



# Inspiratie voor integrale ondersteuning

Zicht op integrale ondersteuning in het sociaal domein en lessen voor gemeenten en de Rijksoverheid

MAART 2023

Projectnummer P0237

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Auteurs: Lennart de Ruig | Jildou Talman | Noortje Hippert (De Beleidsonderzoekers) | Lotte Hogeboom | Christel Scholten | Mensje van Puffelen (DSP-groep)

© 15 maart 2023 | De Beleidsonderzoekers | [www.beleidsonderzoekers.nl](http://www.beleidsonderzoekers.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>12</b>
<b>Deel A: Landelijk beeld</b>	<b>17</b>
<b>2. De meerwaarde van integrale ondersteuning</b>	<b>18</b>
<b>3. Integrale ondersteuning in kaart gebracht</b>	<b>24</b>
<b>4. Belemmeringen</b>	<b>36</b>
<b>5. Werkzame bestanddelen en organisatie</b>	<b>46</b>
<b>6. Conclusie en lessen voor het Rijk</b>	<b>61</b>
<b>Deel B: Praktijkvoorbeelden</b>	<b>65</b>
<b>7. Team 16+</b>	<b>66</b>
<b>8. School Als Werkplaats</b>	<b>75</b>
<b>9. Top600-aanpak</b>	<b>85</b>
<b>10. Samenwerkwijze Oss</b>	<b>95</b>
<b>11. Sociale teams Bronckhorst</b>	<b>103</b>
<b>12. 12 lessen voor gemeenten</b>	<b>112</b>
<b>Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording</b>	<b>116</b>
<b>Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur en bronnen</b>	<b>123</b>
<b>Bijlage 3: Geïnterviewden</b>	<b>133</b>
<b>Bijlage 4: Klankbordgroep</b>	<b>135</b>
<b>Bijlage 5: Resultaten effectonderzoek en kostenbatenanalyses</b>	<b>136</b>



# Samenvatting

*Dit rapport is bedoeld om inzicht te geven in integrale ondersteuning in het sociaal domein en aanknopingspunten te vinden voor gemeenten en voor de Rijksoverheid om mensen met multiproblematiek beter te kunnen ondersteunen. De concrete aanleiding tot het onderzoek was de aanbeveling uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt' om een life coach voor deze doelgroep beschikbaar te stellen. Die specifieke aanbeveling leidde uiteindelijk tot een veel bredere vraag naar de stand van zaken in Nederland van integrale aanpakken in het sociaal domein, al dan niet in relatie met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij is onderscheid gemaakt naar wat gemeenten kunnen doen en wat het Rijk kan doen om integraal werken te stimuleren.*

## **Landelijk beeld van integrale ondersteuning**

### **Er zijn veel aanpakken beschikbaar**

In veel gemeenten en voor veel verschillende doelgroepen is integrale ondersteuning beschikbaar, zo blijkt uit de uitgevoerde landelijke verkenning. We hebben in totaal 294 aanpakken in kaart kunnen brengen. De belangrijkste bevindingen, op basis van een grootschalige enquête, deskresearch, interviews en verdieping van bevindingen in werksessies, zijn neergelegd in deel A van dit rapport. Daaruit blijkt onder meer dat:

- de geïnventariseerde aanpakken vaak zijn gestart vanuit lokale en regionale programma's en projecten;
- deze zich veelal richten op een specifieke doelgroep zoals mensen met (een hulpvraag over) psychische en/of fysieke problematiek, kwetsbare jongeren, langdurig bijstandsgerechtigden of gezinnen met multiproblematiek, en;
- veel gemeenten daarbij ook een jongerenteam hebben dat de taak heeft om integrale ondersteuning te bieden aan jongeren onder de 27 jaar, soms specifiek gericht op kwetsbare overgangsmomenten teneinde de continuïteit van de ondersteuning te borgen. Bijvoorbeeld van 18- naar 18+, de overgang van onderwijs naar werk en de overgang van voortgezet onderwijs naar vervolgonderwijs.

### **Integrale ondersteuning kan effectief zijn en een positieve verhouding tussen kosten en baten hebben**

De kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van integrale ondersteuning is (nog) beperkt. Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar kwantitatief meetbare effecten en er zijn nog niet veel maatschappelijke kosten-batenstudies uitgevoerd. Uit de wel beschikbare informatie over effectiviteit van integrale ondersteuning komt het volgende beeld naar voren:

- Inwoners hebben over het algemeen positieve ervaringen met integrale ondersteuning. Ze ervaren meer rust, hoeven niet steeds opnieuw hun verhaal te doen, en voelen zich meer serieus genomen.
- De ondersteuning heeft vaak een positief effect op de kwaliteit van leven van inwoners, blijkt uit het (geringe) beschikbare effectenonderzoek. De belangrijkste effecten zijn een toename van het welbevinden van inwoners, het gevoel dat inwoners passende zorg en ondersteuning ontvangen, en meer ervaren autonomie en greep op het leven.
- De ondersteuning leidt meestal niet op korte termijn tot meer arbeidsparticipatie, een aspect dat een belangrijke eerste aanleiding vormde tot dit onderzoek. Wel kan het de voorwaarden scheppen voor inwoners om meer te kunnen participeren in brede zin. Dit komt doordat inwoners vaak positiever staan tegenover participatie, beter in staat zijn om zelf regie te pakken en vol te houden, en de ondersteuning eraan bijdraagt dat ze ook daadwerkelijk acties ondernemen om hun doel te halen.
- Aanpakken voor jongeren tot 27 jaar resulteren relatief vaker in toegenomen arbeidsparticipatie, dan aanpakken gericht op volwassenen van 27 jaar en ouder.

Het algemene beeld dat uit kosten-batenstudies naar voren komt, is dat de baten meestal iets hoger liggen dan de kosten, zowel op het niveau van de inwoner als voor de samenleving als geheel. De baten bestaan uit:

- Een verminderde inzet van beroepskrachten doordat het eigen netwerk ingezet wordt en doordat minder tijd nodig is voor onderlinge afstemming tussen afdelingen en organisaties;
- Een besparing op individuele trajecten doordat de interventie(s) in samenhang zijn;
- Het voorkomen van escalatie, en;
- Verminderde zorgkosten door verbetering van de kwaliteit van leven.

