

REGELVRIJ EN INTEGRAAL: DE **INWONER** CENTRAAL



**Pilot Regelvrij integraal sociaal domein
Gemeente Oosterhout**

Regelvrij en integraal: de inwoner centraal

Pilot Regelvrij integraal sociaal domein Gemeente Oosterhout

GGD West-Brabant, april 2021
team Onderzoek

Manon Leemans
Arthur Rijkers
Caroline Kruyt

INHOUD

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor de pilot	4
1.2	Doel van de pilot	4
1.3	Doel van de evaluatie	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	Methode	6
2.1	Gebruikte methoden	6
2.2	Selectie casussen	6
2.3	Interviews	6
2.4	Logboek	8
2.5	Casusoverleggen	9
2.6	Reflectiesessies	9
2.7	Analyse	10
3.	Reconstructie van de pilot	11
4.	Beeldvorming casuïstiek in de pilot	15
5.	Ervaringen met de pilot	18
6.	Resultaten van de pilot	28
6.1	Voor cliënten	28
6.2	In de samenwerking	31
6.3	Voor de medewerkers	33
6.4	Voor de gemeente	33
7.	Lessen uit de pilot	35
8.	Aanbevelingen voor het vervolg	37
9.	Referenties	41
	Bijlage 1: Formulier aandragen casus voor de pilot	42
	Bijlage 2: Topic list interviews professionals	43
	Colofon	48

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de pilot

Naar aanleiding van een initiatiefvoorstel van de gemeenteraad in Oosterhout is de pilot 'Regelvrij integraal sociaal domein' uitgevoerd, waarin geprobeerd is een domein overstijgende aanpak van Multi problematiek te versterken. In het initiatiefvoorstel is geconstateerd dat de afzonderlijke regels van de Participatiewet, Wmo, Jeugdwet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening nog te verkokerd werden toegepast.

1.2 Doel van de pilot

Doel van de pilot was het versterken van het integraal werken binnen het sociaal domein waardoor in huishoudens met complexe problematiek doorbraken bereikt kunnen worden. Wettelijke regels zouden hiervoor minder verkokerd toegepast moeten worden. Er moet over de domeinen heen naar problematiek van een gezin gekeken worden, zonder het individu uit het oog te verliezen. Het gezin moet als geheel benaderd worden door middel van een samenhangend en volgordelijk plan. Er moet gedaan worden wat nodig is, zonder allerlei bureaucratische mitsen en maren. Daarnaast was inzet van de sociale basisstructuur van Oosterhout ('aan de voorkant') in plaats van te snelle doorverwijzing naar dure maatwerkvoorzieningen een doel. De pilot omvat 4 concrete doelen:

- Een doorbraak in langlopende multi-probleem casussen en huishoudens
- Een betere interne organisatie, die nu nog altijd in zowel structuur als cultuur een te gescheiden werkwijze kent tussen de domeinen
- Een betere samenwerking met externe partijen, die nog altijd vanuit hun individuele expertise en verantwoordelijkheid blijven werken aan 'delen' van problemen met te weinig zicht op het 'geheel'
- Een betere samenwerking 'aan de voorkant' met maatschappelijke partners en hiervan met elkaar leren.

Dit alles onder de noemer: 'Regelvrij integraal sociaal domein'

- Regelvrij = Alles doen wat nodig is om een cliënt te helpen
- Integraal = Domein overstijgend te werk gaan
- Sociaal domein = Wmo, Jeugd, Participatie, voor deze pilot binnen de gemeentelijke organisatie.

De focus van de pilot ligt op de samenwerking van de interne gemeentelijke organisatie.

1.3 Doel van de evaluatie

Het onderzoek biedt kwalitatief inzicht in de ervaringen van zowel cliënten als professionals en beleidsmakers die betrokken zijn bij de pilot. Aan de hand van hun verhalen, kunnen bevorderende en belemmerende factoren voor een integrale samenwerking bij multi-probleemcasussen geïdentificeerd worden. Aan de hand hiervan kunnen aanbevelingen gedaan worden voor doorontwikkeling en borging van de werkwijze. Deze kwalitatieve methode stelt ons in staat om

flexibel en diepgaand onderzoek te doen en een genuanceerd beeld te vormen van de integrale samenwerking en de resultaten ervan.

De evaluatie betreft een verkennend onderzoek, gericht op het ontdekken van werkzame factoren in de integrale samenwerking. Dit onderzoek past bij de pilotfase waarin de aanpak zich bevindt. Resultaatindicatoren worden gemeten om een indicatie te krijgen van de gewenste effecten. De evaluatie dient ermee rekening te houden dat veranderingen in de situatie van cliënten ook veroorzaakt kunnen zijn door andere zaken dan integrale hulp en ondersteuning die vanuit de gemeente is geboden.

Het onderzoek is casusgericht. We verzamelen data uit verschillende bronnen over de ervaringen van cliënten, professionals en beleidsmakers met 20 multi-probleemcasussen die tijdens de pilotperiode zijn behandeld. Dat maakt het mogelijk te leren aan de hand van concrete ervaringen uit de praktijk.

Met het onderzoek wordt bijgedragen aan het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek is bedoeld voor het faciliteren van reflectie op de praktijk. Dit kan helpend zijn in de borging en versterking van de werkwijze integraal werken.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeksmethoden van de evaluatie. In hoofdstuk 3 wordt de reconstructie van de pilot gepresenteerd. Hoofdstuk 4 omschrijft de casuïstiek die in de pilot is meegenomen. Gevolgd door hoofdstuk 5 dat ingaat op de ervaringen van betrokkenen met de pilot. Hoofdstuk 6 gaat in op de resultaten van de pilot voor zowel inwoners, medewerkers, als de gemeente. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de geleerde lessen uit de pilot en zal met hoofdstuk 8 geëindigd worden met aanbevelingen om integraal werken te borgen in de gemeentelijke organisatie.

2. Methode

2.1 Gebruikte methoden

De pilot is geëvalueerd aan de hand van een verscheidenheid aan documenten. Hierin zijn zowel de ervaringen van cliënten als medewerkers intern belicht. Tabel 1 geeft een overzicht van de gebruikte methoden en aantallen.

Tabel 1. Overzicht documenten voor de evaluatie van de pilot

Document	Uitleg	Aantal
Interviews met cliënten	Gesprek met cliënten waarin zij aan de hand van een praatplaat hun verhaal en ervaringen deelden	4
Interviews medewerkers gemeente	Gesprekken met casusregisseurs, procesregisseurs, projectleider, directeuren, data-scientist, teamleider sociaal domein en wethouders	20
Logboeken	Verloop van de casussen, bijgehouden door de casusregisseurs	20
Casus overleggen	Uitwerking bijgewoonde casusoverleggen. Bespreking van casussen in de pilotgroep	2
Reflectiesessies	Uitwerking bijgewoonde reflectiesessies. Delen van ervaringen met pilot in de pilotgroep	2

2.2 Selectie casussen

Samen met een casusregisseur is een sjabloon voor het indienen van een casus ontwikkeld (bijlage 1). Hierin wordt gevraagd naar een beschrijving van het cliëntensysteem, de betrekking op verschillende leefgebieden, reden van opname van de casus in de pilot, betrokken professionals, wat de hulp tot dusverre heeft opgeleverd en welke regelvrije oplossingen/doorbraken gezien worden. Aan de hand van het ingevulde sjabloon werd beoordeeld of een casus passend was om op te nemen in de pilot.

De selectie van casussen is gebaseerd op meerdere criteria:

- Sprake van langdurige multi-problematiek
- Problemen op meerdere leefgebieden, zoals wonen, gezondheid, financiën, en dagbesteding
- Het gezin wordt al langere tijd begeleid en/of is bekend bij de gemeente/zorgaanbieders, maar deze begeleiding heeft niet geleid tot vooruitgang
- Criteria niet te strikt, zodat gestreefd werd naar diversiteit in de casussen

2.3 Interviews

De onderzoeker is in gesprek gegaan met zowel cliënten als met medewerkers van de gemeente. Medewerkers met verschillende connecties tot de pilot zijn gevraagd deel te nemen aan een interview (tabel 2). Naast de 20 medewerkers van de gemeente, heeft de onderzoeker gesprekken gevoerd met 3 cliënten, waarvan 1 cliënt tweemaal gesproken is. De verschillende gesprekken bieden informatie over ervaringen vanuit verschillende rollen binnen de pilot, waarmee een rijk beeld van de pilot gecreëerd kan worden.

Tabel 2. Overzicht interviews medewerkers gemeente

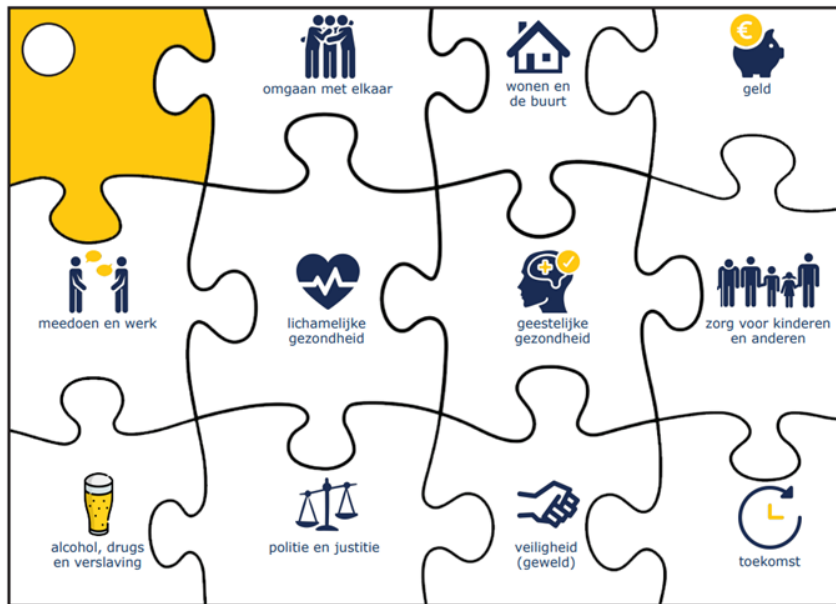
Rol binnen de gemeente	Aantal
Regievoerders	8
Procesregisseurs	2
Beleidsadviseurs	2
Directeuren	2
Projectleider	1
Data-scientist	1
Teamleider sociaal domein	1
Wethouders sociaal domein	3

Binnen de regiefunctie over een casus wordt onderscheid gemaakt tussen casusregie en procesregie. Vanuit casusregie worden regievoerders in een casus ingezet als zowel aanspreekpunt voor de cliënt als aanspreekpunt voor betrokken partijen en instanties. Regievoerders staan dus dicht bij de cliënt en zijn verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van het plan van aanpak voor een cliënt. Procesregisseurs komen in beeld wanneer regievoerders vastlopen in een casus. Procesregisseurs beschikken over een doorzettingsmacht, die op deze momenten ingezet kan worden, om de casus verder te brengen. Procesregisseurs voeren individueel geen regie over een casus, maar worden ingeschakeld indien nodig.

Cliënten

Wanneer cliënten toestemming gaven voor deelname aan het onderzoek, ontvingen zij een verzoek van de onderzoeker om in gesprek te gaan. Doel van het onderzoek was om te voorzien in een startgesprek met cliënten aan het begin van de casus in de pilot, en een eindgesprek aan het einde van de pilotperiode. Door de bemoeilijking van huisbezoeken in de coronatijd, is met één cliënt zowel het start- als eindgesprek gevoerd. Twee deelnemers hebben deelgenomen aan een enkel gesprek. Het open interview bood cliënten de ruimte om hun verhaal te vertellen: wat zij belangrijk vinden, wat zij nodig hebben, hoe zij hun eigen situatie ervaren. De onderzoeker heeft in overleg met de opdrachtgever een korte topic list gemaakt en verwerkt in een zogenoemde 'praatplaat' (figuur 1). Cliënten kunnen aan de hand van de 'praatplaat' de situatie op dat moment beoordelen voor verschillende leefdomeinen. Het gaat hierbij over de volgende leefdomeinen: Omgaan met elkaar, wonen & de buurt, geld, meedoen & werk, lichamelijke gezondheid, geestelijke gezondheid, zorg voor kinderen & anderen, alcohol, drugs & verslaving, politie & justitie, veiligheid (geweld), toekomst en de rol van gemeente. Aan het einde van ieder gesprek vat de onderzoeker samen wat de belangrijkste punten waren, ter validatie. Deze punten worden op een eenvoudige en visueel aantrekkelijke manier per email aan cliënten teruggekoppeld. Indien sprake was van een eindgesprek met de cliënt, werd besproken in hoeverre de situatie van cliënten is veranderd en in hoeverre de hulp en ondersteuning daaraan bijgedragen heeft.

Figuur 1. Praatplaat voor gesprekken met cliënten



Gemeente intern

Door de minimaal mogelijke deelname van cliënten aan het onderzoek, is besloten in gesprek te gaan met betrokkenen van de pilot intern bij de gemeente. Topic lists voor de gesprekken verschillen per rol in de pilot (bijlage 2). Gesprekken met regievoerders en procesregisseurs hadden betrekking op inhoudelijke casussen en ervaringen met de pilot casus overstijgend. Wethouders en directeurs werden onder andere bevraagd over hun betrokkenheid bij de pilot, verwachte resultaten van de pilot en mogelijke beleidskeuzes om integraal te kunnen werken. Met de data-scientist werd gesproken over de (mogelijke) bijdrage van gegevensmanagement bij het borgen van integrale samenwerking in het sociaal domein. Ook werd gesproken over de aanwezige informatie binnen de gemeente over het sociaal domein.

Doel van de gesprekken was zowel het verkrijgen van kennis over het verloop van casussen als kennis over het verloop van de pilot, casus overstijgend. De gesprekken werden met toestemming opgenomen en na afloop uitgewerkt in een gedetailleerd verslag. Het verslag werd ter validatie aan de betrokkene teruggekoppeld.

2.4 Logboek

Voor iedere deelnemende casus in de pilot, is een logboek bijgehouden door de regievoerder van de betreffende casus. Het logboek is gebruikt als bron om het verloop van de casus te beschrijven. Het proces van hulp en ondersteuning is hierin in kaart gebracht: welke beslissingen zijn genomen, op welke momenten, wie waren daarbij betrokken en wat waren de uitkomsten van die beslissingen? In de logboeken wordt in kaart gebracht in hoeverre er in de casus rekening is gehouden met verschillende leefdomeinen. Concreet geven de logboeken een korte omschrijving van de pilot. Regievoerders worden genoteerd. Daarnaast wordt beschreven wat de doorbraak of interventie in de casus is geweest. Vervolgens volgt een omschrijving van het toepassen van de Omgekeerde Toets en de effecten hiervan op zowel korte als lange termijn. De Omgekeerde Toets is een werkwijze voor integraal werken waarbij vertrokken wordt vanuit de persoon zelf. In het hoofdstuk 'Reconstructie van de pilot' volgt een verdere uitleg over de Omgekeerde Toets. Tot slot worden in het logboek de overlegmomenten bijgehouden, wat een beeld geeft van het proces en

de inspanning van het integraal werken. Het logboek is gebruikt als ondersteuning in de analyse van de evaluatie.

2.5 Casusoverleggen

De onderzoeker heeft deelgenomen aan gemeentelijke casusoverleggen waarin professionals uit de verschillende domeinen hun integrale samenwerking in multi-probleemcasussen met elkaar afstemden. De onderzoeker heeft geadviseerd over een sjabloon om een casus in te brengen in het overleg, zodat minimale informatie over de casus tijdens de bespreking beschikbaar was. In deze gesprekken werd enerzijds aandacht besteed aan de vraag van de cliënt en zijn of haar persoonlijke leefsituatie. Anderzijds komt het geheel van hulp en ondersteuning aan bod. Dit omvat de rol van preventie in het voorliggend veld en de toegang, de afstemming met de cliënt en tussen professionals over de benodigde hulp en ondersteuning, de totstandkoming van een gezamenlijk plan van aanpak, het beschikbare lokale aanbod van hulp en ondersteuning, en de onderlinge afstemming en samenwerking tussen professionals bij het uitvoeren van de hulp en ondersteuning.

