebeuren, wat de inwoner of het gezin moet naleven. Dit kan samenhangen met de mate van zelfredzaamheid van betreffende inwoners (mate van regieverlies) of de acute noodzaak van de situatie, maar kan ook voortkomen uit het meer dwingende karakter van de van toepassing zijnde wetgeving (zo heeft bijvoorbeeld de Participatiewet heeft een meer verplichtend karakter dan de Wmo). Uit onderzoek van Movisie uit 2017 blijkt dat het inpassen van werk en inkomen mede om die reden binnen integrale aanpakken moeilijk van de grond komt.¹²

Regie op samenwerkings-/organisatieniveau

Om ervoor te (blijven) zorgen dat organisaties in het sociaal domein hun dienstverlening op elkaar af stemmen, elkaars werk kennen en elkaars medewerkers kennen, is regie op dit niveau nodig. Hier worden de voorwaarden geschapen waaronder de professionals hun integrale werk kunnen uitvoeren. In geval van conflicterende belangen tussen te bereiken doelen, wetgeving of institutionele belangen zullen mandaten en doorzettingsmacht eenduidig moeten zijn belegd. Dit vraagt niet alleen het scheppen van noodzakelijke voorwaarden op de horizontale as van integraliteit (m.b.t. de samenwerking *tussen* organisaties), maar ook op de verticale as (m.b.t. de samenwerking *binnen* de eigen organisatie). In het onderdeel 'dilemma's en aandachtspunten' van deze notitie komt een aantal zaken aan de orde die op dienstverleningsniveau kunnen worden voorkomen of opgelost.

Privacy in relatie tot integraal werken

Samenwerking tussen partijen om te komen tot een gemeenschappelijke probleemanalyse, één plan en één regie vraagt om kennisdeling. Kennis van, inzicht in en overzicht over de situatie waarin de inwoner of het gezin verkeert. En, om aan de toegangspoort te kunnen bepalen of achter een schijnbaar enkelvoudige hulpvraag een complexere problematiek schuilgaat, is daar een bredere analyse van de persoonlijke situatie geboden. Nog outreachender: wanneer we cumulatie van problematiek in een vroeg stadium voor willen zijn en willen kunnen reageren op signalen (bijvoorbeeld van betalingsachterstanden, huiselijk geweld of mentale instabiliteit) dat mogelijke problemen zich ergens opstapelen, vraagt dat niet alleen om doorvragen op de plek waar deze signalen optreden, maar ook om uitwisseling van signalen naar de plek waar onderliggende problemen kunnen worden aangepakt.

Los van het vraag of je als overheid zo ver in het persoonlijk leven van mensen wilt doordringen, is deze mogelijkheid met de komst van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) aan strikte regels onderworpen. Deze maken gegevensdeling en verdiepende uitvraag niet per se onmogelijk, maar wel een stuk lastiger. Dit kan geïllustreerd worden aan het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) bij de gemeenten Zaanstad en Nijmegen op hun gebruik van de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM, een bij de intake te gebruiken methodiek om de zelfredzaamheid van personen op diverse levensgebieden te bepalen). Dit nog op basis van de toen nog vigerende Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), maar het gestelde geldt ook voor de – striktere – AVG.

Twee facetten zijn door de AP specifiek bekeken: De proportionaliteit en de gemeentelijke zorgplicht. Proportionaliteit betekent dat het verwerken van het persoonsgegeven in verhouding moet staan tot

¹² Werk en Inkomen binnen integrale aanpakken. Een verkenning van theorie en praktijk, Movisie 2017, p.8.

het nut dat de organisatie ervan ondervindt. De zorgplicht stelt dat de verantwoordelijke gegevensverwerker zorg draagt voor het naleven van de privacy-vereisten. Een belangrijke conclusie is ook dat de AP gewoonweg stelt en altijd heeft gesteld dat de verschillende materiewetten geen inherente informatie-uitwisselingsgrondslagen bieden en het Rijk opdracht geeft om hier wat aan te doen.

Het integraal bevragen van inwoners aan de hand van de zelfredzaamheidsmatrix kent als grote gevaar dat je gaat overvragen en te veel gaat vastleggen omdat het nu eenmaal handig is voor het complete beeld en een toekomstige hulpvraag. Overvragen en overregistreren zijn in strijd met het noodzakelijkheidsvereiste, met doelbinding (alleen verzamelen voor het vooraf opgegeven doel) en het leidt tot bovenmatigheid (proportionaliteit & subsidiariteit). Daarnaast vergt de zorgplicht dat de gemeente haar medewerkers voldoende equipeert om privacyvraagstukken op zorgvuldige wijze te beslechten.