Tegelijkertijd blijkt uit de kosten-batenstudies dat:

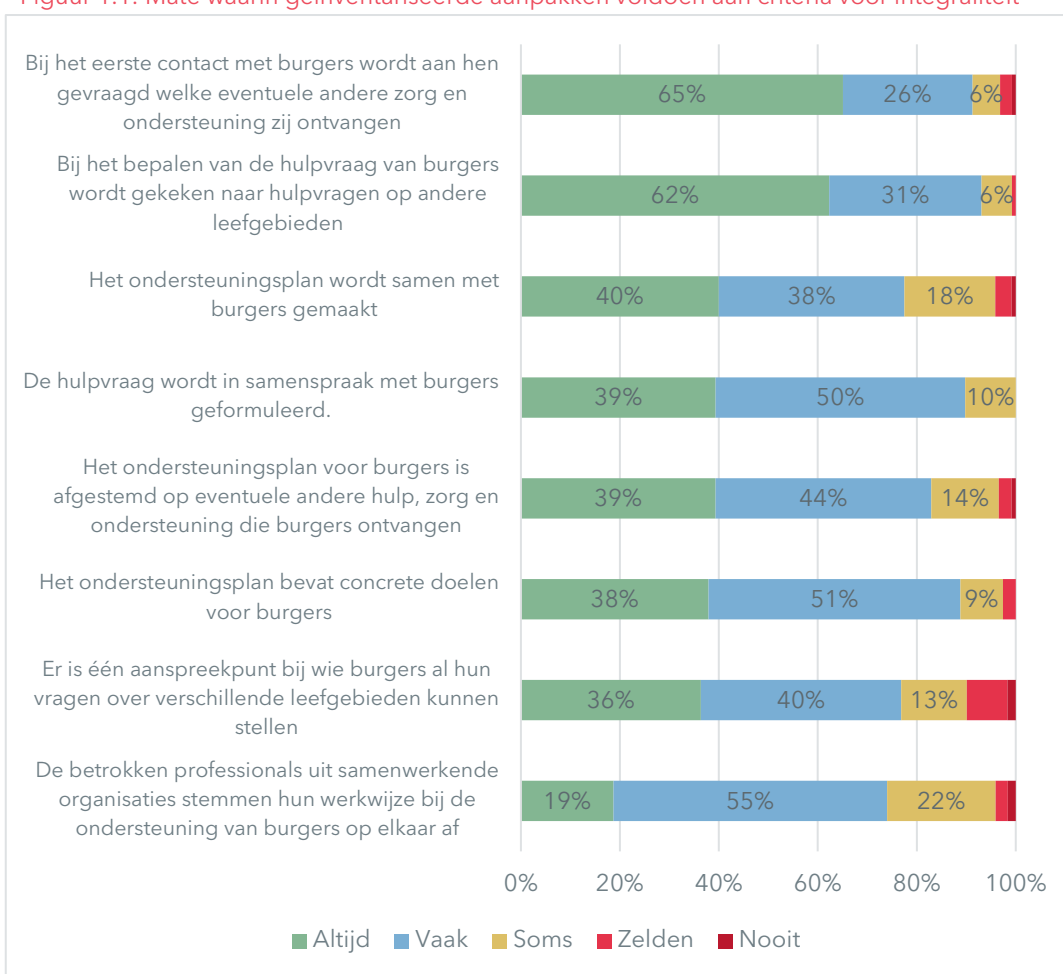
- De baten niet altijd goed zichtbaar zijn;
- Bij verschillende partijen kunnen vallen;

- Het saldo van kosten en baten ook negatief kan uitvallen.

### Maar in de praktijk is de ondersteuning helemaal niet zo integraal

De integraliteit van de door ons geïnterviewde integrale aanpakken (die gemeenten konden aandragen) is getoetst aan de hand van acht indicatoren die we uit de literatuur konden distilleren (zie onderstaande figuur). Zo is gekeken of er in de integrale aanpak bijvoorbeeld één aanspreekpunt is voor inwoners, of er in de integrale aanpak breder wordt gekeken dan één leefdomein en of met andere domeinen wordt afgestemd. Als we werkwijze in de aanpakken naast de acht indicatoren leggen, dan blijkt dat een groot deel (78%) van de gevonden aanpakken niet voldoet aan de definitie van integrale aanpak omdat deze niet altijd samenhangend is en alle relevante leefgebieden bestrijkt. Met andere woorden; onder de noemer 'integrale aanpak' beschrijven gemeenten aanpakken die niet aan de algemene definitie van integrale aanpak voldoen. Slechts een vijfde van de aanpakken voldoet aan alle criteria van een integrale aanpak.

Figuur 1.1: Mate waarin geïnterviewde aanpakken voldoen aan criteria voor integraliteit



Deze bevinding is niet verwonderlijk. Uit onze verkenning en uit het literatuuronderzoek blijkt dat het beleid op integrale ondersteuning in het sociaal domein in veel gemeenten nog in ontwikkeling is. Ook rapporteren betrokkenen veel belemmeringen die het organiseren van integrale ondersteuning in de praktijk bemoeilijken. Zo ervaren beleidsmakers en leidinggevenden de schotten tussen budgetten als belemmering, en voelen uitvoerend beroepskrachten zich belemmerd door (cultuur)verschillen tussen organisaties en afdelingen, en

door een hoog verloop onder collega's. Belemmeringen lijken ook voort te komen uit een gebrek aan vertrouwen in de inwoner en de focus op het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van wetgeving in plaats van 'doen wat nodig is' voor de inwoner. Op lokaal niveau lijkt de systeemwereld leidend, en durven bestuurders, managers en beroepskrachten vertrouwd structuren en werkwijzen maar moeilijk los te laten.

Het huidige complexe stelsel van wetgeving en financiering in het sociale domein maakt het niet gemakkelijk voor gemeenten en andere spelers om de leefwereld van de inwoner centraal te stellen, en zodoende samenhangende ondersteuning te geven aan mensen met problematiek op het snijvlak van bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven. Het stelsel is ingericht op het zo efficiënt mogelijk omgaan met verschillende, vooraf gedefinieerde hulpvragen in specifieke domeinen, en niet in het bieden van samenhangende ondersteuning over de domeinen heen.

## Lessen voor gemeenten

In deel B van dit rapport lichten we vijf casussen uit die als veelbelovende integrale aanpak zijn gekozen door de stakeholders betrokken bij dit onderzoek. In alle vijf casussen spelen gemeenten een belangrijke rol als financiers/trekkers. Integrale financiering over wetten en domeinen heen is echter niet in alle cases (structureel) geregeld.