De organisatie van dit overleg was in handen van de gemeente. De onderzoeker nam niet deel aan de inhoudelijke bespreking van de casussen, observeerde de bespreking en bood de deelnemers reflectie op de manier waarop casussen behandeld werden. De onderzoeker maakte aantekeningen tijdens het overleg. Het gaat hierbij om 2 uitgebreide verslagen van casusoverleggen en kleine aantekeningen van overige casusoverleggen. Deze aantekeningen zijn opgenomen in het dataoverzicht en gebruikt als ondersteuning in de analyse.

2.6 Reflectiesessies

Op twee momenten (halverwege de pilotperiode en aan het einde ervan) begeleidde de onderzoeker een reflectiesessie van één dagdeel met professionals en beleidsmakers om lessen te leren uit de behandeling van afzonderlijke dossiers in de casusoverleggen. Voorbeelden van vragen die hierbij gesteld zijn:

- Welke patronen zien we terug in de casuïstiek?
- Welke dilemma's komen we tegen?
- Hoe gaan we daarmee op? Wat is ieders rol hierin?
- Wat kunnen we veranderen om de samenwerking te versterken?
- Wat gaat er beter, sneller efficiënter?

De reflectiesessies dragen bij om steeds terugkerende kwesties in casuïstiek te vertalen naar mogelijke structurele oplossingen. Als input voor deze bijeenkomsten, bracht de onderzoeker een analyse in van de casusoverleggen die in de voorafgaande periode gevoerd waren. De reflectiesessies brachten ook kwesties in beeld waarvoor niet onmiddellijk een oplossing voorhanden is binnen de reikwijdte van het lokale samenwerkingsverband. Deze werden gerapporteerd om in andere (bestuurlijke) gremia onder de aandacht te kunnen brengen.

Reflectiesessies zijn met toestemming van de deelnemers opgenomen en uitgewerkt in verslagvorm. De verslagen zijn vervolgens toegevoegd aan dataoverzicht voor analyse.

2.7 Analyse

Van de bovengenoemde documenten is één gegevensset gemaakt. Vervolgens is gecodeerd naar de verschillende onderwerpen die in de interviews en reflectiesessies aanbod kwamen. De inzichten vanuit de verschillende documenten en interviews zijn hieruit gecombineerd en geanalyseerd op patronen.

3. Reconstructie van de pilot

Op 02-07-2019 is door de gemeenteraad van Oosterhout een initiatiefvoorstel aangenomen dat vroeg om een kleinschalige pilot 'Regelvrij integraal sociaal domein' waarin geprobeerd wordt een domein overstijgende (integrale) aanpak van multi-problematiek te versterken. In het initiatiefvoorstel werd geconstateerd dat de afzonderlijke regels van de Participatiewet, Jeugdwet, Wmo en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening nog te verkokerd worden toegepast. Het initiatiefvoorstel sloot aan bij ontwikkelingen die al in gang waren gezet wat betreft integraal werken. In het initiatiefvoorstel is aangegeven dat voor de pilot een aantal casussen geselecteerd moesten worden, waarbij het aantal van 20 huishoudens genoemd is.

Als één van de argumenten in het initiatiefvoorstel werd genoemd dat de integrale benadering kan bijdragen aan het terugdringen van tekorten in het sociaal domein. Daarbij is aangegeven dat in de korte periode waarin de pilot zich afspeelt, geen garanties geboden konden worden voor besparingen op het totale budget van het sociaal domein. Wel kan uit de pilot geleerd worden welke mogelijkheden en successen er zijn op casusniveau.

De raad heeft voor de pilot de volgende doelen geformuleerd:

1. Een doorbraak in langlopende multi-probleemcasussen en huishoudens;
2. Een betere interne organisatie, die nu nog altijd in zowel structuur als cultuur een te gescheiden werkwijze kent;
3. Een betere samenwerking met externe partijen, die nog altijd vanuit hun individuele expertise en verantwoordelijkheid blijven werken aan 'delen' van problemen met te weinig zicht op het 'geheel';
4. Een betere samenwerking 'aan de voorkant' met maatschappelijke partners en hiervan met elkaar leren.

Naar aanleiding van dit initiatiefvoorstel, is een interne ambtelijke projectgroep gestart met medewerkers van de verschillende domeinen binnen de gemeente Oosterhout.

Vervolgens is het team onderzoek van de GGD West-Brabant in een vroeg stadium gevraagd de pilot te monitoren en te evalueren.

In de beginfase van de pilot (periode oktober '19-januari '20) zijn verschillende sessies geweest met de projectgroep. Hierin werd het project verder af gekaderd en werden randvoorwaarden geformuleerd om de integrale werkwijze te kunnen borgen. Het ging hier om zaken als beschikbaarheid van medewerkers, hoe om te gaan met privacy, bepalen wie welk mandaat heeft, juridisch advies, vaststellen wie de externe partners zijn en hoe met hen te communiceren. Samenvattend werd geconstateerd dat de pilot vraagt om een duidelijke projectorganisatie waarin rollen, taken en werkzaamheden concreet in een tijdlijn worden weggezet en beschreven, en waarin structurele casusoverleggen zijn opgezet.

Bij de casus overleggen wordt gebruik gemaakt van de "Omgekeerde Toets", waarvoor op 28 januari 2020 ook een training gegeven is. De Omgekeerde Toets bestaat uit 4 stappen (Stimulanz, 2017):

- Effect: doel bepalen met de klant en verwachtingen op elkaar afstemmen
- Grondwaarde: Een menswaardig bestaan
- Ethiek: is het doel ethisch aanvaardbaar
- Randvoorwaarden: Wat zijn de randvoorwaarden om het doel mogelijk te maken en maak een plan van aanpak

De centrale vraag bij de Omgekeerde Toets is, zien we het hele plaatje, of slechts een klein deel van het probleem? Wanneer je niet het hele plaatje ziet, kan dit leiden tot weinig effectieve oplossingen. In de eerste stap wordt besproken wat de klant zou willen bereiken en wat de klant hierin van de professional verwacht. De tweede stap verschilt het meest van een normale werkwijze. In plaats van te kijken naar wetsartikelen wordt gekeken naar de grondwaarden. Wetten zijn geschreven met een doel en wetsartikelen zijn dan ook instrumenten om dat doel te behalen, maar wanneer het behalen van dat doel niet lukt met een wetsartikel, moet het anders opgelost worden. In stap 3 wordt gekeken naar het ethische vraagstuk. Wat betekent het voor de klant? Maar ook voor het gezin of de omgeving van de klant. Wat zijn de korte en lange termijn effecten? Wat kost het de gemeente, de klant, de maatschappij? Ook volgt in deze stap een onderbouwing voor de overwegingen. In de laatste stap wordt gekeken onder welke (juridische en organisatorische) voorwaarden het plan tot uitvoering kan komen. De Omgekeerde Toets stelt de klant centraal in plaats van het systeem. Het vertrekpunt met de Omgekeerde Toets is de specifieke situatie van de persoon. In plaats van kijken welke oplossing beschikbaar is, wordt gekeken wat er in de situatie nodig is. Van ambtenaren vraagt deze werkwijze om lef. Wanneer dit lukt, kan de Omgekeerde Toets zorgen voor meer werkplezier. Daarnaast hebben de klanten het gevoel dat er echt naar hen geluisterd wordt (Stimulanz, 2017).

Naast de training Omgekeerde Toets, hebben de medewerkers uit de pilotgroep een cursus casus- en proces regie gevolgd, waarin onder andere geoefend werd met het behandelen van een casus.

Gedurende het project maakten medewerkers gebruik van een logboek. Zoals in hoofdstuk 2 paragraaf 4 beschreven wordt, wordt het logboek gebruikt als bron om het proces in kaart te brengen. Ook hier zijn bij aanvang van de pilot afspraken gemaakt over het gebruik hiervan.

Daarnaast is de Klankbordgroep Sociaal domein van de gemeenteraad tussentijds geïnformeerd over het proces. Aan deze klankbordgroep is tijdens de pilotperiode op 10 december 2019 en op 17 november 2020 een presentatie verzorgd.

Binnen de gemeente is een aparte projectleider aangesteld voor de pilot die het overzicht houdt op de voortgang. Deze projectleider was ook de contactpersoon van de onderzoekers. Gedurende de pilot is er een projectleider gewisseld.

Vanaf het begin van de pilot in oktober 2019 is er gestart met het selecteren van casussen. Alle cliënten werden vanaf februari 2020 benaderd voor persoonlijke interviews. Sommige cliënten zagen hiervan af. Daarbij heeft ook Corona de cliëntbetrokkenheid bij de pilot belemmerd. Er zijn 20 casussen geselecteerd, echter was deelname aan de interviews minimaal.

Figuur 2 presenteert de tijdlijn van de pilot, waarin het eerste deel gaat om een terugblik van de pilot, gevolgd door het proces wat nog gaat komen.



Figuur 2. Tijdlijn pilot en evaluatie

4. Beeldvorming casuïstiek in de pilot

De 20 multi-probleemcasussen die behandeld zijn in de pilot, zijn grofweg te verdelen in vier clusters. Het merendeel van de casussen bestaat uit alleenstaande cliënten. In dit cluster valt vervolgens een onderscheid te maken tussen alleenstaanden met kinderen en alleenstaanden zonder (bij hen wonende) kinderen met vaak een verslaving en/of een beperkt sociaal netwerk. Een derde cluster bestaat uit gezinnen met kinderen, waarbij de ouders de opvoeding voor de kinderen door omstandigheden niet goed aankunnen, of waarbij de ouders in grote mate afhankelijk zijn van de kinderen. Tot slot wordt in de pilot een casus behandeld met betrekking tot de overgang van 18- naar 18+.

Tabel 3. Clusters in casuïstiek

Clusters	Aantal
Alleenstaande ouders met kinderen	5
Alleenstaande zonder (bij hen wonende) kinderen (alcohol en drugs probleem, beperkt sociaal netwerk)	8
Gezinnen met kinderen	6
Overgang 18-/18+	1
Totaal	20

Hulpvragen en beschrijvingen casuïstiek

Alle hulpvragen hebben met elkaar gemeen, dat problemen zich op meerdere leefgebieden afspelen. Met een reguliere werkwijze was het in alle casussen niet mogelijk een doorbraak te bereiken. De casussen hebben daarnaast meer overeenkomsten. Zo is er in veel casussen sprake van een beperkt sociaal netwerk. Dit beperkte sociale netwerk, speelt ook vaak een rol in de problemen van de cliënten. Een sociaal netwerk kan het verschil maken tussen het wel en niet bereiken van een doorbraak. Naast overeenkomsten, verschillen de casussen in de samenstelling van de huishoudens, de mate van inzicht in de eigen situatie en de mate van zelfredzaamheid.

Verslaving

In de casuïstiek komen meerdere cliënten met een verslaving voor. Deze cliënten hebben vaak financiële problemen. Uitkeringen werden stopgezet of dreigden stopgezet te worden, door het niet nakomen van verplichtingen, of dreiging van uithuiszetting. Bij het niet nakomen van verplichtingen kan worden gedacht aan het niet meewerken aan rechtmatigheidsonderzoeken, het weigeren naar een afkickkliniek te gaan en het niet verschijnen op afspraken met hulpverlening en ondersteuning. Ook komt in casuïstiek terug dat deze cliënten vaak voor overlast zorgen. Betrokken partijen in dit soort casussen zijn, de schuldhulpverlening, wooncorporatie, wijkagenten, de sociale dienst, bewindvoering en de afkickkliniek. Ondanks betrokkenheid van verschillende instanties, is een doorbraak bereiken in deze casuïstiek vaak een moeilijke opgave, omdat het niet de visie van de cliënt is om iets aan de situatie te moeten veranderen, omdat zij het eigen probleem niet onderkennen. Wat dan lijkt te helpen, is het hebben van een sociaal netwerk. Bij cliënten met een steunend netwerk zijn stappen bereikt, die zonder steun van een netwerk niet bereikt zouden zijn.

Andere visie op problematiek

Meerdere cliënten bleken in de casuïstiek een andere oorzaak voor de problematiek aan te wijzen dan de hulpverlening of ondersteuning. Deze cliënten kijken vanuit een ander perspectief naar hun eigen gezondheid of gedrag. Dit lijkt met name het geval te zijn bij cliënten met een verslaving of cliënten met psychiatrische problematiek. Dit heeft als gevolg dat sommige cliënten niet akkoord gaan met een plan van aanpak, omdat dit volgens de cliënt niet aansluit op het daadwerkelijke probleem. Zo benoemde een cliënt tijdens een interview dat de gemeente volgens de cliënt niets deed om het probleem op te lossen. De gemeente was echter bezig met het oplossen van een ander probleem, wat de cliënt niet erkende. Door onveilige situaties die hierdoor kunnen ontstaan, is bij een cliënt besloten hulpverlening stop te zetten. Waar cliënten in sommige gevallen dus hulp weigeren, zijn er ook cliënten die overmatig gebruik maken van hulp. Hierdoor kan shopgedrag ontstaan. Doordat hulp tegelijkertijd wordt ingeschakeld, zijn de partijen niet op de hoogte van elkaars inzet en worden verschillende acties ingezet. Dit shopgedrag kost veel geld en vraagt om een betere communicatie tussen betrokken partijen.

Problematiek bij gezinnen

In de casuïstiek met betrekking tot gezinnen is vaak sprake van een kind dat vraagt om extra aandacht van de ouders. Deze kinderen zitten bijvoorbeeld in een schooluitvaltraject of hebben een lichamelijke of geestelijke beperking. Door de aandacht die de ouders aan de kinderen moeten besteden, komen zij in veel gevallen niet toe aan hun eigen doelen of werk. Zoals eerder benoemd, is er in ook in deze casuïstiek vaak een gebrek aan een sociaal netwerk, waardoor de ouders niet ondersteund kunnen worden bij de opvoeding en daardoor geen tijd voor eigen doelen kunnen creëren. Hulp bij het zelfstandig functioneren, hulp bij de huishouding, hulp bij de opvoeding en hulp bij het op orde krijgen van de financiën zijn vaak terugkomende hulpvragen in casussen met betrekking tot gezinnen met kinderen. Rust terug brengen in het gezin is een eerste stap naar verandering. Wanneer het hoofd van de ouders te vol zit, is het moeilijk een lerende positie in te nemen en de regie terug in eigen handen te nemen. Gezinnen krijgen vaak te maken met veel hulpverleners en instanties uit angst dat een situatie anders escaleert. Echter bleek tijdens de pilot een gezin alle bemoeienis van hulpverleners moe te zijn. *"Het continu monitoren en evalueren met iedereen erbovenop, is juist voor gezinnen waarin zoveel aan de hand is niet altijd helpend"*. Afschalen en inzetten op rust en stabiliteit in een gezin, kan in dit soort situaties een geschiktere stap zijn.