De AVG lijkt dus expliciet in strijd met de ook door het Rijk gepropageerde gedachte van eenmalige gegevensuitvraag (voor burgers in hun contact met de overheid) en met de impuls tot integraal werken in het sociaal domein. Toch staan ze niet volledig haaks op elkaar. Wel is de uitvoering er met de AVG stukken complexer op geworden en vraagt het om zorgvuldig opereren, om goed (beleidsmatig en casusgericht) motiveren waarom gegevens worden uitgevraagd, vastgelegd en gedeeld, om professionals die voortdurend moeten wegen of ze de in de AVG gestelde eisen niet overschrijden, om maximale transparantie en toelichting richting de klant, om omvangrijke eisen jegens ICT en digitale gegevensuitwisseling en om veel tussentijdse 'checks and balances'. Niet onmogelijk, maar omwille van de administratieve complexiteit wel ontmoedigend.

Concluderend mag gesteld worden dat het inrichten van een effectieve en efficiënte integrale dienstverlening die ook AVG-proof is niet van vandaag op morgen is ingeregeld. Het is een complexe puzzel waarvan de stukjes nog niet op hun plaats liggen.

Integraliteit in de Drechtsteden

Vanuit de verkenning van integraal werken reflecterend op onze eigen positie in het sociaal domein is eens te meer duidelijk geworden dat we – als Sociale Dienst Drechtsteden – een netwerk-organisatie zijn. Dat we voor inwoners belangrijke sleutels in handen hebben, maar zeker niet alle sleutels. Dat ons 'bolwerk' – en niet alleen voor hulpzoekende inwoners – ontzag inboezemt en hoge drempels opwerpt. Dat we aan integraliteit – zowel intern als extern als in onze klantbenadering – nog het nodige te winnen hebben.

Maar ook dat we, net als onze partners in het sociaal domein, aan het leren zijn. Learning by doing. Integraal werken is in de Drechtsteden niet vergeten, we zijn met zijn allen al jaren bezig het stapsgewijs vorm te geven. Aan te scherpen. Te verbeteren. Door op plekken waar het moeizaam loopt (nood)oplossingen te bedenken. Wijkteams zijn gevormd en ontwikkelen zich door. De informele contacten op uitvoeringsniveau tussen de wijkteams en de SDD worden steeds sterker. Er zijn in de Drechtsteden convenanten met woningbouwverenigingen om huisuitzettingen te voorkomen, er zijn afspraken met energieleveranciers om betalingsachterstanden te signaleren. Er is een Veiligheidshuis waarin partijen samenwerken, er is het ketenoverleg overlastgevers, er is in samenwerking met het IPW geëxperimenteerd met een ventieltafel. Een leertuin met het Zorgkantoor. Teveel om op te noemen. Maar wel: los zand.

Inzoomend op de verbeterpunten voor de SDD; waar liggen de quickwins, de eerste stappen? Te beginnen bij het Integraal Kijken en een mensgerichte klantbenadering. Met Omgekeerd Toetsen. Met intern ontschotten en relevante informatie delen. Overlap tussen voorzieningen beter benutten. Met bestandsanalyses gericht op samenloop van voorzieningen, op risicofactoren. Door meer preventief te denken, door in de toekomst te denken. Nu handelen kan culminatie van problemen in de toekomst helpen voorkomen. Door acties / inzet van middelen te overwegen vanuit het perspectief van maatschappelijke waarde. Door te luisteren naar onze samenwerkingspartners, met het zoeken van de verbindingen. In onze verkennende gesprekken met wijkteams zijn hier (tot nu toe) drie concrete wensen neergelegd:

1. Inpassen van (kennis over) schuldhulpverlening in het wijkteam.
2. Snelle toegang tot en snelle doorzettingsmacht bij de SDD in complexe situaties.
3. De mogelijkheid complexe casussen periodiek integraal met de SDD te bespreken.

Wanneer je de punten 2 en 3 combineert zou je, vanuit de methodiek van de omgekeerde toets, kunnen denken aan het formeren van een integraal team/loket voor casussen met zware multiproblematiek. Ten aanzien van de eerder gevraagde signaalfunctie (of problemen dreigen te culminerend) kan worden gedacht aan een algemeen toegankelijke zelftest. Of een soort ZRM-light app die kan worden gebruikt door professionals achter de verschillende toegangspoorten.