De cases tonen aan dat het voor gemeenten en andere organisaties mogelijk is om goede integrale ondersteuning te bieden. Het organiseren van een goede aanpak is echter wel moeilijk en kost veel voorbereiding. De vijf onderzochte casussen vallen op door de gedrevenheid van de betrokkenen. Het maakte nieuwsgierig naar de vraag hoe het hen wel gelukt is integrale ondersteuning in het sociaal domein te bieden? Hoe overwonnen zij de belemmeringen, wat hebben zij geleerd en welke lessen geven zij andere organisaties in het sociaal domein mee?

### De vijf casussen samengevat

Bij de keuze van de vijf casussen hebben we rekening gehouden met variatie naar vormen en doelgroepen van integrale ondersteuning:

1. Team 16+: een integrale aanpak voor jongeren van 16-27 jaar met meervoudige problematiek, in de gemeente Alkmaar.
2. School als Werkplaats: een integrale aanpak voor mbo-studenten (met name jongeren, maar in principe beschikbaar voor alle leeftijden), van het Friesland College, een onderwijsinstelling in Leeuwarden en Heerenveen.
3. Top 600-aanpak: een integrale aanpak gericht op de ongeveer 600 meest actieve veelplegers van 'High Impact Crime' (HIC) en drugs- en geweldsdelicten in de regio Amsterdam-Amstelland. De veelplegers zijn veelal jonge mannen onder de 30 jaar met complexe problemen.
4. Samenwerkwijze in gemeente Oss: een integrale aanpak op wijkniveau, gericht op alle wijkbewoners van de wijk Ruwaard (van jong tot oud).
5. Sociale teams in gemeente Bronckhorst: een integrale aanpak op gemeenteniveau, gericht op alle inwoners (van jong tot oud).

In het overzicht op de volgende bladzijde zijn de vijf casussen beschreven naar belangrijkste kenmerken.

Aanpak	Doelgroep	Hulpvraag	Schaalniveau	Financiering
Team 16+	jongeren onder de 27 jaar	Alleen voor meervoudige hulpvragen	Gemeente	Structurele financiering door gemeente Alkmaar vanuit Jeugd- en Wmo-budget
School als Werkplaats	met name jongeren onder de 27 jaar	Enkelvoudige én meervoudige hulpvragen	Onderwijsinstelling	Het Friesland College, zorgverzekeraar De Friesland en Friese Gemeenten financieren o.b.v. jaarlijkse afspraken
Top 600-aanpak	met name jongeren onder de 27 jaar	Alleen voor meervoudige hulpvragen	Regio	Structurele financiering door gemeente Amsterdam
Samenwerkwijze, gemeente Oss	Alle leeftijden	Enkelvoudige én meervoudige hulpvragen	Wijkniveau	Structurele financiering door gemeente Oss vanuit Wmo-budget
Sociale teams, gemeente Bronckhorst	Alle leeftijden	Alleen voor meervoudige hulpvragen	Gemeente	Structurele financiering door gemeente Bronckhorst vanuit gemeentefonds

We konden twaalf gemeenschappelijke lessen distilleren uit de casussen.

### **Les 1: Laat de inwoner bepalen wat hij / zij nodig heeft**

Verschillende domeinen, financieringsstromen en rechtmatigheidseisen kunnen op één lijn komen door te werken vanuit hetzelfde doel: wat heeft de inwoner nodig? Laat de inwoner dat zelf bepalen. Dit blijkt een cruciale succesfactor te zijn in praktijk, hoe moeilijk dat soms ook is voor de cliënt. Ook het adagium 'de inwoner doet zelf, wat inwoner zelf doen kan' blijkt zeer succesvol in praktijk.

### **Les 2: Doorbreek verkokering op de werkvloer**

Integrale ondersteuning kan top-down (vanuit bestuurders) én bottom-up (vanuit hulpverleners) ontstaan. We zien grote veranderingen in korte tijd als de uitvoering – hulpverleners op de werkvloer - er mee starten, want voor hulpverleners zijn veranderingen het meest ingrijpend.

### **Les 3: Gemeente is een onmisbare partij**

De gemeente is in alle casestudies een cruciale partij. Het is de partij die het beste het voortouw kan nemen, ook financieel. Investeer als gemeente aan de voorkant en wees bereid om (aanvankelijk) meer te doen dan samenwerkingspartners.

### **Les 4: De baten volgen later**

De doelgroep met multiproblematiek vraagt investeren aan de voorkant en kost op de korte termijn per cliënt vaak meer tijd en dus geld omdat het leidt tot een kleinere caseload voor hulpverleners. Pas achteraf en over langere tijd volgen de baten. Financiële baten zijn vaak moeilijk hard te maken en komen waarschijnlijk ergens anders terecht (andere afdelingen of organisaties). Focus daarom op maatschappelijk rendement en primair naar de impact op de cliënt (en zijn / haar sociale omgeving).



### **Les 5: Vorm een lerend netwerk**

Sta open voor ontwikkeling, samen leren en voor verbetering van de samenwerking. Stel je als initiator daarbij kwetsbaar op: "ik weet het ook niet, laten we het samen uitzoeken". Test wat werkt met de cliënt centraal en stel geen blauwdruk op. Train (nieuwe) hulpverleners in de grondhouding die dit vraagt. Monitor en evalueer resultaten van de werkwijze, al is het maar op kleine schaal, en blijf dat doen. Bespreek de resultaten, daarmee signaleer je ook nieuwe doelgroepen en nieuwe ontwikkelingen.

### **Les 6: Als de wil er is, is er financiering**

In geen enkele casestudy was het een probleem om financiering te vinden voor de opzet en ontwikkeling van de integrale aanpak. Als de wil er is, zijn er ook middelen vrij te spelen om van start te gaan.

### **Les 7: Op casusniveau is de AVG geen probleem**

In geen enkele casestudy is de AVG ter sprake gekomen als belemmerende factor. Uit het landelijke beeld blijkt overigens wel dat de AVG als belemmering wordt ervaren. Als de cliënt centraal staat, begrijpt waarom gegevensdeling soms nodig is én actief betrokken is, kunnen hulpverleners de informatie delen die nodig is om ondersteuning te kunnen bieden. (Onder meer) het traject Uitwisseling persoonsgegevens en privacy (UPP) van het Programma Sociaal Domein publiceerde vier handreikingen voor gemeenten en organisaties in het sociaal domein over dit onderwerp.