Stapelings van domeinen

Integraal samenwerken is niet in alle casuïstiek in de gemeente Oosterhout nodig. Slechts in 1 tot 3% van de vraagstukken in Oosterhout is naar schatting sprake van problematiek op drie domeinen (Wmo, Jeugd en Participatie). Onderscheid dient gemaakt te worden tussen 'eenvoudige' enkelvoudige vraagstukken en de meer 'ingewikkelde' multi-probleem vraagstukken. In de Toegang, de Frontoffice van het sociaal domein waar vragen binnenkomen en cliënten naar het juiste aanspreekpunt verwezen worden, moet de balans in deze vraagstukken terugkomen. Hiervoor zullen 'voelsprietten' aan de voorkant nodig zijn om de verschillende vraagstukken te beoordelen. Om de Toegang hierin te verlichten zou het aan de hand van een combinatie van data die de gemeente van mensen heeft mogelijk moeten zijn geautomatiseerde markers te koppelen. Wanneer in een gezin sprake is van bepaalde markers, zou je alerter moeten zijn of een integrale aanpak nodig is. *"Dit scheelt denk ik ook al een hoop getob aan de voorkant. Anders is iemand*

onnodig misschien vanuit stress om geen integrale vraagstukken te missen constant heel erg bezig met een casus.” Nu zijn deze markers er echter (nog) niet, waardoor het belangrijk is vangnetten te hebben om ervoor te zorgen dat je integraal kunt werken en kunt kijken wanneer dat nodig is. *“Je moet ook zorgen dat je genoeg voelsprietten hebt in die verschillende domeinen, om dat goed te kunnen aanvoelen, maar je moet ook niet iedereen belasten met allerlei extra informatie die de bedrijfsefficiency naar beneden haalt”.* Volgens een wethouder is er wat betreft bedrijfsefficiency namelijk geen baat bij integraal werken. Te veel integraal willen werken zou alleen maar veel geld kosten. *“Het is een soort politiek dogma geworden: we moeten alles integraal doen, terwijl als iemand komt voor een uitkering omdat hij zijn baan kwijt is, hoeft echt niet iemand van Jeugd mee te kijken of het met zijn kinderen wel goed gaat. Als daar geen signalen voor zijn, hoeft dat niet”.* Integraal werken moet dus niet doorslaan. Een voorbeeld van een professional: *“Je komt bij de garage voor een nieuwe koplamp en ze zeggen, wij werken integraal dus het wordt een grote onderhoudsbeurt van 350 euro. Daar ga je ook niet mee akkoord. We moeten er niet in doorslaan dat alles integraal moet”.* Wel is het ook bij de enkelvoudige vragen belangrijk om breder te kijken, om zo bijvoorbeeld ook de vraag achter de vraag te achterhalen. Ook helpt breder kijken bij het meer kostenbewust werken. Is de oplossing die het eerst bij je opkomt wel echt de beste oplossing?

In de pilot zijn ook niet in alle casussen de drie domeinen betrokken, wat volgens de pilot groep ook niet nodig is. Wel zijn er casussen vanuit preventief oogpunt opgenomen in de pilot, waarmee is voorkomen dat in de toekomst de drie domeinen wel betrokken zouden moeten worden in de vraagstukken. De afdeling gegevensmanagement is voor de toekomst bezig met een integrale monitor voor alle vier de beleidsvelden (naast de drie domeinen is ook Veiligheid hierin meegenomen) om te kijken wat de overlap is en hoe ze informatie van elkaar kunnen gebruiken in beleid. Momenteel zijn er dashboards voor de verschillende domeinen waarin informatie over burgers te vinden is. Deze dashboards worden momenteel al gebruikt om bijvoorbeeld te voorspellen hoe huishoudelijke hulp zich in de toekomst zou kunnen gaan ontwikkelen. Volgens een professional kunnen de dashboards uiteindelijk gebruikt worden voor een wijkgerichte aanpak. *“Als er problemen zijn die in een bepaalde wijk veel voorkomen dat je daar misschien van te voren preventief op richt”.* Deze professional denkt dat wanneer je in beeld hebt hoe die huishoudens eruit zien en wanneer je bepaalde kenmerken van de huishoudens hebt, je huishoudens die die kant op gaan al in beeld zou kunnen krijgen.

5. Ervaringen met de pilot

Onduidelijke start

Bij aanvang van de pilot heerste binnen de pilotgroep veel onduidelijkheid over het doel van de pilot en de criteria voor het inbrengen van casussen. Het ontbrak aan structuur, visie en een rode draad. Er is volgens een professional van te voren te weinig gekeken naar al bestaande knelpunten en te weinig geluisterd naar ervaringen van professionals. Het gaf wel aan waar de gemeente op het moment van starten met de pilot stond wat betreft integraal werken. Met het integraal werken is in de pilot wel een slag gemaakt. Zo worden vraagstukken die op meerdere leefgebieden spelen integraal besproken. De verbinding in het team is volgens een professional nog niet helemaal tot stand gekomen, maar ook hier zijn tijdens de pilot stappen in gemaakt. De pilot heeft een goede start met daarin concrete doelen en een resultaatgerichte aanpak gemist, maar door met elkaar in gesprek te gaan, werd de essentie van de pilot duidelijker. De pilot bood de deelnemers een mooie kans om bij de andere domeinen binnen te kijken. De professionals zijn trots om deel uit te maken van de groep 'integraal sociaal domein'. Daarnaast wordt het gewaardeerd dat de samenwerking heel bewust is opgezocht. De samenwerking maakte het mogelijk meer begrip en respect te krijgen voor het werk van collega's uit andere domeinen. Voor de pilot waren er binnen de gemeentelijke organisatie al stappen gezet met integraal werken. De pilot sluit hier volgens een professional goed bij aan en kan helpen bij het blootleggen van knelpunten en aanbrengen van nuanceverschillen waardoor het integraal werken soepel kan verlopen. De pilot vormde daarmee vooral een extra stimulans voor deze werkwijze en werd gezien als een stap naar iets nieuws.

Verwachtingen & kanttekeningen

De deelnemers zijn over het algemeen tevreden over de pilot, al heeft deze niet aan ieders verwachtingen voldaan. Zo hadden professionals meer doorbraken of resultaten verwacht door het opzoeken van de samenwerking. Ook liet een regievoerder weten de verwachting te hebben gehad samen een soort stappenplan te ontwikkelen, zodat in de toekomst duidelijk is hoe om te gaan met multi-problematiek of vraagstukken liggend buiten het eigen domein.

Er worden door de deelnemers ook kanttekeningen bij de pilot geplaatst. Veel deelnemers geven aan dat integraal werken meer tijd kost dan het enkelvoudig oplossen van vraagstukken. Dit komt met name doordat je afhankelijk bent van anderen. Hierdoor is het af en toe lang wachten voor een volgende stap gezet kan worden. Het gaat hierbij niet zozeer om de tijd die je praktisch aan een casus besteedt, maar om de termijn waarin een casus behandeld wordt. Ook wordt het integraal werken door een aantal regievoerders met name naast de reguliere caseload uitgevoerd, wat de werkbelasting groter maakt. Een professional benoemt te denken dat collega's wel de wil hebben om integraal te werken, maar dat hier wel handvaten en tijd voor nodig zijn: *"Als je dit allemaal moet gaan doen, vraagt het wel meer tijd dan dat je alleen je eigen werkzaamheden doet"*. Maar, zo zegt een andere professional, als het met name het doel is om de klant te helpen, is het een waardevolle investering.

Integraal werken voor de verschillende domeinen

Volgens een professional van het Sociaal Wijkteam werd binnen het eigen team al op een integrale manier met elkaar samengewerkt. Gesprekken werden al breed gevoerd en collega's die nodig waren werden al opgezocht. Wel is het Sociaal Wijkteam vooral gericht op de hulpvraag. In de pilot hebben zij meer kennis gekregen over de werkwijze van onder andere Participatie. Het Sociaal Wijkteam kijkt vanuit de klant, waarbij er over het algemeen vanuit wordt gegaan dat wat de klant zegt de waarheid is. Wanneer de klant een uitkering nodig heeft, heeft het Sociaal Wijkteam het perspectief dat deze uitkering toegekend moet worden. Participatie vraagt zich eerder af of wat de klant vertelt wel de waarheid is. Dit botst weleens. Het is volgens een wethouder dan ook te merken wat de doctrine van de verschillende domeinen is en waar de afdelingen mee 'opgevoed' zijn in de organisatie.

Integraal werken en buiten de gebaande paden denken, lijkt voor Participatie moeilijker te zijn dan voor de andere domeinen. Participatie zit namelijk, meer dan de anderen, vast aan bepaalde richtlijnen, regels en rechtmatigheden. Het werk wordt al jaren op dezelfde manier uitgevoerd. Een omschakeling, zoals verwacht in de pilot, is niet in een keer mogelijk. Een wethouder merkt dat er sprake is van een risico-regel reflex: *"Dat mensen de angst hebben voor: ja maar, wat als. Een soort aansprakelijkheid of de illusie dat ze door het te doen volgens de regels ze daar fouten mee voorkomen"*. Volgens deze wethouder klopt dit niet, omdat er ook dingen verkeerd gaan en mensen ook niet altijd krijgen wat ze nodig hebben wanneer de regels wel gevolgd worden. Uit de gesprekken met professionals blijkt dat zij zich vrij moeten voelen het werk anders te gaan doen. De regels en rechtmatigheden kunnen dit proces en het zoeken van ruimte in de wetten voor het vinden van nieuwe oplossingen bemoeilijken. Professionals denken daarom dat de cursus Omgekeerde Toets voor dit domein een nuttige training kan zijn. Ook zijn er al veranderingen binnen het domein zichtbaar. Dilemma's bij Participatie werden voorheen nauwelijks besproken met andere afdelingen. Doordat in de pilot meer begrip en kennis is ontstaan voor elkaars werk en werkwijze, worden er nu meer vragen gesteld en worden dilemma's openlijk met elkaar besproken. Ook heeft een wethouder het idee dat medewerkers van Participatie zich nu meer vrij voelen om uit het systeem te stappen als ze zelf het idee hebben dat dat in een situatie handiger is. Deze ontwikkeling ziet een wethouder als een doorbraak.

De afdeling Participatie dient zich te houden aan een opdracht vanuit de wet- en regelgeving en heeft een controlerende taak. Dit vertaalt zich in een kritische blik in hun werkwijze, waarbij de wettelijke kaders leidend zijn. Volgens een medewerker van Participatie is er ruimte in de wet te vinden, maar zijn er nu eenmaal dingen in een uitkering die zij niet mogen doen en waar niet van afgeweken mag worden. Wel heeft de pilot wat veranderd in de werkwijze van een aantal medewerkers van Participatie. In plaats van meteen een uitkering te beëindigen wanneer niet aan verplichtingen voldaan wordt, wordt de situatie vaker eerst besproken. Zo kan gekeken worden hoe een casus opgepakt kan worden en of er een andere manier is om de cliënt te helpen. Een medewerker die zich bezig houdt met fraude heeft deze werkwijze in een casus toegepast. *"Ze heeft zich netjes aan haar regeltjes gehouden, het is onrechtmatig wat er [door de inwoner] is gedaan, maar hoe kunnen we ervoor zorgen dat het wel rechtmatig kan gebeuren?"*. Dit is volgens een andere professional een hele goede stap, wat een soort werkwijze zou moeten worden, zodat het bij iedere collega op eenzelfde manier gebeurt. *"Of dat er wordt gezegd: je hebt geen recht op een uitkering door dit en dit, maar dat er wel verder gekeken wordt of je iemand erbij kunt helpen."*

Je hebt wel een zorgplicht vanuit de gemeente". Ook worden er soms andere keuzes in een casus gemaakt, door het bekijken van de situatie door het perspectief van Jeugd of Wmo. Dit heeft in een aantal casussen gezorgd voor een andere oplossing dan wanneer de oude werkwijze gehanteerd zou zijn.

Waar Participatie zoals genoemd werkt vanuit een kritische insteek waarbij de wettelijke kaders leidend zijn, worden bij de andere domeinen soms de kritische vragen gemist. Een wethouder zegt hierover: *"Medewerkers moeten kijken naar wat iemand nodig heeft, maar tegelijkertijd streng durven zijn om ook nee te verkopen als je het gevoel hebt dat er iets niet klopt"*. Volgens een andere wethouder zijn medewerkers van Wmo en Jeugd vaak opgeleid als hulpverleners. Wanneer je in een casus aan het regisseren bent, moet je soms minder hulpverleners: *"Soms moet je zeggen, tot hier en niet verder, we gaan iets anders doen"*. Er moeten duidelijke afspraken met de burger gemaakt worden en er moet kritisch naar de burger gekeken worden. Er mag in het oplossen van een probleem ook iets terugverwacht worden van de inwoner. Zo zegt een professional dat met het gebruik maken van voorzieningen niets mis is, maar dat inwoners zelf de acties moeten blijven uitvoeren die zij zelf kunnen. Medewerkers moeten de confrontatie aan durven gaan en door kunnen vragen wat de inwoner zelf al geprobeerd heeft.

De verschillende perspectieven maken het belangrijk om met elkaar het gesprek aan te blijven gaan, te kijken wat wel en niet mag vanuit ieders discipline, om vervolgens te bekijken wat je samen wel kunt bereiken. Professionals geven aan dat de domeinen elkaar nodig hebben om tot oplossingen te komen. Hierbij helpt het volgens de professionals als je collega's uit andere domeinen kent en weet te vinden. Het bundelen van de krachten gebeurt steeds meer. Participatie, Wmo en Jeugd komen steeds meer naar elkaar toe, waar ze voorheen niet alles van elkaar wisten. Een opening in het doorbreken van de verkokering is tijdens de pilot dus ontstaan.

Dit sluit echter niet uit dat de domeinen in het sociaal domein soms te maken hebben met een tegenstrijdige wetgeving, wat integraal samenwerken niet vergemakkelijkt. De verschillen zitten niet alleen binnen de gemeentelijke organisatie, maar zijn ook te zien bij de cliënten waarmee de verschillende domeinen te maken krijgen. Waar Wmo en Jeugd vaak te maken krijgen met cliënten die de situatie willen veranderen en hulp willen, is dit bij Participatie niet altijd het geval. Dit heeft ook invloed op de werkwijze en het perspectief van de domeinen. Het verenigen van de domeinen, met hun eigen richtlijnen en regels is hierin niet altijd eenvoudig. Wel is hierin een begin gemaakt onder de deelnemers van de pilot. Het is nu zaak de 'olievlek' van het integraal werken verder te verspreiden over de gehele organisatie, om ervoor te zorgen dat integraal werken een breder draagvlak krijgt.

Regievoerders van complexe multi-probleem casussen

Uit ervaring vanuit de pilot is gebleken dat een regievoerder in een casus van belang is, vooral om de voortgang in het proces in de gaten te houden. Ook is het voor zowel cliënt als betrokken professionals prettig één aanspreekpunt te hebben in een casus. Zo draagt volgens een professional het hebben van één contactpersoon voor de cliënt bij aan het bereiken van een doorbraak. Daarnaast gaat het erom dat er iemand verantwoordelijk is voor de casus. Zonder een regievoerder zou het moeilijker zijn om een doorbraak te bereiken. Iedereen werkt dan los van

elkaar. Het is goed iemand te hebben die het overzicht behoudt en weet waarmee iedereen bezig is.

Een regievoerder wordt gezien als iemand die de verschillende betrokken partijen samenbrengt en kijkt of iedere betrokkene zich aan de gemaakte afspraken houdt om stagnatie in het proces te voorkomen. Het is daarmee met name een sturende rol. Een regievoerder hoeft niet altijd alle details van een casus te weten en hoeft niet het hardst te rennen, maar moet wel kunnen bepalen welke specialisaties betrokken moeten worden. *"Het lukt mij wel om te inventariseren op welke gebieden er gekeken moet worden. Alle wetten en richtlijnen weet ik niet, maar ik kan wel zeggen waar een persoon tegenaan loopt"*. Vanuit daar kan de regievoerder vragen naar andere domeinen uitzetten. In principe zou iedere betrokkene bij een casus de regievoerder kunnen zijn, mits deze persoon inhoudelijke kennis over de casus heeft. Dit hoeft niet perse een medewerker van de gemeente te zijn. De gemeente kan ook een meer ondersteunende rol hebben bij een externe partij. Afstemming met externe partners, zodat iemand de regie heeft, is waar het om gaat.