Dilemma's en aandachtspunten bij de nadere uitwerking van integraal werken

Waar we begonnen zijn met de wat- en waaromvraag, in de primair theoretische verkenning in de voorgaande paragrafen, is tevens een aantal vraagstukken en suggesties aan bod gekomen die betrekking hebben op de hoevraag. De vraagstukken rond doelgroep, reikwijdte, toegang, regie en privacy zijn cruciaal voor de feitelijke inrichting ervan. Zij zijn in werkelijkheid nog complexer en meerduidiger dan in deze snelle verkenning kan worden meegegeven. Zij vragen in eerste instantie om verdere verkenning, daarbij dieper inzoomend op de Drechtstedenbrede stand van zaken. Zij vragen uiteindelijk om heldere bestuurlijke keuzes, waarbij het sociaal domein in zijn gezamenlijkheid dient te worden gezien. Zij gaan namelijk in essentie over de vormgeving van en de sturing op de samenwerking tussen de verschillende spelers in het sociaal domein. In termen van de bestuurlijke opdracht ten aanzien het Beleidsplan Sociaal Domein Drechtsteden: spoor 3.

Bij de nadere concretisering van integrale dienstverlening is er een nog aantal aspecten waarmee rekening moet worden gehouden. De onderstaande opsomming is niet uitputtend, wel richtinggevend.

- De financiële druk op het sociaal domein zal naar verwachting de komende jaren sterk toenemen. Dit vraagt om een zo efficiënt mogelijk inzet van middelen. Niet alleen ten aanzien van de te verstrekken voorzieningen, maar ook ten aanzien van de kosten van het uitvoeringsapparaat
- Integraal werken is geen panacee. Geen middel voor alle kwalen. Het is eerder een specialistische aanpak voor een specifieke groep inwoners / gezinnen. De meeste inwoners / gezinnen met een minder complexe hulpvraag in het sociaal domein lijken adequaat en efficiënt geholpen te kunnen worden binnen de bestaande structuren en voorzieningen.
- Doelgroep- en toegangsbeperking is van groot belang: wie komt in aanmerking voor integrale dienstverlening? En, nog belangrijker, hoe herken je – liefst in een zo vroeg mogelijk stadium – of iemand tot de doelgroep behoort? 'Integraal Kijken' binnen het gehele sociaal domein, en liefst daarbuiten, is hiervoor een belangrijke voorwaarde. De mogelijkheid tot kennisdeling dient daarbij geregeld te zijn.

- Integraal werken vraagt politieke moed: de oplossing voor de inwoner / het gezin staat voorop, gevolgen voor de organisatie, bijvoorbeeld financieel, zijn ondergeschikt. Borg de doelmatigheid door de uitgaven te toetsen aan de maatschappelijke opbrengsten. En betrek partijen wanneer de maatschappelijke opbrengsten (bijv. gezondheidswinst) buiten het sociaal domein vallen.
- Als wettelijke regels elkaar tegenspreken of een noodzakelijke oplossing in de weg zitten, kunnen professionals een bureaucratisch moratorium aanvragen. Dat verschaft hen de mogelijkheid om van de gebaande paden af te wijken en door barrières heen te kunnen breken.
- Werk met een 'overbruggingskrediet' of 'bestedingsvrije ruimte' waarmee de professional snel kan handelen en later bepaald wordt wie er hoeveel gaat betalen. Of werk vanuit een totaalbudget, bijeengebracht door de relevante organisaties. Accepteer dat bepaalde uitgaven de rechtmatigheidstoets niet doorstaan.
- Belangrijke voorwaarden voor de professionals zijn: ruimte en vertrouwen. Dat moet hen niet alleen gegeven worden, het management moet dat in woord en daad steunen en de organisatie moet ontdaan worden van dwingende, stringente verantwoordingsregels e.d.
- De organisatie moet een vruchtbare samenwerking tussen collega's en samenwerkingspartners stimuleren door bereikbaarheid, laagdrempeligheid, fysieke nabijheid en regelmatig face-to-face contact. Vooral als ze elkaar nog niet goed kennen.
- Gemeenten en organisaties dienen het integraal werken op alle niveaus – beleid, organisatie, uitvoering - op samenhangende wijze te organiseren en faciliteren.
- Kruiter en Kruiter (2013) pleiten voor verticale integratie van beleid en uitvoering, waarbij uitvoering 'in the lead' zou moeten zijn. Dit sluit aan bij de werkwijze van de omgekeerde toets.
- Reactief of Proactief? Gaan de professionals actief op zoek naar alle problemen van hun klant (integrale intake, brede uitvraag, uitwisseling met collega's/professionals) of nemen zij een meer afwachtende houding aan waarbij de klant alleen wordt aangeboden dat de mogelijkheid voor een integrale aanpak beschikbaar is?
- Integrale aanpak van meerdere professionals of werken met generalistische professionals? Zijn er professionals (op te leiden) tot werkers met kennis van alle (relevante) beleidsterreinen/leefgebieden? Of is dat een utopie? En gaat het veeleer om slimmer samenwerken?
- Het werken vanuit het perspectief van de inwoner of het gezin vraagt een mentaliteitsomslag van professionals. Om hen tot een ingrijpende gedragsverandering te motiveren, heb je een manager of trekker met overtuigingskracht en drive nodig. En tijd.