### **Les 8: Bouw aan de relatie met samenwerkingspartners in de uitvoering**

Start klein en vier de successen. Blijf doorlopend investeren in de samenwerking tussen hulpverleners in de uitvoering, neem hiervoor veel tijd, doe het in stapjes. Toon je een betrouwbare partner en leg bij voorkeur afspraken in een convenant vast omdat dit lange termijn perspectief geeft. Zorg binnen de gemeente voor een goede verbinding tussen de uitvoerders van de aanpak en de beleidsafdeling.

### **Les 9: Zorg voor continuïteit van de regie over wetsgrenzen heen**

Zorg dat de casusregisseur aangehaakt blijft over wetsgrenzen heen. Dus ook na het 18e jaar van een jongere, of als de jongere in of uit detentie gaat. En realiseer daarbij: regievoeren is een vak; leid regisseurs op.

### **Les 10: Formuleer heldere uitgangspunten en hou je daaraan**

Heldere uitgangspunten scheppen duidelijkheid, zo blijkt in alle casestudies. Zoals:

- inwoner doet zelf wat inwoner zelf doen kan
- inwoner vult zelf een toekomstplan/perspectiefplan in, hoe moeilijk ook
- 1 regisseur per inwoner
- inwoner wordt losgelaten als het kan, met een terugvaloptie ('waakvlamondersteuning')

### **Les 11: Vertrouw op de professionele autonomie van hulpverleners**

Uiteindelijk zijn het de hulpverleners die het samen moeten doen. Zoek daarom mensen met een passie voor de doelgroep. Geef hen vertrouwen zodat zij hun werk kunnen doen. En geef ruimte voor mislukkingen, want samen leren gaat met vallen en opstaan.

## **Les 12: Lange adem is nodig**

Sommige cliënten met multiproblematiek zullen altijd hulp nodig blijven hebben. Hou daar rekening mee. Ook als bestuurder: kijk over de grenzen van de politieke periode van vier jaar heen en zet een visie neer.

# **Lessen voor het Rijk**

## **Les 1: Zorg voor een wettelijk stelsel dat gemeenten helpt om de leefwereld van de inwoner centraal te stellen**

Het huidige stelsel van wetgeving en financiering in het sociaal domein sluit integrale ondersteuning niet uit. Er komen ook weinig wenselijke veranderingen van wet- en regelgeving uit ons onderzoek naar voren (met uitzondering van de AVG) en in de vijf veelbelovende integrale aanpakken speelt belemmerende wet- en regelgeving nauwelijks een rol van betekenis. Maar het huidige complexe stelsel van verschillende wetten en geldstromen maakt het bieden van integrale ondersteuning bepaald niet gemakkelijk. De leefwereld van inwoners staat niet altijd centraal in wetgeving en het komt vooral aan op de manier waarop mensen in organisaties omgaan met wet- en regelgeving. Ook is wetgeving, zeker in samenhang, complex te begrijpen. Op Rijksniveau bestaat tussen de departementen vaak weinig kennis over en weer van elkaars veranderende wet- en regelgeving en de consequenties daarvan voor de inwoner.

De Rijksoverheid zou een verschil kunnen maken door integrale ondersteuning wettelijk beter te faciliteren. Er zijn verschillende mogelijkheden om wetgeving door te lichten en aan te passen. Een mogelijkheid is het harmoniseren van de verschillende opdrachten en mensbeelden van wetten in het sociaal domein, waarbij de nadruk meer zou kunnen komen te liggen op vertrouwen in de inwoner en de leefwereld van inwoner centraal stellen. Ook zou aangesloten kunnen worden bij de werkwijze van OnsPact. Binnen dit initiatief werken de ministeries van SZW, VWS en BZK en de gemeente Tilburg samen om knellende patronen binnen het systeem op lokaal niveau – door beroepskrachten, leidinggevendenden en beleidsmakers – in kaart te brengen en samen tot (landelijke) oplossingen te komen.<sup>1</sup>

## **Les 2: Ondersteun gemeenten om goede integrale aanpakken te implementeren**

De veelbelovende praktijken die wij hebben onderzocht laten zien dat de integrale ondersteuning vraagt om een cultuur- en organisatieverandering op lokaal niveau waarbij alle niveaus betrokken zijn: inwoners, beroepskrachten, leidinggevendenden en bestuurders. Het Rijk zou daarom vanuit meerdere departementen ondersteuning kunnen ontwikkelen waarmee gemeenten doeltreffende integrale ondersteuning kunnen ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een nieuw overkoepelend programma of versterking van bestaande programma's.

Een programma voor integrale ondersteuning lijkt een overbodige les, omdat er al zo veel programma's zijn voor integraal werken en kwetsbare inwoners. Toch denken wij dat extra ondersteuning van gemeenten meerwaarde kan hebben. We hebben gezien dat het inrichten van goede integrale ondersteuning echt een opgave is voor gemeenten: het is een volledig andere manier van denken, doen en organiseren voor alle betrokkenen. De implementatie van een integrale aanpak kost tijd en is een kwetsbaar proces. We zien dat het lastig is voor gemeenten om integrale aanpakken structureel te bestendigen en financieren. De opdracht van

---

<sup>1</sup> <https://maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl/news/view/1af97c91-fc96-454b-9a69-7157f8465c11/ons-pact-een-samenwerking-met-tilburg-en-ministeries-om-patronen-te-ontdekken-en-te-doorbreken>

een eventueel programma zou dan ook kunnen zijn om gemeenten te ondersteunen bij het implementeren en bestendigen van integrale aanpakken.

### **Les 3: Werk samen met andere partijen**

Het is van belang om de ondersteuning vanuit het Rijk samen met andere partijen te ontwikkelen. Zorg dat alle betrokkenen bij integrale ondersteuning ook doelgroep van het eventuele programma zijn: (vertegenwoordigers van) inwoners, leidinggevenden, beleidsmedewerkers, bestuurders. De rollen, mogelijkheden en behoeften verschillen immers per niveau. Het is vooral belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan de rol van de lokale manager en bestuurder. Onze indruk is dat veel ondersteuningsprogramma's nu vooral gericht zijn op beleid en/of beroepskrachten, maar niet op managers en bestuurders, die uiteindelijk de lokale spelregels bepalen waarbinnen beroepskrachten de inwoner ondersteunen.