Idealiter zou iedereen uit een team regievoerder van een complexe meervoudige casus moeten kunnen zijn, maar dit lijkt niet realistisch. Regievoerder zijn van een complexe casus wordt gezien als een specialisme met competenties die niet iedereen bezit of wil uitvoeren. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om flexibel te zijn en aan te voelen hoe je een inwoner moet benaderen, moet je oordeelvrij een casus ingaan en in staat zijn breed te kijken. Ook moeten toekomstige regievoerders ervaring opdoen met complexe casuïstiek. Daarnaast moet je het leuk vinden om de regievoerder van een complexe casus te zijn. Dit werd door een regievoerder uitgelegd in de volgende vergelijking: Er moet een puzzel gelegd worden en soms is deze heel ingewikkeld. Je moet samen proberen de puzzel passend te krijgen en als hij niet past, moet je er iets anders bij gaan halen. Hiervoor heb je wel iemand nodig die zegt: kom we gaan puzzelen, anders gebeurt het niet. *"Als je het leuker vindt om je op 1 puzzelstukje te richten, moet je dat doen"*. Het is belangrijk gebruik te maken van kwaliteiten die mensen hebben. Je hebt specialisten nodig die een bepaald gebied heel goed kennen. Dat is dan iemand die je benadert om mee te gaan 'puzzelen'. Niet iedereen hoeft een T-shaped professional te zijn (=iemand met een specialisme, maar ook met basiskennis over andere vakgebieden). Mensen moeten doen waar ze goed in zijn. Wel is het belangrijk, welke rol je ook hebt, om altijd breed naar een casus te kijken. Het is belangrijk om te weten wat er in het hoofd van de inwoner omgaat: *"Als iemand problemen heeft zoals een ziek kind, dat moet je eerst op gaan lossen voor iemand zin heeft om te solliciteren"*. Daarnaast kunnen volgens een professional veel problemen preventief getackeld worden door integraal en breed naar een vraagstuk te kijken.

De rol van regievoerder heeft een professional ook doen beseffen dat je veel moet communiceren met andere partijen, waar deze professional anders niet snel aan zou denken. De deelnemer heeft gemerkt dat dit winst op kan leveren in een casus.

Procesregie

Naast regievoerders, zijn procesregisseurs betrokken geweest in de pilot, die benoemd zijn vanuit de teams. Procesregisseurs maken deel uit van de integrale ontwikkeling binnen de organisatie en sloten in hun functie goed aan bij de pilot. Procesregisseurs komen in beeld, wanneer regievoerders vastlopen met een casus. *"Alle bestaande deuren zijn gesloten, voorliggend veld kan*

niet meer, Sociaal wijkteam, begeleiding, de zorgaanbieders. Alles tot aan gedwongen kader lukt niet meer. Het loopt dan zo stroef dat er een andere manier nodig is om naar iets te kijken”.

Procesregisseurs worden vaak geconsulteerd, maar stappen pas in een casus op het moment dat het in de reguliere aanpak met regievoerders echt niet meer op te lossen is. Procesregisseurs kunnen dus doorpakken als de uitvoering van een oplossing om welke reden dan ook niet ingezet kan worden of vastloopt.

Als procesregisseur kijk je vanuit een niet bestaand kader naar een casus. Hierdoor is het mogelijk vanuit verschillende invalshoeken naar een casus te kijken waardoor procesregisseurs tot andere inzichten kunnen komen. Als procesregisseur heb je meer afstand tot de cliënt. Regievoerders zijn vaak al erg betrokken bij een cliënt en daardoor haast onderdeel van de casus. Het kan dan helpend zijn een procesregisseur op de casus te zetten die hier als het ware boven hangt. Dit is ook waarom je van een regievoerder niet direct kunt verwachten om de rol van procesregisseur uit te voeren. Op het moment dat je voor een organisatie werkt met een bepaalde visie *“dan ben je wel onderdeel van die club. Als je bij Participatie werkt, heb je de wet na te leven”*. Als die mensen ook de taak van procesregisseur zouden hebben, vraag je hen eigenlijk altijd heel breed de generalisten te zijn, wat niet realistisch is. Je hebt iemand nodig die de kritische vragen kan blijven stellen om ervoor te zorgen dat een casus niet in de klad raakt: *“Je geeft toch geld uit dat qua verantwoording anders is en het resultaat voor de inwoner is gewoon belangrijk”*. Dit is moeilijker wanneer je zelf al betrokken bent bij een casus, bijvoorbeeld als regievoerder. Het nadeel van afstand bewaren tot casussen, is dat je soms de impact van je werk niet meekrijgt. Een procesregisseur zou het daarom goed vinden resultaten van casussen met collega’s in beeld te brengen om zo de effecten van het werk te blijven zien.

Omgekeerde Toets

De Omgekeerde Toets lijkt een goede werkwijze om tot nieuwe oplossingen te komen en een andere denkwijze te creëren. Binnen de casuïstiek wordt gekeken naar wat de cliënt wil en nodig heeft. Van daaruit wordt gekeken wat iemand geboden kan worden gezien de wet- en regelgeving. Binnen de werkwijze van Wmo heerst volgens een professional al langer de gedachte om met de bewoner in gesprek te gaan over hoe het echt met de inwoner gaat en waarom iemand vraagt om hulp. Vervolgens wordt gekeken welk maatwerk daarbij past. Daarnaast is het belangrijk om te weten hoe cliënten zelf in een situatie staan: *“Ik zou van alles willen voor deze mensen, maar ik wil in eerste instantie eens weten wat zij willen. Als we heel hard gaan werken en zij willen het uiteindelijk niet, vind ik het zonde van de tijd en het geld om daar energie in te steken”*.

Momenteel leeft de Omgekeerde Toets alleen bij de regievoerders. Dit maakt het soms lastig om met een theorie te werken die niet bij alle collega’s bekend is. Wanneer de Omgekeerde Toets een blijvende werkwijze wordt, is het van belang dat de gehele organisatie hierin wordt meegenomen. Medewerkers kunnen een cursus volgen, echter lijkt een enkele dag training niet voldoende. In de praktijk kan het uitvoeren van de Omgekeerde Toets lastiger zijn dan de theorie uit de training doet denken. Om de Omgekeerde Toets te borgen is het van belang je de methodiek eigen te maken en erin te geloven. Dat vergt nog tijd en succeservaringen. De Omgekeerde Toets kan voor professionals die er niet mee bekend zijn, klinken als iets heel groots wat de werkwijze compleet gaat veranderen. Dit zou een angst kunnen creëren om ermee te gaan werken. Succesverhalen

kunnen er dan aan bijdragen om te laten zien dat ook een kleine stap al grote resultaten kan opleveren voor de inwoner.

De Omgekeerde Toets maakt de brede blik, zodat niet gelijk vanuit een eigen perspectief deuren worden gesloten. Hierbij moet naast de focus op het betreffende huishouden volgens een professional gekeken worden naar de hele context. Ook moet de oplossing niet slechts van tijdelijke aard zijn: *"Voor nu is het opgelost, maar is het zo in de toekomst ook nog opgelost?"*. Procesregie heeft in de casussen waarin zij betrokken waren, gebruik gemaakt van de Omgekeerde Toets. Juist omdat dit de casussen zijn waar regels even gelaten moeten worden voor wat het is, om de burger echt te kunnen helpen. *"Iedereen werkt kei hard en doet zijn werk heel trouw, zoals de wet- en regelgeving dat voorschrijft. Dat is prima, en in veel gevallen moet je dat ook zo blijven doen. Maar als er zich een casus voordoet waarin net een andere aanpak nodig is (de Omgekeerde Toets), moet je je collega's daarin mee zien te krijgen"*. Het meekrijgen van collega's is niet altijd gemakkelijk, maar de professionals merken wel dat wanneer je meegenomen wordt in het proces en weet wat er speelt, dit de wil voor medewerking en samenwerking vergroot. Hoewel regels soms losgelaten moeten worden om een doorbraak te bereiken, kunnen de regels wel gebruikt worden als stok achter de deur. *"Aan de ene kant zeg je, wij gaan deze meneer proberen te helpen, zodat hij inkomen heeft. Aan de andere kant willen wij de regels wel gaan gebruiken om ervoor te zorgen dat meneer de afspraken ook gaat nakomen"*. Uiteindelijk moeten de Omgekeerde Toets en regels allebei worden toegepast, alleen soms niet tegelijkertijd.

De Omgekeerde Toets wordt al eens in de praktijk toegepast, maar vervolgens is het ook bij veel professionals weer weggezaakt. Ook is het volgens een professional de vraag in hoeverre de Omgekeerde Toets bewust gebruikt is. In sommige casussen gebeurt het wel, maar vraag is of de toets vooraf of achteraf gebruikt wordt. Het gebruiken van de toets vooraf is juist van belang. Het gebruik van de Omgekeerde Toets in de praktijk blijkt dus nog lastig. Vaak is het gemakkelijker terug te vallen op wat er al is, ook omdat bepaalde procedures, die niet omgekeerd kunnen worden, nodig zijn. Er moet voor gewaakt worden dat de Omgekeerde Toets niet een idee wordt waar iedereen enthousiast mee begint, maar doordat het geen onderdeel van het werkproces wordt, ook snel weer verdwijnt. Ook moet het geen legitimering worden om alles in te zetten, wat het proces alleen maar duurder maakt. Er moet dan ook niet doorgeslagen worden in het waarmaken van de dromen van cliënten.

Rugdekking

Wat voor de deelnemers aan de pilot van groot belang is, is het gevoel van rugdekking van zowel het management, de directie als uiteindelijk de gemeenteraad voor de keuzes die gemaakt worden. Door buiten de normale regels om oplossingen te zoeken, wordt er weleens op grijs gebied geacteerd. Het is dan belangrijk om te weten, dat wanneer een inzet niet het gewenste resultaat levert, je dit niet persoonlijk aangerekend wordt, omdat de regels niet gevolgd zijn. *"Ze kunnen niet van je verwachten dat je de grens opzoekt en als je er dan overheen gaat dat je dan op het matje geroepen wordt"*. Rugdekking is daarnaast nodig wanneer besloten wordt met een casus te stoppen wanneer deze blijft escaleren ondanks veelvuldige inzet.

Buiten de reguliere kaders denken, wat in de pilot gevraagd wordt, kan onzekerheden met zich meedragen. Medewerkers moeten meer op zichzelf en collega's gaan vertrouwen en hebben minder de houvast van regels en boekjes. Steun, begeleiding en rugdekking zijn hierbij van cruciaal belang. Professionals uit de pilot hebben de rugdekking en steun ervaren. Zo legt een professional uit dat het belangrijk was om van de wethouders te horen dat er waarschijnlijk fouten gemaakt gingen worden, maar dat dat mag en dat de wethouders de teams daarin dekken. Zo ontstaat een veilige leeromgeving. Ook een wethouder geeft aan dat de deelnemers in de pilot rugdekking en de vrijheid hebben om op een andere manier naar casussen te kijken: *"Je mag de tafel vol met beschikkingen leegvegen, om de boel opnieuw op te bouwen vanuit een integrale gedachte. Dat hebben we op voorhand gezegd"*. De organisatie moet instaat zijn de professionals te stimuleren creatief te werken en het vertrouwen geven om buiten de kaders te denken. Ook het vertrouwen vanuit de projectleider werd als prettig ervaren: *"Jij neemt je stappen weloverwogen, je neemt besluiten niet alleen, je neemt allerlei afwegingen mee, je beschrijft je besluit. Dan mag je gaan staan voor dat besluit en gaan we er later van leren"*. Het inzetten van hulp buiten de reguliere kaders vraagt dus om zorgvuldigheid van professionals in het rapporteren en onderbouwen van gemaakte beslissingen. Zolang beslissingen goed onderbouwd worden, is veel mogelijk.

Daarnaast vraagt integraal werken om rugdekking op beleidsniveau. Er wordt geopperd dat verordeningen in de wetten van Wmo, Jeugd en Participatie ook voor het domein overstijgend werken een kader zouden moeten bieden. Dit zorgt mogelijk voor meer houvast voor de professionals. Wanneer deze kaders er niet zijn, kunnen professionals hierop vastlopen. Volgens een wethouder zou je in de wetten eigenlijk op moeten nemen dat je ambtelijk beslissingen mag nemen tot een maximum bedrag. Dit ook om de medewerkers zelf te beschermen. Als er een duur creatief besluit wordt genomen en het gaat verkeerd, terwijl er nooit een twee-ogenprincipe is geweest, is het risico te groot. *"Voor beperktere creatieve uitgaven zou je af moeten spreken dat dat de ruimte is die je als ambtelijk professional al hebt. Als je het zorgvuldig kunt motiveren, kun je je gang gaan. Wordt het zwaarder en krijgt het meer impact, ga je misschien een laagje hoger en is het echt best heftig, kom dan een keer langs het College. Daar kun je prima afspraken over maken"*.

Ruimte zoeken binnen de wet

Volgens de deelnemers zijn er mogelijkheden binnen de wetten om buiten de reguliere paden te treden. Dit moeten medewerkers alleen wel durven en ontwikkelen. *"Je hebt de wet- en regelgeving, maar je hebt ook gewoon de mens. Als jij denkt dat er iets moet gebeuren, maar de wet zegt eigenlijk het past niet helemaal, heb je ook altijd mogelijkheden om te kijken of daar vanaf geweken kan worden, omdat dat van belang is voor dit gezin"*. Zolang een beslissing goed onderbouwd wordt, kan volgens de directie haast alles. *"Onze medewerkers in het sociaal domein hebben allemaal al alle bevoegdheden om besluiten te nemen. Er zit geen maximum grens aan, ze zijn volledig bevoegd. Er zit ook geen beperking voor budgetten aan. De enige regel is dat als je een besluit wilt nemen die tot politieke gevoeligheid kan leiden, je hem politiek ook moet aftikken"*. De directie wil er dan ook vooral voor waken dat verantwoordelijkheden van de specialisten niet verschoven gaan worden naar het college van B&W. Er zijn zaken die naar het College van B&W komen waarvan de directie zegt: *"zelf doen, het is je eigen werk. Durf ook buiten je eigen hekje te kijken"*. De directie is momenteel met name bezig de professionals te ondersteunen om zelf beslissingen te nemen en integraal te werken.

Het gebruik maken van deze ruimte moet dus nog verder ontwikkeld worden. Nieuwe regels zouden dan ook niet nodig zijn, medewerkers moeten vooral de ruimte weten te vinden. Al blijven er richtlijnen waar in zijn algemeenheid niet van afgeweken kan worden. Het zou helpend zijn een werkwijze te hebben die gebouwd is op de richtlijnen van de domeinen.

Volgens een wethouder zijn de huidige wetten echter niet altijd helpend om tot een oplossing te komen: *"Je moet namelijk wel creatief zijn om door die wetten heen te werken om de goede dingen te doen. De wetten maken het niet makkelijk om de menselijke maat te handhaven"*. Ook loopt in sommige casussen het proces vertraging op door procedures intern. Op dit soort momenten moet toestemming gegeven kunnen worden voor een aanpak, ook als deze niet helemaal binnen de regels valt. Deze ruimte moet er zijn om cliënten te kunnen helpen.