Slotwoord

Op basis van al het voorgaande kun je je de vraag stellen, WAAR, in de voorgaande theoretische beschouwing, is de ondersteuningsbehoevende – of misschien juist wel zorgmijdende – inwoner gebleven? Die hoort toch immers volgens de theorie in integraal werken centraal te staan? Zijn die inwoners of gezinnen, met hun diversiteit aan levensvragen, met hun – ook in de tijd – variërende mate van zelfredzaamheid, met hun specifieke problemen en vaardigheden, wel in een dergelijk, al snel in organisatorische vraagstukken verzandend perspectief te vatten?

Misschien is dat wel de makke van theoretische beschouwingen, misschien is dat wel de makke van overheden die, in hun behoefte er voor hun inwoners te zijn, soms te snel in een organisatorische kramp schieten. Misschien ligt het uiteindelijke antwoord juist in het creëren van voldoende openheid en menselijkheid in die systeemwereld, om ook weer als mens tot mens het gesprek aan te gaan en vanuit vertrouwen te kunnen overtuigen.

Misschien moeten we iedere nieuwe poging om het sociaal domein in te richten en samenwerking te structureren beginnen met een herbezinning op de rol van de overheid in een – mede door eigen toedoen – steeds complexer wordende leefwereld. En terugkeren naar de menselijke maat...

Bijlage 1

Stellingen t.b.v. discussie raad en stakeholders

T.a.v. doelgroep

1. Een integrale aanpak loont enkel bij multiprobleem gezinnen
2. Een integrale dienstverlening is een meerwaarde voor iedere klant

T.a.v. reikwijdte

3. Integrale dienstverlening betreft alle levensdomeinen waarop burgers problemen ondervinden (en is bijgevolg breder dan het sociaal domein)
4. Integrale samenwerking kun je alleen eenvoudig organiseren binnen het sociaal domein (domeinoverstijgend is niet mogelijk)

T.a.v. regie

5. Bij regieverlies / verlies van (zelf)redzaamheid dient de overheid altijd de regie over het leven van de burger over te nemen.
6. Regievoering op integrale dienstverlening is per definitie geen primaire taak van de Sociale Dienst Drechtsteden

T.a.v. toegang

7. Toegang tot (en regie op) integrale dienstverlening dient via één loket (one-stop-shop) te gebeuren.
8. Integraal werken begint bij een integrale intake

T.a.v. governance

9. Integraal werken vraagt om volledige ontschotting van budgetten en verantwoordelijkheden.
10. Integraal werken vraagt om volledige ontschotting van verantwoordelijkheden.
11. Gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid is een cruciale randvoorwaarde voor integraal werken.
12. De kosten voor voorzieningen die bij integrale dienstverlening worden ingezet, komen ten laste van de partij waar de grootste maatschappelijke besparing wordt gerealiseerd.
13. Institutionele belangen van samenwerkende organisaties staan altijd het succes van integrale dienstverlening in de weg.

T.a.v. haalbaarheid

14. Zolang het rijk niet zelf integraal gaat werken en betere voorwaarden schept (afstemming materiewetten, ontschotting, ruimte voor gegevensuitwisseling), is het beter om af te wachten met het inrichten van een integrale dienstverlening.

T.a.v. de privacy

15. Het belang van de klant prevaleert boven de regels van de AVG.