### **Les 4: Richt de ondersteuning flexibel en vraaggericht in**

Het is van belang klein te beginnen en de ondersteuning van gemeenten al doende te ontwikkelen. We zouden dit een 'open' programma willen noemen. We zien bij de veelbelovende aanpakken dat zo'n adaptieve werkwijze leidt tot een beter gedragen aanpak die beter aansluit op de praktijk. Zo ontstaat een flexibel en vraaggericht ondersteuningsprogramma waarbij de globale opdracht wel vastligt, maar de vorm en activiteiten nog niet.

### **Les 5: Zorg voor verbinding met andere initiatieven**

Het is belangrijk te zorgen dat het ondersteuningsprogramma een duidelijke plek heeft binnen het geheel aan bestaande initiatieven. Er zijn immers al vele programma's gericht op integraal werken of het ondersteunen van kwetsbare inwoners. Denk aan Integraal Werken in de Wijk, het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens en de Agenda Stad/City Deals. Voorkomen moet worden dat een nieuw programma weer de zoveelste tijdelijke impuls is. Daarom is het belangrijk de verbinding te zoeken en het *bestendigen* van integrale ondersteuning en de financiering daarvan binnen gemeenten expliciet als opdracht mee te nemen.



# Inleiding

*Dit rapport is bedoeld om inzicht te geven in integrale ondersteuning in het sociaal domein en aanknopingspunten te vinden om de ondersteuning breder beschikbaar en beter te maken. In deel A van het rapport geven we een landelijk beeld. In deel B lichten we een aantal praktijkvoorbeelden eruit.*

## **1.1 Een verkenning van integrale ondersteuning in het sociaal domein**

In onze samenleving zijn er groepen kwetsbare mensen die het niet gemakkelijk redden zonder ondersteuning. Zeker waar problemen zich opstapelen, vraagt het te veel van deze mensen om goed gebruik te kunnen maken van ondersteuningsmogelijkheden, vooral omdat samenhang tussen de verschillende vormen van ondersteuning nogal eens ontbreekt. Een vorm van integrale ondersteuning - ondersteuning die tegelijkertijd gericht is op alle problemen die iemand ervaart, is dan cruciaal.

Integrale ondersteuning is niet voor iedere inwoner met meerdere of complexe problemen beschikbaar. Dat blijkt onder andere uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt' ('IBO Jongeren').<sup>2</sup> Daarin stond dat integrale begeleiding over de domeinen vaak afwezig of ontoereikend is voor jongeren met afstand tot de

---

<sup>2</sup> Inspectie der Rijksfinanciën (2019). Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken. 9 april 2019.

arbeidsmarkt. Als een van de oplossingen voor dit knelpunt adviseert het IBO dat kwetsbare jongeren zo nodig een *life coach* krijgen die hen laagdrempelig op basis van een vertrouwensband verder helpt bij allerlei praktische en levensbrede vragen.

Het advies van het IBO Jongeren is niet overgenomen door het kabinet. De inzet van een dergelijke *life coach* is een vorm van integrale ondersteuning en dat wordt al aangeboden in het sociaal domein, al is niet duidelijk hoe en in welke mate. En niet alleen jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook volwassenen kunnen baat hebben bij integrale ondersteuning in het sociaal domein. Het kabinet heeft daarom behoefte aan meer zicht op bestaande integrale ondersteuningsvormen, knelpunten, werkzame bestanddelen en oplossingsrichtingen, voordat het een besluit neemt over een eventuele extra of andere beleidsinzet op integrale ondersteuning. Tegen deze achtergrond hebben De Beleidsonderzoekers en DSP Groep opdracht gekregen om een onderzoek uit te voeren naar integrale ondersteuning in het sociaal domein. Het gaat dan om integrale ondersteuning die een relatie heeft met participatie, dus ondersteuning die mensen (in potentie) op weg kan helpen naar duurzame economische zelfstandigheid.

Dit rapport is bedoeld om een overzicht te geven van vormen van integrale ondersteuning in relatie tot participatie, van succesvolle praktijkvoorbeelden, de werking en effecten van ondersteuning, belemmeringen die ervaren worden en aanknopingspunten voor verbetering. Waar mogelijk maken we daarbij onderscheid naar ondersteuning voor jongeren tot 27 jaar en mensen van 27 jaar en ouder. De hoofdvraag van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport, luidt:

***Welke soorten integrale ondersteuning passen gemeenten in de praktijk toe voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en wat is nodig om deze integrale ondersteuning (nog meer) doeltreffend en doelmatig te organiseren?***

We beantwoorden de hoofdvraag in twee delen. In deel A van het rapport geven we een landelijk beeld. In deel B lichten we een aantal praktijkvoorbeelden eruit. De toegevoegde waarde van dit rapport schuilt in het geven van een breed overzicht van integrale ondersteuning vanuit de verschillende wetten in het sociaal domein en in het ontsluiten van inzichten voor gemeenten en voor beleidsmakers op landelijk niveau.

## **1.2 Integrale ondersteuning: gebruikte begrippen en definities in dit rapport**

### **Wat verstaan we onder integrale ondersteuning?**

Onder integrale ondersteuning verstaan wij:

- ondersteuning waarin de inwoner met een hulpvraag centraal staat;
- ondersteuning die samenhangend is en aandacht heeft voor alle relevante leefgebieden.

De bovenstaande definitie beschrijft de ideaaltypische integrale ondersteuning. We zullen verderop in het rapport zien dat de praktijk hiervan kan afwijken. De geboden ondersteuning is bijvoorbeeld niet gericht op de hulpvraag van mensen, maar op het doel dat de organisatie wil bereiken (bijvoorbeeld arbeidsinschakeling). Of de aandacht is beperkt tot een selectie van leefgebieden. We hebben de definitie van integrale ondersteuning tijdens het onderzoek dan

ook niet toegepast om ondersteuningsvormen te selecteren die wel/niet integraal zijn, maar als ideaaltype waartegen we de praktijk afzetten. De aangetroffen integrale aanpakken in de praktijk kunnen dan ook meer of minder integraal zijn (gradaties van integraliteit).