Doorbraak

Ideeën over de definitie van een doorbraak in multi-probleem casuïstiek zijn in de loop van de pilot ontstaan. Deelnemers zijn het erover eens dat in complexe casussen iedere kleine stap richting een betere situatie gezien kan worden als een doorbraak. Hierover wordt gezegd: *"Wil je heel groot rendement halen op korte termijn, denk ik dat het alleen maar verder vast gaat lopen. Ik denk juist dat je hele kleine stapjes moet zetten om naar het grote toe te werken"*. Andere termen die genoemd worden zijn het bereiken van stabiliteit en het in de eigen kracht en regie zetten van de cliënt, het doorbreken van een cirkel en het in beweging krijgen van mensen. Anders gezegd, het bereiken van een positieve verandering door iets heel anders te doen dan normaal. Of: *"Op het moment dat de negatieve spiraal naar boven gaat, of de afzakkende lijn naar boven gaat"*. Ook benoemt een professional dat je door integraal te werken, meer doet voor minder of dezelfde financiële inzet, door buiten de bestaande kaders te denken en de samenwerking op te zoeken. Doorbraken kunnen zijn wanneer je met verschillende partijen en de cliënt zelf om de tafel gaat zitten en in kaart brengt waar de problematiek zit en wat er moet gebeuren om dit aan te pakken. Een doorbraak kan ook betekenen, dat met de cliënt de conclusie getrokken wordt, dat er op het moment geen doorbraak mogelijk is.

Voor een doorbraak moet gewerkt worden aan het zelfvertrouwen en zelfbeeld van de cliënten. Om cliënten terug in de eigen regie te krijgen, kan financiële stabiliteit cruciaal zijn: *"Financiële problemen helpen over het algemeen niet om rust te bewaren in je hoofd"*. Mensen met beperkte schulden kunnen al veel stress van deze schulden ervaren waardoor ze lamgeslagen worden op het gebied van Participatie, maar vervolgens ook in verschillende zorgtrajecten terecht komen (GGZ of gezinsproblematiek). Er zou dan ook meer gekeken moeten worden naar hoeveel rust een goede inkomensondersteuning kan brengen in andere problemen die er zijn. In casussen kan dit een eerste stap richting een doorbraak zijn. Politiek is er de wil om hieraan mee te werken. Deze wil om mee te werken is er onder andere, omdat een doorbraak niet zozeer meer gezien wordt als financiële bezuinigingen. *"Als het gaat om de integrale aanpak, daar zou je wat mij betreft geen enkele bezuinigingsdoelstelling aan moeten koppelen. Dat is niet het oogmerk van die pilot"*. Er moet vooral een betere situatie voor de cliënten bewerkstelligd worden, ook als dit vraagt om een extra financiële investering. Dit betekent niet dat er helemaal niet naar de financiën gekeken moet worden: *"Het kan niet zo zijn dat je zegt, we lossen het financieel wel op en dan is het wel oké. Dat er niet voorbij wordt gegaan aan de inzet van de persoon zelf en het maatschappelijk nut"*.

Daarnaast is het als geld geen rol speelt redelijk makkelijk om het beter te doen. Je gaat dan nog meer zorg leveren. Dit terwijl het juist de doelstelling is met beperkte middelen meer rendementen te halen door dingen in samenhang te zien.

Om een doorbraak met een inwoner te bereiken, is ook flexibiliteit van belang. *"We hebben een klant die vanuit Participatie binnengekomen is die daar tijdelijk was gebleven. Zij ging hem nu overdragen en toen kreeg ik van haar bewindvoerder de vraag of de klant niet bij die klantmanager kon blijven, want stapje voor stapje ging het steeds beter. En jaar geleden zou er gezegd zijn dat we dat niet gingen doen. Maar als een klant erbij gebaat is en de klantmanager vindt het prima, dan moet je dat gewoon doen"*. Een klik tussen inwoner en regievoerder is van belang. Volgens een professional moet je aanvoelen hoe je met de inwoner tegenover je om moet gaan. Zo hoort een professional weleens terug dat professionals hautain overkomen, vaak onbewust. *"Als je dan net burgers treft van een ander niveau, dan klikt dat al niet"*. Dit zou volgens de professional ook in trainingen meegenomen moeten worden.

De snelheid waarmee een doorbraak bereikt kan worden, verschilt ook per casus. Het omzetten van de denkwijze van een cliënt kan veel tijd kosten. Wanneer een leven omgegooid moet worden, is geduld in een casus een vereiste. Ook is de algemene gedachte dat het effect voor de burger en dus de kans op een doorbraak het grootst is wanneer krachten gebundeld worden. In samenwerking kan creatief omgegaan worden met voorliggend veld, om zo gezamenlijk opzoek te gaan naar een doorbraak. Er moet overstijgend en met bij elkaar gezochte expertise een oplossing gevonden worden. Daarnaast moet volgens een deelnemer alles gedaan worden wat nodig is om tot een doorbraak te komen.

COVID-19

COVID-19 heeft voor zowel medewerkers als cliënten het proces in de pilot bemoeilijkt. Zo was er het gemis van huisbezoeken, die vaak veel zeggen over de situatie van een cliënt. Deze belangrijke informatie mist in de casussen. Met sommige cliënten was het niet of nauwelijks mogelijk om digitaal het gesprek aan te gaan. Het is bij mensen die in een moeilijke situatie zitten, fijner om face-to-face contact te hebben. Toch zegt een professional ook dat cliënten over de telefoon veel en eerlijk vertellen hoe ze zich voelen, het is echter wel een kwestie van vragen stellen.

COVID-19 heeft ook invloed gehad op het overlopen van casussen. *"De Corona tijd was een soort snelkookpan: de deksel ging dicht, druk erop en als het al te vol was, klapte hij eraf"*. Een professional legt uit in de COVID-19 tijd tegen de machteloosheid van mensen aangelopen te zijn, inclusief de machteloosheid van de professional zelf. Je wilt mensen helpen, maar dit was niet altijd mogelijk.

Ook op het verloop van de pilot heeft COVID-19 invloed gehad. Zo is het werken op afstand niet bevorderlijk voor de samenwerking. Het helpt wanneer je elkaar kunt zien en rechtstreeks aan kunt spreken. Samenwerking is ook gemakkelijker wanneer je elkaar kent. Ook dit is moeilijker te bereiken wanneer je elkaar niet ziet op kantoor. Wanneer na COVID-19 en de samenvoeging met het Sociaal Wijkteam iedereen in hetzelfde gebouw zit, kom je collega's makkelijker tegen en worden lijntjes korter. Een professional noemt hiervan een belangrijk voordeel: *"Toen ik een cliëntengesprek had heb ik ook weleens iemand erbij geroepen: kun je meteen even aansluiten,*

dat is veel makkelijker. Dat zijn de dingen die juist nodig zijn". Voor het verspreiden van de 'olievlek' werd in de pilot ingezet op ambassadeurs. Echter is het uitvoeren van de ambassadeurs rol ook moeilijk wanneer collega's elkaar niet zien. Spontane gesprekken bij de koffieautomaat vinden niet plaats. COVID-19 heeft dan ook invloed gehad op het verspreiden van het integraal werken binnen de organisatie.

6. Resultaten van de pilot

De pilot staat niet op zichzelf, maar past in de brede ontwikkeling van integraal werken binnen de gemeentelijke organisatie. In het onderzoek is ingezoomd op de ervaringen met de pilot, maar dat neemt niet weg dat ook de bredere ontwikkelingen op het gebied van integraal werken ondersteunend zijn geweest in het domein overstijgend werken binnen de pilot. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de pilot uitgesplitst naar resultaten voor cliënten, medewerkers en de gemeente.

6.1 Voor cliënten

Professionals zijn van mening dat door integraal te werken het hulpproces klantvriendelijker en laagdrempeliger wordt en zorgt voor meer rust bij cliënten. Problemen zullen niet perse sneller opgelost worden, maar het proces zal voor de inwoner makkelijker worden. Ook worden vragen met betrekking tot meerdere domeinen onderling beter afgestemd, waardoor cliënten niet steeds met een ander loket te maken krijgen waar steeds opnieuw het verhaal gedaan moet worden. Een professional heeft gemerkt dat de meer gezamenlijke aanpak cliënten rust geeft: *"Als je veel problemen aan je hoofd hebt, is het fijn als de Uitkering ook aan tafel zit. En dat je niet eerst met de hulpverlener of het Sociaal Wijkteam er contact over moet hebben"*. Hierbij zou het nog meer helpen als de domeinen in hetzelfde computersysteem gaan werken en hierdoor in kunnen lezen over een casus. Nu zijn inwoners vaak verrast als medewerkers van een bepaald domein iets niet weten. Inwoners zien de gemeente als één geheel, in de werkwijze is dit echter niet het geval. Nu de samenwerking meer wordt opgezocht, zal dit kunnen zorgen voor een positieve verandering voor de inwoner. Een wethouder is van mening dat het wenselijk is dat er één accountmanager moet komen per cliënt die alles regelt voor deze inwoner. De vraag is in hoeverre dit in de praktijk te realiseren valt.

De nieuwe werkwijze kan ook de beeldvorming van inwoners over de gemeente veranderen. Hierdoor kan het gevoel ontstaan dat de gemeente niet alleen denkt in onmogelijkheden, maar ook echt probeert mee te denken: *"Dat het niet alleen is: je mag dit niet, je mag dat niet, maar dat je kijkt naar wat dan wel kan"*. Tevredenheid van inwoners over de werkwijze van de gemeente kan hierdoor toenemen. Volgens een wethouder is deze tevredenheid ook een manier om het succes van integraal werken te meten: *"Voor de gemeente geldt dat integraal werken vanuit de inwoner bezien, iets zegt over de kwaliteit en dus de tevredenheid over de dienstverlening van de gemeente"*. Tevredenheid wordt volgens deze wethouder niet slechts bepaald door het bereiken van het gewenste resultaat voor de inwoner. Zo geeft een cliënt aan tevreden te zijn over de wijze waarop de gemeente Oosterhout de cliënt heeft ondersteund bij de hulpvraag ondanks het feit dat het gewenste resultaat is uitgebleven. De client geeft hierover aan dat de gemeente alles uit de kast heeft getrokken om te ondersteunen bij het bereiken van de gewenste doelstelling en altijd paraat stond.

Doorbraken in de casuïstiek

De brede blik op de casussen zorgt voor nieuwe doorbraken. Zoals eerder besproken kan een doorbraak meer zijn dan een financiële besparing. Een doorbraak kan een kleine eerste stap tot een betere situatie zijn. Zo was het met een cliënt niet mogelijk een plan van aanpak voor een grote doorbraak te realiseren, maar is het cliënt wel gelukt eigen krachten, zorgen maar ook eigen

wensen en het ideaal plaatje op papier te zetten. Dit is een eerste stap richting verandering en kan gezien worden als doorbraak. Het kan dan ook per casus en per persoon verschillen wat als doorbraak wordt gezien. Daarnaast is in sommige gevallen goed ook goed genoeg. Dit is soms het hoogst haalbare in een huishouden. *Voorbeeld uit casuïstiek: "Als je met een gezin tot een norm kunt komen wat goed genoeg ouderschap is of goed genoeg je leefomgeving zou kunnen zijn, en als dat het dan is, dan is het ook gewoon goed. Als professionals moeten we leren durven af te schalen"*. Het verkrijgen van een stabiele situatie in een complexe casus, is een doorbraak. Vanuit stabilisatie kan vervolgens vaak verder gewerkt worden aan de situatie. Eerst moet rust ontstaan.

De inzet van professionals en gemeente is geen garantie op een doorbraak. Deze is afhankelijk van meerdere factoren. Zo moet de cliënt zelf ook de wil hebben om iets aan de situatie te veranderen. Wanneer het niet de visie van de cliënt is om te veranderen voor een beter leven, is het een moeilijke opgave een doorbraak te bereiken. Wel heeft een cliënt met een andere visie begeleiding geaccepteerd, waardoor de inzet van hulpverlening weer is opgestart. Het is in deze casus niet de ultieme doorbraak, maar verbetert wel het welzijn van de cliënt. Ook vraagt deze casus nu om minder inzet van externe instanties, wat scheelt in de kosten.

Met betrekking tot doorbraken blijkt ook dat een (hoge) investering geen garantie is voor een doorbraak. Voorbeeld is een casus met een alleenstaande verslaafde man. Cliënt weigert iedere medewerking. *"Hier zijn we maandenlang mee bezig geweest en uiteindelijk resulteert het toch in ontruiming en een zwervend bestaan"*. Op financieel gebied heeft deze casus veel gekost en niets opgeleverd. Het tot een succes maken van een casus, is dus niet afhankelijk van alleen de inzet van professionals. Wanneer een casus niet tot een doorbraak komt, is dit niet te herleiden tot een individuele professional. De situatie laat het op dat moment dan niet toe. Hiervoor wordt de term 'begeleid falen' gebruikt. Er is dan met verschillende partijen geprobeerd de situatie te veranderen, echter zonder effect. In deze casussen moet soms de keus gemaakt worden hulp (tijdelijk) te stoppen. De deur moet wel altijd op een kier blijven staan, zodat een cliënt hulp kan ontvangen wanneer de cliënt hier wel klaar voor is.

Door vanuit de Omgekeerde Toets naar casussen te kijken en vervolgens in de wetten te bekijken wat mogelijk is, zijn grote en kleine doorbraken behaald. Door helder te krijgen waar cliënten echt mee geholpen zouden zijn, is een cliënt ondersteund bij het invullen van formulieren zodat de uitkering behouden zou blijven. Ook wordt een cliënt ondersteund in het aflossen van schulden door middel van een schuldhulpverleningstraject, zijn uithuisplaatsingen voorkomen en hebben cliënten de regie over het eigen leven meer terug gekregen. Regievoering die alle betrokkenen alert hield, heeft hier volgens een regievoerder aan bijgedragen. Het zorgt voor stabiliteit en rust in het leven van cliënten. Ook heeft een standvastige samenwerking tussen verschillende partijen ervoor gezorgd dat een cliënt is gaan inzien hoe schrijnend de situatie was, waardoor deze cliënt in de beweging gekomen is. Cliënt is nu zelfs in staat een aantal uur per werk vrijwilligerswerk te doen.

In plaats van een uitkering te stoppen zodra een cliënt niet voldeed aan de verplichtingen, werd er in samenwerking met de andere domeinen vaker gekeken naar het achterliggende probleem wáárom niet aan de verplichtingen werd voldaan. *"Als je weet wat er speelt binnen dat gezin, ook rond de zorg van het kindje, kan zo'n gezin gewoon blokkeren, onder zoveel stress staan dat ze*

geen stukken aan kunnen leveren. Dan kunnen we heel stug zeggen: geen stukken geen uitkering, maar helpen we daar de mensen echt mee?“. Nu is er vanuit de Omgekeerde Toets gekeken naar wat het gezin echt nodig heeft. Volgens een medewerker van Participatie was de uitkering in het geval van het voorbeeld stopgezet als de casus geen deel had uitgemaakt van de pilot. In de pilot werd nu op een andere manier gekeken hoe de cliënt echt geholpen zou zijn. Ook al worden er op deze manier beslissingen genomen die officieel niet horen, het zijn wel de stappen die nodig zijn om een verbetering van deze situaties te bereiken. Volgens een regievoerder voelen cliënten zich zo veel meer geholpen en kunnen problemen ook sneller worden opgelost. Echter is dit nu afhankelijk van de medewerker die je treft. Iets wat in de toekomst moet veranderen door alle medewerkers mee te nemen in de integrale werkwijze.

Verder zijn in meerdere casussen cliënten terug in hun eigen kracht gezet. In een casus was het doel met name het waarborgen van de woonsituatie en het werken aan zelfredzaamheid van de cliënt. Een goede samenwerking tussen de gemeente Oosterhout en betrokken externe instanties heeft ervoor gezorgd dat cliënt een woning kon behouden. De betrokken instanties houden allen de situatie in de gaten, zodat het niet opnieuw kan escaleren. Cliënt neemt nu steeds meer zelf het initiatief om hulp te vragen wanneer dit nodig is. In deze casus schortte het vooral aan communicatie tussen de verschillende betrokkenen waardoor de situatie verslechterd was. De vernieuwde goede samenwerking werd daarom ook gezien als een doorbraak.

Zoals eerder beschreven, hebben gezinnen waar sprake is van multi-problematiek vaak te maken met veel hulpverleners en instanties, uit angst voor escalatie. Dit komt een huishouden waarin al veel speelt, niet altijd ten goede. In de pilot is een doorbraak in een huishouden ontstaan door juist de hulpverlening af te schalen. Door af te schalen naar één hulpverlener kwam er minder bemoeienis en is een stabiele situatie ontstaan. De hulpverlener zet in op structuur binnen het gezin en ondersteunt in de communicatie tussen de ouders. Zolang de situatie stabiel is en niet escaleert, is deze situatie voor dit gezin goed genoeg. Hieruit kunnen professionals leren dat ze moeten durven afschalen in situaties waarin je normaal alleen maar extra hulpverlening in zou zetten.

Rust is soms wat gezinnen nodig hebben. Zo gaf een andere cliënt aan dat de gemeente soms 'over-behulpzaam' is. Alle hulpverleners en begeleiders die worden ingezet, kostten veel tijd. Ook moest vaak aan iedere nieuwe hulpverlener het verhaal opnieuw verteld worden, wat de vraag opriep in hoeverre sprake was van onderlinge communicatie. Ook hier had de cliënt met name behoefte aan rust en hulp in de opvoeding. Het zoeken van een oplossing buiten de gebaande paden heeft hierbij tot een doorbraak geleid. Bij cliënt is een nanny ingezet, waardoor cliënt meer tijd heeft om aan zichzelf te werken en op zoek te gaan naar een baan dichterbij. Geen reguliere oplossing, maar in dit geval de benodigde aanpak om bijvoorbeeld uithuisplaatsing van de kinderen (voorlopig) te voorkomen.

In de beeldvorming van casuïstiek wordt het risico op shopgedrag benoemd, wanneer er geen goede communicatie tussen verschillende instanties bestaat. Cliënt in kwestie heeft nog geen duidelijke diagnose waardoor nog naar een duurzame doorbraak voor cliënt wordt toegewerkt. Het shopgedrag van de cliënt is wel grotendeels voorbij. *"Dat scheelt heel veel geld. Cliënt ging naar de huisarts, wat weer uitliep op onderzoeken, dan werd hij doorgestuurd naar een derdegraads arts*

om op die manier zijn angst uit te sluiten. Ook de ambulance en crisisdienst zijn echt hoge kosten". Deze kosten zijn een stuk minder nu begeleiding ingezet wordt en er samengewerkt wordt tussen de verschillende betrokken partijen.

6.2 In de samenwerking

De pilot heeft een betere samenwerking intern tussen de deelnemers van de pilot tot stand gebracht: *"De grootste winst van zo'n pilot is dat je met elkaar om de tafel gaat en elkaars werkerrein gaat begrijpen. Nog belangrijker is dat je dat ook met de externe partners doet".* Ook heeft de samenwerking tussen de gemeente en het Sociaal Wijkteam een impuls gekregen. Men weet elkaar makkelijker te vinden en zoekt elkaar vaker op. Het is mooi dat er nu breder naar vraagstukken gekeken wordt. In plaats van alle professionals vanuit het eigen eilandje, worden problemen nu eerder samen opgepakt. De andere werkwijze tussen domeinen kan verfrissend werken: *"In plaats van dat je alleen aan het pappen en nathouden bent, kan Participatie zeggen: dit kost ons geld, de cliënt moet gaan werken".* Elkaar opzoeken en samenwerken, levert uiteindelijk waarschijnlijk het beste resultaat. De pilot heeft hierin een brug geslagen tussen de verschillende domeinen.

Stappen zijn nu nog te zetten in het tot stand brengen van een betere samenwerking in de hele organisatie en met externe partners. Deelnemers aan de pilot geven aan nu beter te weten wat collega's uit de andere domeinen doen, wat leidt tot meer begrip voor elkaars werk. Omdat de pilot gericht was op de interne organisatie, weet momenteel een handje vol externe partners van de pilot af. In een volgende stap zouden externe partners ook betrokken moeten worden bij integraal werken. Externe partners, zoals hulpverleners van externe zorgorganisaties, zijn vaak al lang betrokken bij een cliënt waardoor ze de situatie goed kennen en zo bij kunnen dragen aan het bereiken van een doorbraak. Zo besepte een professional naar aanleiding van de pilot: *"Ik denk dat je er nu ook sneller over na gaat denken: deze mensen zijn er ook bij betrokken, die horen er ook bij. Je gaat je bedenken dat wij hier allemaal bezig zijn om dit te doen, maar dat het voor Thuisvester bijvoorbeeld ook interessant is om te weten dat wij hiermee bezig zijn".* Wanneer een externe partner als Thuisvester het verhaal achter een cliënt hoort, ontstaat er wellicht meer draagvlak om een cliënt niet uit huis te zetten, maar te kijken naar een duurzame oplossing. Bij ieder huishouden zijn zo waarschijnlijk externe partners betrokken, die nodig zijn om een oplossing te bereiken. De pilot is echter gefocust op het interne proces. Wel zijn procesregisseurs actief bezig geweest met de contacten met externe partners: *"Zij hebben veel partners bezocht, hun rol uitgelegd, zoeken de samenwerking in casuïstiek aan de voorkant en dat is heel mooi".* Zo is uiteindelijk zowel de samenwerking intern als extern vergroot.

Het opzoeken van de samenwerking met andere domeinen, zorgt voor het ontdekken van blinde vlekken in elkaars werkgebied. Deze ontdek je door ook te kijken of je iets voor elkaar kunt betekenen, zonder dat er al direct een vraag ligt. Door met elkaar in gesprek te gaan kom je er ook sneller achter wanneer een casus beter integraal aangepakt kan worden, zonder dat je je daar wellicht van bewust was. Er zijn dingen die je niet van elkaar weet, in integrale overleggen krijg je dingen vanuit een ander domein te horen, wat bij zou kunnen dragen aan het vinden van een oplossing. Door de samenwerking kun je leren van elkaars expertise, wat kan bijdragen aan het vinden van 'out of the box' oplossingen. Dit bewustzijn ontbrak voorheen. *"Ik vind dat we, en dat*

moet nu door de samenwerking en het samengaan [Sociaal Wijkteam binnen de organisatie] gaan verbeteren, maar ik heb te weinig kennis van: wat doen ze nou allemaal?“. Dit probleem speelt bij veel professionals en maakt het moeilijk om collega's uit andere domeinen te benaderen, omdat je niet weet wat welke professional doet. De drempel om iemand te benaderen is lager, wanneer je weet wat iemands expertise is. Door de pilot zijn verschillende mensen uit verschillende domeinen bij elkaar gezet, waardoor je een gezicht krijgt bij iemand en hierdoor sneller denkt: ik kan deze collega voor deze vraag benaderen. De professionals van de pilot zijn hier al actief mee bezig en weten elkaar daarin al beter te vinden. Een medewerker van Jeugd wordt zo weleens gebeld door een medewerker van Participatie die bezig is met een casus waarbij Jeugd betrokken is. Daarover kan dan gezamenlijk overleg plaatsvinden.

Samenwerking zorgt daarnaast voor een gedeeld belang wat een belangrijke factor kan zijn in de voortgang van een casus. Het samen oppakken van casussen zorgt ervoor dat er op een gestroomlijnde manier over casussen gepraat gaat worden, waardoor inzicht verkregen wordt in wat collega's bezig houdt en hoe zij in hun werk staan. Met een vroegtijdige samenwerking kan ook een 'wij tegen zij' gevoel tussen de domeinen voorkomen worden. Domeinen moeten van elkaar weten wat het doel van een inzet is, om collega's uit een ander domein mee in de beweegstand te krijgen. Een deelnemer noemt in een voorbeeld dat Participatie werd gezien als 'de kwade', omdat niet werd meegewerkt aan een uitkering. Wat dan gebeurt, is dat zij nog meer 'met de hakken in het zand gaan staan'. *"Als je eerst al een keer met elkaar was gaan zitten, meneer heeft probleem X, gaat overlast veroorzaken, die willen we binnen boord houden. Daar hebben we jullie voor nodig. Hoe kunnen we met elkaar dit of dit doen".* Er ontstaat dan een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid waar je uiteindelijk meer mee bereikt. De domeinen zouden volgens een professional eerst samen een team moeten vormen en vervolgens pas met de cliënt erbij in gesprek moeten gaan. Dit voorkomt ook dat de cliënt aan verschillende domeinen een verschillend verhaal vertelt. Samenwerking is daarom ook van belang door het shopgedrag van sommige cliënten. Zo kon een cliënt begeleiding krijgen van het Sociaal Wijkteam en in behandeling zijn bij de huisarts, zonder dit van elkaar te weten. Door betere samenwerking ontstaat er een compleet beeld van een cliënt, wat ook voor de cliënt prettig is.

Uit de samenwerkingen is gebleken dat door vanuit een ander kader naar een casus te kijken, het beeld over een casus kan veranderen. *"Zo is er een klantmanager gaan kijken bij een klant die steeds een uitkering aanvraag die werd afgewezen. Bij de vierde keer kwam procesregie in beeld. Toen is de medewerker van De Poort meegegaan op huisbezoek en die is zich daar kapot geschrokken. Toen begreep ze waarom er nooit een aanvraag werd afgemaakt".* Wanneer je zoiets over een klant weet, ga je anders handelen. Het vraagt om een andere manier van vragen stellen aan de voorkant. Het is van belang breed te kijken, maar ook kennis van de wetgeving van andere teams is hierbij noodzakelijk. Participatie wist bijvoorbeeld niet wat ze bij Jeugd deden, en Jeugd wist andersom niet wat ze bij Participatie deden. Er is sprake van 2 verschillende culturen met verschillende doelgroepen. Het is daarom goed om gebruik te maken van elkaars expertise en binnen te kijken bij elkaars vakgebied.

6.3 Voor de medewerkers

Integraal werken zorgt ook voor meer werkplezier bij medewerkers intern. De focus wordt verschoven van het volgen van regels naar het kijken naar mensen. *"Ik denk dat onze medewerkers het echt veel leuker vinden om als mens naar andere mensen te kijken in plaats van vanuit een systeem naar problemen van mensen kijken"*. Mensen zijn intrinsiek bereid om het goede te doen.

Het geeft medewerkers een goed gevoel als ze zien dat cliënten geholpen zijn, door bijvoorbeeld op een andere bredere manier naar het vraagstuk te kijken. Zo benoemde een professional dat het goed voelde om iets anders gedaan te hebben dan normaal: *"Er zullen vast mensen zijn die zeggen dat het niet helemaal zo hoort, maar voor mij voelt het goed, ik heb het nu durven doen en ik denk ook echt dat de mensen erbij geholpen zijn. Die mensen zijn niet blij met de gemeente, als ze dan nu toch de hulpverlening toelaten, heb ik toch het gevoel dat ik daaraan bijgedragen heb. Dat ik toch wat vertrouwen van die mensen heb kunnen winnen"*. De werkwijze geeft plezier, en doordat het casussen zijn waarin je als professional een extra stap kunt zetten, geeft het veel voldoening. Daarnaast geeft het professionals een goed gevoel als professionals uit een ander domein met een vraag naar hen toekomen en gebruik kunnen maken van je expertise.

6.4 Voor de gemeente

Professionals zijn het erover eens dat integraal werken niet direct tot financiële besparingen zal leiden. Op korte termijn moet hier zeker geen rekening mee gehouden worden en zal het in veel gevallen juist duurder zijn. Het gaat om complexe casussen waarin vaak gelijk iets ingezet moet worden. Denk aan het voorkomen van uithuisplaatsing, inzetten van een nanny of vooruitbetalen van de huur. Daarnaast gaat het in veel gevallen om inzet van professionals, wat een hoog kostenplaatje heeft. Het oplossen van een complexe casus heeft investeringen nodig. Op de lange termijn kunnen deze eerdere investeringen wellicht wel leiden tot besparingen, omdat bijvoorbeeld uithuiszettingen worden voorkomen of uitkeringen gestopt kunnen worden. Echter kunnen er generaties overheen gaan voor financiële resultaten gezien kunnen worden. Het is ook moeilijk te zeggen wat investeringen opleveren, omdat je nooit weet hoe het leven van cliënten er over een paar jaar uitziet of eruit gezien zou hebben als hulp niet was ingezet. Er moet begrip zijn voor het feit dat financiële resultaten niet altijd gelijk zichtbaar zijn.

In complexe casuïstiek is het daarom wellicht beter het niet over kosten perspectief te hebben. Het zijn casussen waarin je vooral hoopt een verbetering van de situatie te bereiken. Regievoerders houden de financiën wel in het oog, maar het gaat voornamelijk over het verbeteren van welzijn van de cliënten. Door integraal werken kunnen er ook problemen naar boven komen, die anders niet ontdekt zouden zijn en nu ook om een investering vragen. Bij verschillende gemeenten is echter gebleken dat het kan schelen wanneer je vroegtijdig een probleem detecteert en daarom voorliggend veld in kunt zetten. *"Omdat je eerder in het traject de mensen waar het om gaat om de tafel zet, voorkom je dat er zwaardere ingrepen nodig zijn. Volgens mij is daar financieel echt een voordeel te halen"*. Dit zijn echter besparingen waarvan je het effect mogelijk pas jaren later kunt zien. Deze wethouder gelooft in de stap naar de voorkant en in de menselijke maat. Los van het feit dat het voor de inwoner fijner is, is de wethouder ervan overtuigd dat het de duurzame financiële oplossing is. *"Alleen zie je hem niet in de begroting van volgend jaar terug. Daar moet je*

overheen durven kijken en dat kan onze Raad". In andere gemeentes is te zien dat door bezuinigingen juist het voorliggend veld afgebouwd wordt. Volgens een wethouder ben je dan 'de dief van je eigen portemonnee'. Uiteindelijk ga je hier de rekening voor betalen, omdat uiteindelijk iedereen dan in de dure maatwerkvoorziening terecht komt. Toch is preventieve inzet niet voor alle casussen een oplossing: *"Zeker als je er op tijd bij bent, kun je dingen voorkomen en als je slim kijkt aan de voorkant voorkom je deels ook wel effecten later. Maar ik weet ook dat er een hele grote groep is met hardnekkige problemen die nooit een zorgeloos leven zullen hebben".* In dit soort vraagstukken zou streven naar normalisering een realistischer doel zijn dan streven naar een zorgeloos leven voor iedereen. Complexe casuïstiek houdt je volgens een professional altijd. Echter door aan de voorkant in te zetten en integraal te kijken welke voorzieningen in het voorliggend veld aanwezig zijn, kan de intensiteit van de casussen verminderen.

Integraal werken kan ook iets opleveren voor de financiën door een effectievere werkwijze: *"Je krijgt professionals die weten hoe wetten in elkaar zitten en een goed afwegingskader hebben waar langs beschikkingen afgegeven worden".* Daarnaast zou de effectiviteit van het werk verder kunnen verbeteren wanneer integraal gekeken wordt in plaats van enkel vanuit het eigen domein, wat gunstige effecten voor de financiën kan hebben. *"Soms ligt de oplossing voor een probleem niet in jouw domein, maar bij een collega. Als je die mee kan bewegen om die oplossing ook te bieden, dan geloof ik niet dat het gaat over extra investeringen aan de voorkant".* Effectiviteit vraagt om creativiteit, snelheid, invoelingsvermogen, de menselijke maat in kunnen schatten. Niet alleen vanuit de regels denken, maar juist vanuit de mens die tegenover je zit. Ook helpt het om samen kritisch naar de financiële kant van een casus te kijken en samen in gesprek te gaan over wat de beste keuze is. *"Is het mogelijk om in plaats van de hele dure variant voor een andere variant te kiezen?"*.