### Belangrijkste begrippen in dit rapport

In dit rapport gebruiken we de volgende begrippen regelmatig:

- **Beroepskrachten.** Hieronder bedoelen we de uitvoerend professionals uit verschillende domeinen die contact met inwoners hebben en hen ondersteunen en helpen. Denk aan consulenten, klantmanagers, jongerenwerkers, hulpverleners, casemanagers, casusregisseurs, et cetera.
- **Inwoners.** We gebruiken consequent het begrip inwoner waarmee we de persoon of personen bedoelen die integraal ondersteund worden. Hieronder vallen cliënten, jongeren, gezinnen, et cetera.
- **Integrale aanpak.** Naast integrale ondersteuning spreken we in dit rapport ook regelmatig over een 'integrale aanpak'. Met integrale aanpak bedoelen we een vorm van integrale ondersteuning die is af te bakenen. Vaak gaat het om een planmatig uitgevoerde werkwijze door een bepaalde organisatie of in een bepaalde regio, waarbij wettelijke kaders, doelgroep, doelen, interventies en dergelijke min of meer vastliggen.
- **Integraal werken.** Dit begrip gebruiken we als synoniem voor integrale ondersteuning.

## 1.3 Aandacht voor variëteit in vormgeving en perspectief op integrale ondersteuning

De Wmo<sup>3</sup> en de Jeugdwet<sup>4</sup> stellen dat de ondersteuning aan inwoners en jeugdigen en hun ouders zo integraal mogelijk is. Sinds de drie decentralisaties in het sociaal domein hebben gemeenten voor een deel zelf moeten uitvinden hoe de ondersteuning van inwoners goed te organiseren is, passend bij de identiteit en vraagstukken van de eigen inwoners. Dit heeft binnen de Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdzorg tot diverse lokale vormen van integrale ondersteuning geleid.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren diverse landelijke aanpakken, programma's en pilots geweest die raakvlakken hebben met integrale ondersteuning. Voorbeelden zijn het programma Integraal Werken in de Wijk, het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren, het Verbetertraject Toegang, de pilots Integrale Persoonsgerichte Toeleiding naar Arbeid voor kwetsbare jongeren (IPTA), het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA), de Pilot Re-Integratie Officier ex-gedetineerden, de Aanpak Jeugdwerkloosheid en de Big Five benadering binnen de Aanpak 16-27.

<sup>3</sup> In de Wet maatschappelijke ondersteuning van 2015 is bepaald dat het college er in ieder geval zorg voor draagt dat voor ingezetenen cliëntondersteuning beschikbaar is (Artikel 2.2.4, lid 1). Cliëntondersteuning wordt gedefinieerd als: "onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een **zo integraal mogelijke dienstverlening** op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen" (Artikel 1.1.1, lid 1).

<sup>4</sup> In de Jeugdwet is bepaald dat het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering onder andere is gericht op "**integrale hulp aan de jeugdige** en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek" (Artikel 2.1, onderdeel f).

In deel A van dit rapport besteden we aandacht aan de vormgeving van en verschillen tussen integrale ondersteuning. Belangrijke elementen daarbij zijn:

- De **kaders** voor de ondersteuning, waarbij onderscheid is te maken tussen wettelijke (verplichte) ondersteuning vanuit Wmo, Jeugdwet en Participatiewet, centraal geïnitieerde programma's en lokale/regionale initiatieven. We beperken ons dus niet tot de Participatiewet.
- **Doelstellingen**, zoals het zo goed mogelijk helpen van iedere inwoner, het bevorderen van participatie, bestaanszekerheid, zelfredzaamheid, welzijn, gezondheid en andere leefgebieden.
- **Doelgroepen**, waaronder in ieder geval jongeren tot 27 jaar en mensen vanaf die leeftijd, en subdoelgroepen die zijn te onderscheiden.
- **Organisatievorm**, zoals de vraag of de gemeente de ondersteuning uitvoert en zo ja, welke afdeling, welke en hoeveel beroepskrachten betrokken zijn en wat hun mandaat is, hoe lang de ondersteuning plaatsvindt, met welke frequentie er contact is, et cetera.
- Eventuele **innovatieve elementen**, zoals de toepassing van ontschot budget.<sup>5</sup>

Naast het bovenstaande onderscheid in kaders, vormgeving, doelen en doelgroepen is ook onderscheid te maken tussen het perspectief op integrale ondersteuning. In lijn met onze definitie van integrale ondersteuning staat het perspectief van de inwoner centraal. Organisaties die integraal beleid hebben, maar in de uitvoering niet de hulpvraag van mensen centraal stellen, bieden in onze definitie geen integrale ondersteuning. Maar integrale ondersteuning vraagt wel om een aanpak die ontwikkeld en geïmplementeerd moet worden, om een beleidsvisie op integraliteit en om mensen, middelen en samenwerkingsafspraken tussen organisaties. Om werkzame elementen en belemmeringen op het spoor te komen, is dus ook aandacht nodig voor het perspectief van beroepskrachten, organisatie en beleid en bestuur.

In navolging van een onderzoek van Joep Binkhorst van de Hogeschool Utrecht kijken we vanuit vier perspectieven naar integrale ondersteuning<sup>6</sup>:

1. het **inwoner- of leefwereldperspectief**. Vanuit dit perspectief gaat integrale ondersteuning om een brede aanpak die samenhangend en passend is en aandacht heeft voor alle leefgebieden van de inwoner en het huishouden.
2. het **professionele handelingsperspectief**. Vanuit dit perspectief gaat het om het onderling afstemmen van verschillende deskundigheden en werkwijzen – de kennis en kunde van beroepskrachten – om tot één, op elkaar afgestemd plan voor de inwoner te kunnen komen.
3. het **organisatie- en institutionele perspectief**. Vanuit dit perspectief staat het ineenvlechten van verschillende functies en organisaties in organisatievorm of organisatieverband centraal, om tot één brede aanpak te kunnen komen dat alle leefgebieden bestrijkt. Het gaat hierbij dus om het interprofessioneel samenwerken en de organisatorische randvoorwaarden daarbij.
4. het **beleids- en bestuurlijke perspectief**. Dit betreft het uitdragen van de visie en laten aansluiten van de systemen op een integrale werkwijze, om zo te kunnen 'doen wat nodig is' en eenvoudiger en beter maatwerk aan inwoners te kunnen bieden.

---

<sup>5</sup> In opdracht van ZonMw voert bureau AEF momenteel onderzoek uit naar innovatieve financieringsvormen in het sociaal domein.