Het leveren van maatwerk wat in complexe problematiek vaak nodig is, is altijd duurder dan een voorliggende voorziening. *"Maar als je praat over maatwerk in een casus, kan het heel veel opleveren omdat je goed kijkt naar wat nodig is".* Een betere oplossing door maatwerk kan uiteindelijk de goedkoopste oplossing zijn. In complexe casussen kan in ieder geval meer kostenbewust gehandeld worden. Er moet efficiënt met middelen omgegaan worden. Als je niet langs elkaar heen werkt en er niet tegelijkertijd specialistische voorzieningen worden ingezet, levert dit financieel ook iets op. Volgens een professional moet het dan wel mogelijk zijn regelmatig met alle betrokken partijen om de tafel te gaan, zodat de samenwerking goed van de grond komt.

7. Lessen uit de pilot

- Integraal werken moet niet gezien worden als 'de heilige graal' naar succes. Zo bleek dat een samenwerking en veel investeringen niet altijd te leiden tot een doorbraak. Het wel of niet bereiken van een doorbraak hangt zoals eerder besproken van meer af dan alleen de inzet van professionals.
- Deelnemers gaven aan dat integraal werken volgens hen meer tijd kost. Het enkelvoudig benaderen van een meervoudige casus kost echter ook veel tijd. In die gevallen hoort de uitvoering bij het reguliere werk. In de pilot komt het integraal werken vaak extra op de reguliere caseload. Het integraal werken aan een meervoudige casus hoeft niet meer tijd te kosten dan het enkelvoudig oplossen, echter moet het wel mogelijk zijn binnen de reguliere caseload van medewerkers. Integraal werken moet door de organisatie gefaciliteerd worden.
- Om integraal werken mogelijk te maken, zijn kaders binnen de gemeentelijke verordeningen in de wetten wellicht wenselijk, zodat professionals kaders en houvast hebben in het werk. In de toekomst zou nader onderzocht moeten worden, of deze kaders daadwerkelijk behulpzaam zijn in het proces.
- Doordat medewerkers werken met de Omgekeerde Toets, wordt de wet- en regelgeving niet als uitgangspunt genomen. Er wordt gekeken naar wat er nodig is en hoe dit binnen de wet- en regelgeving past. Alleen is dat niet altijd zo eenduidig als wanneer er vanuit de bestaande kaders gekeken wordt. Dit kan onzekerheid met zich meebrengen. Zoals eerder vermeld, kunnen medewerkers de angst hebben dat wanneer een integrale beslissing fout gaat, zij hierop aangesproken kunnen worden omdat de bestaande kaders niet direct gevolgd zijn. Het implementeren van de nieuwe werkwijze en het zelfverzekerd toepassen ervan heeft tijd nodig. Een begeleider kan hierin helpend zijn, zodat dilemma's in een veilige leeromgeving besproken kunnen worden. Ook is het belangrijk binnen de organisatie uit te spreken dat deze onzekerheden er kunnen zijn en normaal zijn. Medewerkers moeten voelen dat ze onzekerheden open kunnen bespreken.
- Rugdekking voor medewerkers is van groot belang in de nieuwe werkwijze. Het benutten van de ruimte moet ontwikkelen en medewerkers moeten dit ook durven. Echter moet het voor medewerkers helder zijn dat de ruimte er daadwerkelijk is. Hiervoor zijn managers of juristen nodig die mee kunnen kijken wat er binnen de ruimte van de wetten nog kan en mag.
- Succesverhalen uit de praktijk en de inzet van ambassadeurs kunnen bijdragen om de Omgekeerde Toets te implementeren in de praktijk. Alleen een training in deze methodiek biedt hiervoor geen garantie.
- Bij mensen met complexe problematiek hoeft het doel niet altijd heel groot zijn. Dit kan juist een averechts effect hebben. Kleine stapjes kunnen uiteindelijk zorgen voor groot rendement.
- De integrale inzet van de professionals is een investering voor de toekomst. In eerste instantie worden daarom geen financiële besparingen op de korte termijn verwacht. Onderzoek uit andere regio's laat zien dat doorbraken op lange termijn geld op kunnen leveren, zolang eerst de basis bij inwoners geregeld is¹. Tot die tijd heeft het aanbieden van hulp op andere leefgebieden nauwelijks zin. Ook is het de vraag of de kostenbesparingen naar aanleiding van de investeringen bij de gemeente terechtkomen. Wellicht komen deze besparingen

¹ Bron: Regio Hart van Brabant, 2020

bijvoorbeeld tot uiting bij de zorgverzekeraar. Het zou daarom goed zijn om naar de maatschappelijke kosten en baten van de investeringen te kijken.

- De pilot heeft niet geresulteerd in een werkwijze of stappenplan hoe om te gaan met domein overstijgende casussen. Echter is het risico van een stappenplan dat de creativiteit, waar integraal werken om vraagt, hierdoor verdwijnt. Het volgen van het stappenplan van de methodiek De Omgekeerde Toets biedt houvast om de integrale werkwijze richting te geven en maatwerk te leveren.
- De ambassadeurs binnen de pilot hebben hun (succes) ervaringen binnen de organisatie gedeeld, echter is dit mede door de coronamaatregelen niet mogelijk in het gewenste tempo.
- Deelnemers van de pilot weten collega's uit andere domeinen al beter te vinden. Wel kan de communicatie binnen de organisatie verder verbeterd worden. Professionals die niet nauw betrokken waren bij de pilot, kregen weinig mee van wat er binnen de pilot speelde. Hiervoor moeten meer open gesprekken met elkaar aangegaan worden, zodat ook medewerkers van het sociaal domein die niet betrokken waren bij de pilot, collega's uit andere domeinen leren kennen.
- Niet iedereen beschikt over de juiste competenties om regievoerder van een complexe casus te zijn. Zo moet een regievoerder kunnen bepalen welke specialismes bij een casus betrokken moeten worden (breed kijken), openstaan voor ideeën van anderen, buiten het eigen kader kunnen kijken en waardevrij een casus kunnen benaderen. Bij het aanstellen van regievoerders zou goed gekeken moeten worden of iemand deze competenties bezit.

8. Aanbevelingen voor het vervolg

De werkwijze binnen de pilot past binnen de bredere ontwikkeling in de gemeentelijke organisatie en sluit aan op de (in ontwikkeling zijnde) Visie Sociaal Domein. In deze visie staan integraliteit en pro activiteit van medewerkers centraal, zodat inwoners sneller de beste combinatie van hulp geboden kan worden. Ook wordt de medewerkers gevraagd om een proactieve houding waarbij actie wordt ondernomen wanneer er signalen zijn dat er onder het oppervlak meer aan de hand is. In de doorontwikkeling van de organisatie en uitvoerende teams staan integrale samenwerking en zelforganisatie centraal. Vanuit de organisatie wordt zelforganisatie gestimuleerd. Dit houdt in dat medewerkers de regie over de eigen functie of vakgebied nemen en zelf daarin keuzes maken die nodig zijn. Dit vraagt om het ervaren van vertrouwen en vrijheid. Het is daarom een onderwerp waar continue aandacht voor is vanuit de teamleiders.

Binnen de gemeentelijke organisatie lopen daarnaast meer trajecten om de integrale samenwerking en zelforganisatie te borgen en stimuleren waaronder de integratie van het Sociaal Wijkteam binnen de gemeentelijke organisatie. Dit brengt alle partijen ook praktisch gezien dicht bij elkaar, waardoor het werken in multidisciplinaire teams een mogelijkheid zou zijn: *"Zet iemand van Participatie bij Wmo en iemand van Wmo bij Jeugd. Zet ze allemaal in één kamer. Hoe makkelijk is het dan om elkaar te bevragen? Je hoort dingen waardoor je al snel tips en ideeën [opdoet]"*. Naast de integratie van het Sociaal Wijkteam, zijn er meer concrete processen in gang gezet. Zo is er een casuïstiek bespreking integraal werken opgestart, waar alle disciplines bij elkaar komen om gezamenlijk een casus te bespreken. Op deze manier worden collega's die geen deel uit hebben gemaakt van de pilot, ook betrokken bij het proces van integraal werken. Het is een manier om de succeservaringen als een olievlek te verspreiden buiten de deelnemers van de pilot. Daarnaast helpt het samen bespreken van casuïstiek bij het voorkomen van blinde vlekken. Ook is er de werkgroep T-shaped professionals: *"Hierin zijn we vooral bezig met hoe wij binnen het sociaal domein en uitvoering op de hoogte zijn van wie wat doet, wanneer, waar je de persoon kunt vinden"*. Het is de bedoeling hiervoor een draaiboek te maken: *"zodat je vanaf het begin weet waar je de expertise kunt halen die jij op dat moment nodig hebt"*. Dit is volgens een deelnemer een belangrijke werkgroep die bij kan dragen aan het integraal werken. Het vergroot je kennis en 'antenne' voor andere regelingen. Tot slot is de gemeentelijke organisatie bezig met een verbetertraject met betrekking tot de Toegang. Uit onderzoek onder inwoners, partners en medewerkers zijn 4 verbetervoorstellen gekomen, die in 2021 opgepakt gaan worden. De verbetervoorstellen zijn gericht op het optimaliseren van de klantreis (toegang), het verbeteren van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de Toegang, het beschikken over een sociale kaart en het verder vormgeven van een integrale Toegang tot het Sociaal Domein.

De domein overstijgende aanpak zoals in de pilot gehanteerd werd, past dus binnen de gemeentelijke visie op het sociaal domein en sluit aan op de geplande doorontwikkeling van de uitvoerende teams binnen het sociaal domein. Dit hoofdstuk gaat in op mogelijkheden om de werkwijze verder te brengen en te borgen in de organisatie. Hierin wordt een uitsplitsing gemaakt naar wat er nodig is om de integrale werkwijze verder te brengen, wat voor/van professionals gevraagd wordt om de werkwijze te borgen en wat daarin nodig is vanuit de gemeentelijk organisatie.

Methodiek

De Omgekeerde Toets wordt gezien als een methodiek die houvast geeft in de nieuwe werkwijze en bij kan dragen aan het bereiken van doorbraken. Volgens professionals is het dan wel een vereiste om de gehele organisatie in de methodiek mee te nemen. Naar aanleiding van de pilot en de werkgroep T-shaped professionals, wordt er nu voor gezorgd dat de training Omgekeerde Toets aan alle medewerkers van de teams gegeven gaat worden. Dit zorgt er niet alleen voor dat alle medewerkers op de hoogte zijn van de methodiek en weten hoe ermee gewerkt dient te worden. Het blaast ook nieuw leven in de methodiek onder de deelnemers van de pilot.

Het uitdragen van de methodiek en het implementeren van de nieuwe werkwijze vraagt om enthousiaste ambassadeurs. Medewerkers moeten aangewezen worden als 'eigenaar'. Wanneer niemand zich eigenaar voelt, wordt snel weer overgegaan tot de waan van de dag. Deze ambassadeurs kunnen uitdragen wat het opzoeken van collega's op kan leveren in complexe vraagstukken. Medewerkers moeten zien en voelen wat het voor de burger oplevert, om in te zien waarom de werkwijze geborgd moet worden. Het vieren van successen kan hierin een rol spelen. Het zorgt ervoor dat de werkwijze gaat leven in de organisatie. De omstandigheden als gevolg van COVID-19 hebben het de ambassadeurs belemmerd om successen op een laagdrempelige manier uit de dragen. Andere vormen voor het delen van verhalen met collega's, zijn daarom wenselijk, zoals het plaatsen van verhalen of video's over ervaringen met casuïstiek op een gemeenschappelijk pagina.

Organisatie

Zoals reeds besproken, lopen er verschillende trajecten binnen de organisatie om het integraal werken te borgen. Wel zijn er nog werkprocessen die om verandering vragen om integraal werken te kunnen borgen. Een ICT systeem waarmee informatie door de domeinen heen gedeeld en opgehaald kan worden, is een goede tool om het werkproces te faciliteren. De aanbesteding voor dit ICT systeem (regiesysteem) is afgerond. De implementatie gaat hopelijk eind 2021 plaatsvinden.

Ook is uitwisseling van informatie tussen de verschillende niveaus binnen de gemeente van belang. Zo moeten bestuurders betrokken zijn, om elkaar in het proces niet te verliezen. Inhoudelijk zijn zij niet bij casuïstiek betrokken, maar het zou volgens deelnemers goed zijn om casussen anoniem te bespreken en te delen: *"Waardoor er breder ook begrip komt over wat voor soort casussen er komen en tegen welke complexiteit je aan loopt bij het oplossen en bij de integraliteit"*.

Verder hebben professionals in de doorontwikkeling van de teams behoefte aan heldere doelen, afspraken en tools om de werkwijze uit te kunnen voeren en te handhaven. Het formuleren van een duidelijke taakomschrijving zou daaraan bij kunnen dragen. Dit is volgens een professional van belang, zodat voor iedereen duidelijk is wat de verwachtingen met betrekking tot integraal werken zijn: *"Dit verstaan we onder integraal werken, dit verwachten we van jullie. Jullie zijn allemaal professionals [in je eigen domein], maar we verwachten dat je meer doet dan dat. Dat is het klantgerichte en dan kun je ook doorbraken gaan bereiken"*. Ook voor de rol van regievoerder zou een taakomschrijving moeten komen, die ingaat op vaardigheden en competenties waarover een regievoerder zou moeten beschikken. Zoals eerder benoemd, zou het helpend kunnen zijn regievoerders te selecteren op bekwaamheid, waarbij het toepassen van een brede blik, het

waardevrij benaderen van een casus en het aanvoelen hoe om te gaan met een cliënt belangrijke competenties zijn.

Wanneer de gehele organisatie bekend is met integraal werken, kan dit helpen de cultuur op de afdelingen te veranderen. Dit is iets waar de leidinggevenden een rol in kunnen spelen. Cultuur is niet iets wat van de een op de andere dag te veranderen is. Het vraagt om tijd en ontwikkeling. Medewerkers moeten hiervoor kritisch het gesprek aan kunnen en durven gaan met elkaar. Voor medewerkers die al lange tijd op dezelfde manier werken, vraagt het naast kennis over integraal werken om een omschakeling in het hoofd.

De gemeentelijke organisatie beschikt over een integrale Toegang. Medewerkers van de Toegang worden getraind in de kennis over de domeinen en op vaardigheden die bij een goede triage horen. In de triage leggen deze medewerkers ook de verbinding met het voorliggend veld. De medewerkers van de Toegang zouden tevens een rol kunnen spelen in het bij elkaar brengen van medewerkers uit verschillende domeinen. Dit voorkomt dat steeds dezelfde medewerkers voor vragen worden benaderd, omdat zij bekend zijn in de andere domeinen. De Toegang kan beoordelen wie uit welk domein beschikbaar is om te betrekken bij de integrale casus. Daarnaast zou de kennis vanuit het zorglandschap terecht moeten komen bij de Toegang op basis waarvan zij een onderscheid zouden kunnen maken tussen enkelvoudige en multi-probleem casussen.

Medewerkers van de gemeente

Bovengenoemde processen gaan bijdragen aan het meekrijgen van collega's buiten de pilot. Volgens de deelnemers is dit namelijk een vereiste en moet hier dan ook de focus op liggen om de werkwijze te kunnen borgen. *"Anders staan ze aan je bureau met de vraag waarom je een uitkering hebt toegekend aangezien het volgens de regels niet de bedoeling was"*. Door het samen bespreken van succesverhalen, maar ook situaties waarin het mis is gegaan kunnen medewerkers meer feeling krijgen met het integraal werken. *"Na tien keer een illustrerende casus op jouw thema te hebben gehoord en gezien, durf je volgens mij makkelijker ook een keer die stap te wagen"*. Wanneer integraal werken meer theoretisch blijft, kunnen medewerkers last krijgen van een soort koudwatervrees waardoor ze in de oude werkwijze blijven hangen. Ook zou integraal werken een punt op de agenda van team overleggen kunnen worden, want kan bijdragen aan het scherp houden van collega's.

Binnen de organisatie moet ook rekening gehouden worden met de onzekerheid die een rol kan spelen in het integraal werken. Medewerkers moeten wennen aan de nieuwe werkwijze en vertrouwen in zichzelf en collega's verder ontwikkelen. Ook hiervoor is het eerder genoemde samen bespreken van casuïstiek waarschijnlijk behulpzaam. Het zorgt voor een veilige omgeving om over casussen te kunnen discussiëren. Het voortzetten van de casuïstiekbesprekingen is dan ook zeker een aanbeveling. Daarnaast moeten naast de successen, ook de onzekerheden en moeilijkheden besproken worden. Medewerkers weten dan dat onzekerheden op kunnen spelen, erbij horen, en besproken kunnen worden. Ook moeten medewerkers in hun waarden gelaten worden. Wanneer een medewerker niet meer kan bieden dat de enkelvoudige rol vanuit het eigen domein, moet dit geaccepteerd worden. Niet iedereen is in staat met een bredere blik een casus te bekijken. Zoals hierboven benoemd, zou bij het selecteren van regievoerders een taakomschrijving

met benodigde competenties ingezet kunnen worden, om te beoordelen wie wel en wie niet in staat is regievoerder van een complexe casus te zijn.

Een randvoorwaarde om bovenstaande te bereiken is rugdekking. Medewerkers moeten de vrijheid ervaren om integraal te werken. Ook moeten zij voelen dat ze er niet op afgerekend worden als een creatieve oplossing buiten de gebaande paden mislukt. Medewerkers hebben bestuurders en directie nodig, die indien de situatie erom vraagt, achter hen staan. Hoewel de meeste deelnemers van de pilot deze rugdekking in de pilot ervaren hebben, blijft het een aandachtspunt voor de toekomst, waarin de teamleiders van de teams een rol kunnen spelen.

Tot slot

De gemeentelijke organisatie heeft de borging en stimulering van integraal werken in gang gezet met verschillende processen en trajecten. Het is van belang continu het gesprek met elkaar aan te blijven gaan over het integraal werken en het gebruik van de Omgekeerde Toets, om elkaar hierin scherp te houden. Een enkele training is hiervoor niet voldoende, het is iets wat in de praktijk, door steeds kritisch het gesprek aan te blijven gaan, moet groeien. Het voortzetten van de casuïstiekbesprekingen en bijscholing of opfrustrainingen in de Omgekeerde Toets zijn daarin belangrijk. Een belangrijke vraag in het kader van teamontwikkeling is of alle medewerkers over competenties en vaardigheden moeten gaan beschikken om een complexe casus integraal op te pakken of dat enkele teamleden hiervoor ingezet worden.

Een volgende stap in het integrale proces zou het in kaart brengen van de kosten en baten van de werkwijze kunnen zijn. Op de korte termijn waarin de pilot gedraaid heeft, was het niet mogelijk de kosten en baten in kaart te brengen, omdat het zoals benoemd vaak gaat om lange termijn effecten. Voor de toekomst is het interessant de effecten van de integrale werkwijze inzichtelijk te maken. Daarnaast kan gekeken worden naar instrumenten die mogelijk behulpzaam zijn in het proces van integraal werken, zoals het aanbrengen van kaders in de verordeningen van de wetten.

9. Referenties

Initiatiefvoorstel Gemeenteraad

Presentatie training Omgekeerde toets

Stimulansz. (2017). Doe de omgekeerde toets en help jongeren echt: *Integrale aanpak voor jongeren met meervoudige problemen*. Stimulansz.

Regio Hart van Brabant. (2020). Bewezen dankzij Maatpact: *éerst bestaanszekerheid, later besparen op jeugdhulp en Wmo*. Geraadpleegd op 22 februari van <https://www.regio-hartvanbrabant.nl/nieuws/1124-bewezen-dankzij-maatpact-eerst-bestaanszekerheid-later-besparen-op-jeugdhulp-en-wmo>.

Bijlage 1: Formulier aandragen casus voor de pilot

Casus A voor pilot 'regelvrij integraal sociaal domein'

Anonieme beschrijving van een casus die mogelijk geselecteerd kan worden voor de pilot.

Datum:	
Ingebracht door:	
1. Hoe ziet het cliëntsysteem eruit? Denk aan: gezinssamenstelling, kinderen, leeftijden, sociaal netwerk/familie	
2. Hoe is de situatie van het cliëntsysteem op dit moment op verschillende leefgebieden? Denk aan: wonen, financiën, dagbesteding (school, werk, vrije tijd), sociale relaties, opvoeding, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid, verslaving, zingeving, veiligheid, zelfredzaamheid.	
3. Waarom zou deze casus in de pilot opgenomen moeten worden? Denk aan: langlopende casus, multiproblematiek, (grote) hoeveelheid inzet aan hulp en ondersteuning, (het uitblijven van) vooruitgang in de casus.	
4. Welke professionals en instanties zijn tot nu toe betrokken voor hulp of ondersteuning? Denk aan: SWT, MEE, jeugdgezondheidszorg (GGD), POH huisarts, GGZ, Wmo, Participatie, Surplus, school, Veilig Thuis, Jeugdbescherming, meldpunt Zorg en Overlast, specialisten.	
5. Wat heeft de hulp tot nu toe opgeleverd? Denk aan: doelrealisatie, verminderde problematiek, versterking zelfredzaamheid cliënten, tevredenheid cliënten over hulp en ondersteuning, (uitblijven van) nieuwe hulpvragen.	
6. Welke 'regelvrije' mogelijkheden en oplossingen zijn er volgens jou denkbaar om voor een 'doorbraak' te zorgen?	

Bijlage 2: Topic list interviews professionals

Topic list projectleider

1. Hoe omschrijft u uw rol in de pilot?
2. Hoe kijkt u terug op de pilot?
3. Waar bent u het meest trots op?
4. Wat vraagt volgens u om doorontwikkeling?
5. Wat verstaat u onder een 'doorbraak' binnen multiprobleemcasuïstiek?
6. Hoe draagt de projectleider bij aan een 'doorbraak' in casuïstiek?
7. Hoe ziet u de rol van regievoerder?
 - a. In hoeverre ziet u die rol terug in de praktijk?
8. In hoeverre wordt de methode *Omgekeerde toets* in de praktijk toegepast?
 - a. Wat heeft dat veranderd?
9. Welke invloed heeft corona gehad op de pilot?
 - a. Heeft corona ook geleid tot nieuwe werkwijzen?
10. Hoe ervaart u de samenwerking tussen de 'domeinen' intern?
 - a. Is er meer 'gezamenlijkheid' ontstaan?
11. Hoe ervaart u de samenwerking met maatschappelijke partners (extern)?
 - a. Is er meer 'gezamenlijkheid' ontstaan?
12. Welke resultaten verwacht u van integraal werken in het sociaal domein?
 - a. t.a.v. inwoners?
 - b. t.a.v. financiën?
 - c. t.a.v. anders, nl...
13. Hoe kan integraal werken in het sociaal domein volgens u geborgd worden binnen de gemeente?

Topic list procesregisseurs

DEEL 1: CASUÏSTIEK

1. Bij welke casussen ben je als regievoerder betrokken?
2. Is het logboek van iedere casus compleet?
 - a. Ontbrekende/actuele gegevens aanvullen.
3. In hoeverre is er in de casussen sprake van integrale hulp aan gezinnen?
4. Welke resultaten zijn er bereikt voor de cliënten in deze casus?
5. Kunt u iets zeggen over de financiële effecten van de pilot in deze casus voor de gemeente?

DEEL 2: PILOT (CASUSOVERSTIJGEND)

1. Hoe omschrijft u uw rol in de pilot?
2. Hoe kijkt u terug op de pilot?
3. Waar bent u het meest trots op?
4. Wat vraagt volgens u om doorontwikkeling?
5. Wat verstaat u onder een 'doorbraak' binnen multiprobleemcasuïstiek?
6. Hoe draagt de procesregisseur bij aan een 'doorbraak' in casuïstiek?
7. Hoe ziet u de rol van regievoerder?
 - a. In hoeverre ziet u die rol terug in de praktijk?
8. In hoeverre wordt de methode *Omgekeerde toets* in de praktijk toegepast?
 - a. Wat heeft dat veranderd?
9. Welke invloed heeft corona gehad op de pilot?
 - a. Heeft corona ook geleid tot nieuwe werkwijzen?
10. Hoe ervaart u de samenwerking tussen de 'domeinen' intern?
 - a. Is er meer 'gezamenlijkheid' ontstaan?
11. Hoe ervaart u de samenwerking met maatschappelijke partners (extern)?
 - a. Is er meer 'gezamenlijkheid' ontstaan?
12. Welke resultaten verwacht u van integraal werken in het sociaal domein?
 - a. t.a.v. inwoners?
 - b. t.a.v. financiën?
 - c. t.a.v. anders, nl...
13. Hoe kan integraal werken in het sociaal domein volgens u geborgd worden binnen de gemeente?

Topic list regievoerders

DEEL 1: CASUÏSTIEK

1. Bij welke casussen ben je als regievoerder betrokken?
2. Is het logboek van iedere casus compleet?
 - a. Ontbrekende/actuele gegevens aanvullen.
3. In hoeverre is er in de casussen sprake van integrale hulp aan gezinnen?
4. Welke resultaten zijn er bereikt voor de cliënten in deze casus?
5. Kunt u iets zeggen over de financiële effecten van de pilot in deze casus voor de gemeente?

DEEL 2: PILOT (CASUSOVERSTIJGEND)

1. Hoe omschrijft u uw rol als regievoerder in de pilot?
2. Hoe kijkt u terug op de pilot?
3. Waar bent u het meest trots op?
4. Wat vraagt volgens u om doorontwikkeling?
5. Wat verstaat u onder een 'doorbraak' binnen multiprobleemcasuïstiek?
6. Hoe draagt de regievoerder bij aan een 'doorbraak' in casuïstiek?
7. In hoeverre wordt de methode *Omgekeerde toets* in de praktijk toegepast?
 - a. Wat heeft dat veranderd?
8. Welke invloed heeft corona gehad op de pilot?
 - a. Heeft corona ook geleid tot nieuwe werkwijzen?
9. Hoe ervaart u de samenwerking tussen de 'domeinen' intern?
 - a. Is er meer 'gezamenlijkheid' ontstaan?
10. Hoe ervaart u de samenwerking met maatschappelijke partners (extern)?
 - a. Is er meer 'gezamenlijkheid' ontstaan?
11. Welke resultaten verwacht u van integraal werken in het sociaal domein?
 - a. t.a.v. inwoners?
 - b. t.a.v. financiën?
 - c. t.a.v. anders, nl...
12. Hoe kan integraal werken in het sociaal domein volgens u geborgd worden binnen de gemeente?

Topic list beleidsadviseurs

1. Hoe omschrijft u uw rol in de pilot?
2. Hoe kijkt u terug op de pilot?
3. Waar bent u het meest trots op?
4. Wat vraagt om doorontwikkeling?
5. Wat verstaat u onder een 'doorbraak' binnen multiprobleemcasuïstiek?
6. Hoe ziet u de rol van regievoerder?
 - a. In hoeverre ziet u die rol terug in de praktijk?
7. Welke resultaten verwacht u van integraal werken in het sociaal domein?
 - a. t.a.v. inwoners?
 - b. t.a.v. financiën?
 - c. t.a.v. anders, nl...
8. Welke raakvlakken heeft de pilot met andere trajecten in het sociaal domein?
9. Om welke beleidskeuzes vraagt integraal werken in het sociaal domein?
10. Hoe kan integraal werken in het sociaal domein volgens u geborgd worden binnen de gemeente?

Topic list wethouders

1. Op welke manier bent u betrokken bij de pilot?
2. Wat zijn uw ervaringen met de pilot? Hoe kijkt u erop terug?
3. Wat verstaat u onder een 'doorbraak' binnen multiprobleemcasuïstiek?
4. Welke resultaten verwacht u van integraal werken in het sociaal domein?
 - a. t.a.v. inwoners?
 - b. t.a.v. financiën?
 - c. t.a.v. anders, nl...
5. Waarmee worden volgens u financiële besparingen in het sociaal domein bereikt?
 - a. Hoeveel investeringen gaan daar volgens u aan vooraf?
6. Op welke manier draagt u vanuit het bestuur bij aan integraal werken in het sociaal domein?
7. In hoeverre zijn de belangen en uitgangspunten van de drie betrokken wethouders met elkaar verenigbaar?
8. Om welke beleidskeuzes vraagt integraal werken in het sociaal domein?
 - a. Is een domeinoverstijgend budget voor complexe casussen denkbaar?
9. Welke raakvlakken heeft de pilot met andere trajecten in het sociaal domein?
10. Wat vraagt het om integraal werken in het sociaal domein te borgen binnen de gemeente?

Topic list directeurs

1. Op welke manier bent u betrokken bij de pilot?
2. Wat zijn uw ervaringen met de pilot? Hoe kijkt u erop terug?
3. Wat verstaat u onder een 'doorbraak' binnen multiprobleemcasuïstiek?
4. Welke resultaten verwacht u van integraal werken in het sociaal domein?
 - a. t.a.v. inwoners?
 - b. t.a.v. financiën?
 - c. t.a.v. anders, nl...
5. Waarmee worden volgens u financiële besparingen in het sociaal domein bereikt?
 - a. Hoeveel investeringen gaan daar volgens u aan vooraf?
6. Op welke manier draagt u vanuit de directie bij aan integraal werken in het sociaal domein?
7. Hoe verhoudt uw portefeuille zich tot die van de andere directeur?
8. Om welke beleids-/ bedrijfsmatige keuzes vraagt integraal werken in het sociaal domein?
 - a. Is een domeinoverstijgend budget voor complexe casussen denkbaar?
9. Welke raakvlakken heeft de pilot met andere trajecten binnen de gemeente?
10. Wat vraagt het om integraal werken in het sociaal domein te borgen binnen de gemeente?

Topic list data-scientist

1. Wat is de rol van data(management) ten aanzien van het sociaal domein?
2. Welke informatie is er binnen de gemeente beschikbaar over het sociaal domein?
 - a. Multiprobleemhuishoudens
 - b. Voorzieningen (afname en kosten)
 - c. Wijkanalyses
 - d. Voorspellingen
3. Hoe kan Gegevensmanagement bijdragen aan (de borging van) integraal werken in het sociaal domein volgens binnen de gemeente?

Topic list teamleider sociaal domein

1. Kunt u iets vertellen over de Opgave Financiën?
2. In hoeverre bent u bekend met de pilot?
3. Hoe omschrijft u uw betrokkenheid bij de pilot?
4. Hoe kijkt u terug op de pilot?
5. Welke resultaten verwacht u van integraal werken in het sociaal domein?
 - a. t.a.v. inwoners?
 - b. t.a.v. financiën?
 - c. t.a.v. anders, nl...
6. Hoe weegt de gemeente de noodzaak van financiële besparingen in het sociaal domein af tegen investeringen die nodig zijn voor integraal werken en maatwerk voor inwoners?
7. Hoe kan integraal werken in het sociaal domein volgens u geborgd worden vanuit financieel perspectief?

Colofon

Onderzoekers

Arthur Rijkers, Manon Leemans, Caroline Kruyt - GGD West-Brabant

In opdracht van

Petra Vonk – Gemeente Oosterhout

Ontwerp

Karin de Vries – GGD West-Brabant

Versie

1 april 2021

Status

Eindrapport

Contact

Manon Leemans

Telefoon 06 – 525 389 01

e-mail m.leemans@ggdwestbrabant.nl