<sup>6</sup> Binkhorst, J. (2021). Lokaal & integraal werken aan participatie. Belangrijkste bevindingen en conclusies. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Bij de analyse van belemmeringen en werkzame bestanddelen in deel A van dit rapport hebben we deze vier perspectieven zoveel mogelijk meegenomen.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

### **Deel A: landelijk beeld**

In hoofdstuk 2 vatten we samen wat de meerwaarde van integrale ondersteuning is. We kijken eerst naar het belang van integrale ondersteuning vanwege de relatie met bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven en vervolgens zetten we op een rij wat bekend is over de effecten, ervaringen en kosten en baten.

In hoofdstuk 3 brengen we vormen van integrale ondersteuning in kaart die al dan niet een relatie hebben met participatie. Ook gaan we na wat de mate van integraliteit is van integrale aanpakken. Dat doen we op basis van bestaande bronnen, een enquête onder 294 organisaties in het sociaal domein en verdiepende interviews.

In hoofdstuk 4 beschrijven we tegen welke belemmeringen organisaties en beroepskrachten aan lopen als ze integraal werken. We belichten de belemmeringen ook vanuit de vier perspectieven op integraliteit die hiervoor zijn geïntroduceerd. Ten slotte gaan we op zoek naar de oorzaken van deze belemmeringen.

In hoofdstuk 5 gaan we in op wat werkt bij integrale ondersteuning. Eerst belichten we de werkzame bestanddelen vanuit het perspectief van inwoners en beroepskrachten. Vervolgens komt het perspectief van managers, beleid en bestuur aan bod. Wat betekent integrale werken voor de visie en inrichting van organisaties, hoe is de aanpak te implementeren en welke randvoorwaarden zijn nodig?

Ten slotte beantwoorden we in hoofdstuk 6 de hoofdvraag en schetsen we aanknopingspunten voor het Rijk.

### **Deel B: veelbelovende praktijken**

De hoofdstukken 7 t/m 11 bevatten beschrijvingen van vijf veelbelovende praktijken van integrale ondersteuning.

In hoofdstuk 12 ten slotte presenteren we 12 lessen voor gemeenten bij wijze van conclusie van deel B.



# Deel A: Landelijk beeld



# De meerwaarde van integrale ondersteuning

***In dit hoofdstuk zetten we op een rij wat bekend is over de effecten, kosten en baten van integrale ondersteuning en de ervaringen van betrokkenen.***

## **In het kort**

- Integrale ondersteuning heeft bij inwoners een positief effect op hun kwaliteit van leven, hun zelfredzaamheid, op hun gevoel van autonomie, motivatie en geloof in eigen kunnen. Het is niet bekend of integrale ondersteuning leidt tot meer arbeidsparticipatie.
- Inwoners hebben over het algemeen positieve ervaringen met integrale ondersteuning. Ook de ervaringen van beroepskrachten met integrale ondersteuning zijn overwegend positief. Negatieve ervaringen komen vooral voort uit de belemmeringen bij een moeizame implementatie en uitvoering van integrale aanpakken.
- De baten van integrale ondersteuning zijn meestal iets hoger dan de kosten, zowel op het niveau van de inwoner als voor de samenleving als geheel. De baten zijn vaak moeilijk vast te stellen omdat ze in meerdere domeinen vallen, zich soms na langere termijn voordoen of omdat de baten in preventie van problematiek zitten.
- Gemeenten investeren ook in integrale ondersteuning vanwege de immateriële waarde (publieke waarde) in plaats van de positieve verhouding tussen kosten en baten.

## 2.1 Het belang van integrale ondersteuning in het sociaal domein

### Integrale ondersteuning grijpt in op bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven

Integrale ondersteuning is belangrijk omdat de hulpvragen en problemen van mensen niet altijd zijn afgebakend tot één domein of leefgebied, zoals werken, opvoeden, leren of maatschappelijke participatie. **Figuur 2.1** laat zien dat integrale ondersteuning kan aangrijpen op verschillende leefgebieden of de raakvlakken daartussen. In de figuur onderscheiden we drie hoofdgebieden: bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven.

- **Bestaanszekerheid.** Bestaanszekerheid betekent het op orde brengen van de basisvoorwaarden om te kunnen bestaan: voeding, voldoende en voorspelbaar inkomen, een dak boven je hoofd in een geschikte en betaalbare woning, een veilige omgeving en toegang tot geneeskundige zorg.<sup>7</sup> Soms hebben mensen extra ondersteuning nodig om toegang te krijgen tot minimaal noodzakelijke middelen voor levensonderhoud. Belangrijke wetten die hier een rol spelen zijn de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. De aanpak 'Housing First' is een voorbeeld van een integrale aanpak die bestaanszekerheid voorop stelt door huisvesting en begeleiding te bieden voor dak- en thuisloze mensen met een meervoudige hulpvraag.<sup>8</sup>
- **Participatie.** De overheid vindt het belangrijk dat mensen actief meedoen aan activiteiten die bijdragen aan de maatschappij: scholing, werk, informele zorg en vrijwilligerswerk.<sup>9</sup> Meerdere wetten in het sociale domein en het onderwijsdomein hebben als doel bij te dragen aan maatschappelijke participatie, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet en de Leerplichtwet 1969.
- **Kwaliteit van leven.** Kwaliteit van leven is een begrip dat iets over hoe mensen lichamelijk, psychische en sociaal functioneren en hoe ze dat ervaren.<sup>10</sup> Er is geen wet die expliciet tot doel heeft om bij te dragen aan de kwaliteit van leven. Wel benoemen de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aspecten van kwaliteit van leven, zoals de zelfredzaamheid van mensen (beide wetten) en het werken aan psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking (Jeugdwet).

---

<sup>7</sup> Franken, M., Kuiper, C. & Sanden, P. van der (2022). Bestaanszekerheid onder druk. De stand van zaken. Utrecht: Movisie.

<sup>8</sup> Housing First (2021), Feiten en Fabels op een rij.

<sup>9</sup> Harbers, M. en Hoeymans, N. (red.) (2013). Gezondheid en maatschappelijke participatie. Themaport Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014. RIVM: Bilthoven.

<sup>10</sup> <https://www.vzinfo.nl/Kwaliteit-van-leven>

Figuur 2.1: Integrale ondersteuning raakt aan bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven



Er is een wisselwerking tussen bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven. De problemen in het ene domein kunnen de oplossingen in het andere domein in de weg staan. Mensen kunnen bijvoorbeeld als gevolg van beperkingen een lagere kwaliteit van leven ervaren en daardoor minder participeren. Andersom gaan bestaansonzekerheid en de hieraan gerelateerde chronische stress vaak samen met een lagere kwaliteit van leven, die weer negatief doorwerkt op de maatschappelijke participatie en die leidt tot meer zorggebruik.<sup>11</sup>

Als mensen problemen ervaren op de raakvlakken van meerdere domeinen, is het vaak niet gemakkelijk om met een oplossing te komen binnen één wettelijke kader. Zo kunnen uitzichtloze situaties ontstaan waarbij inwoners met meerdere, complexe problemen tussen wal en schip belanden. Een samenhangende aanpak met aandacht voor alle leefgebieden is dan van belang om 'erger te voorkomen' (preventief), problemen hanteerbaar te maken of uitzichtloze situaties te doorbreken.

### **De doelgroep voor integrale ondersteuning is aanzienlijk**

In deze paragraaf kijken we op twee manieren naar de doelgroep voor integrale ondersteuning. Als eerste door in beeld te brengen hoeveel personen gebruik maken van het sociaal domein. En daarna door specifiek te kijken naar jongeren tot 27 jaar met afstand tot de arbeidsmarkt.

Ruim 1,6 miljoen personen maken gebruik van een of meerdere individuele voorzieningen in het sociaal domein: participatie, maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg.<sup>12</sup> Deze mensen zijn voor hun participatiemogelijkheden en hun kwaliteit van leven daarmee voor een deel afhankelijk van het gemeentelijk beleid en de lokale uitvoeringspraktijk. Een klein maar niet onbelangrijk deel van deze personen (7,6% in 2018) gebruikt voorzieningen uit meer dan één

<sup>11</sup> Hosper, K. en Loenen, T. van (2021). Leven met ongezonde stress. Aandacht voor chronische stress in de aanpak van gezondheidsverschillen. Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen: Utrecht.

<sup>12</sup> Schellingerhout, R., Eggink, E., Boelhouwer, J. & Ooms, I. (2021). Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

domein.<sup>13</sup> Niet meegenomen in dit percentage zijn schuldhulpverlening en problemen aanpalend aan het sociaal domein, zoals criminaliteit, huisvesting of onderwijs.

Binnen het sociaal domein bestaan de meeste raakvlakken tussen de Participatiewet en de Wmo 2015. Een aanzienlijk deel van de Participatiewet-cliënten zegt naast problemen met werk en inkomen ook problemen te ervaren met de meer basale zaken, zoals het verrichten van dagelijkse handelingen, het voeren van een zelfstandig huishouden, geletterdheid en sociale contacten. Dit geldt in veel mindere mate voor Wmo 2015-gebruikers.<sup>14</sup> Integrale ondersteuning lijkt dus met name van belang voor de doelgroep van de Participatiewet. Daarbij gaat het vooral om mensen van 27 jaar en ouder.

Integrale ondersteuning is ook relevant voor jongeren tot 27 jaar met afstand tot de arbeidsmarkt. Volgens CBS waren er in oktober 2018 circa 187 duizend jongeren die geen onderwijs volgden en ook niet werkzaam waren.<sup>15</sup> Voor deze niet-onderwijsvolgende jongeren zonder werk stond iets meer dan de helft al langer dan een jaar niet ingeschreven in het onderwijs. Bijna drie kwart (73 procent) kreeg geen uitkering en stond ook niet bij het UWV WERKbedrijf ingeschreven als werkzoekende. Integrale ondersteuning vanuit de samenwerking tussen de RMC-functie, onderwijs en gemeentelijke afdelingen werk en inkomen kan voorkomen dat deze jongeren uitvallen en kan deze jongeren toeleiden naar onderwijs of werk.

## **2.2 Integrale ondersteuning heeft vooral effect op de kwaliteit van leveren en passende ondersteuning**

Het beeld dat uit het beschikbare effectonderzoek naar voren komt, is dat integrale ondersteuning bij inwoners vooral een positief effect heeft op kwaliteit van leven, zelfredzaamheid en op 'tussenliggende' uitkomsten zoals meer ervaren autonomie, motivatie en geloof in eigen kunnen. De belangrijkste effecten die naar voren komen zijn een toename van het welbevinden van inwoners, het gevoel dat inwoners passende zorg en ondersteuning ontvangen, en meer ervaren autonomie en greep op het leven bij inwoners. Wat betreft zelfredzaamheid, blijkt uit onderzoek dat er na integrale ondersteuning een lichte verbetering zichtbaar is van de zelfredzaamheid van gezinnen met meervoudige problematiek. De resultaten zijn samengevat in [tabel B5.1](#) in bijlage 5.

Aanpakken voor jongeren tot 27 jaar resulteren relatief vaak in toegenomen arbeidsparticipatie (zie [tabel B5.2](#) in bijlage 5). Jongeren tot 27 jaar lijken gemakkelijker naar werk (of school) te begeleiden dan volwassenen van 27 jaar en ouder. Een voorbeeld vormt de aanpak Toekomstcoach voor jongeren met een beperking of chronische ziekte. Deze aanpak resulteerde in een forse deelname aan betaald werk.

Uit het beschikbare onderzoek blijkt dat integrale ondersteuning van volwassenen van 27 jaar en ouder meestal niet op korte termijn tot toegenomen arbeidsparticipatie leidt. Intensieve

---

<sup>13</sup> Kromhout, M., Echtelt, P. van & Feijten, P. (2020). Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. SCP: Den Haag.

<sup>14</sup> Kromhout, M., Echtelt, P. van & Feijten, P. (2020). Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. SCP: Den Haag.

<sup>15</sup> CBS (2021). Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.

persoonlijke begeleiding van volwassenen in een uitkering – wat iets anders is dan integrale ondersteuning – heeft wel een klein positief effect op arbeidsparticipatie.<sup>16</sup> Uit onderzoek blijkt verder dat integrale ondersteuning de voorwaarden kan scheppen voor inwoners om te kunnen participeren. Door de ondersteuning staan inwoners vaak positiever tegenover participatie, zijn ze beter in staat om de eigen regie te pakken en vol te houden, en ondernemen ze ook daadwerkelijk acties om hun doel te behalen.

## 2.3 De ervaringen met integrale ondersteuning zijn overwegend positief

Inwoners hebben over het algemeen positieve ervaringen met integrale ondersteuning. Ze ervaren meer rust, hoeven niet steeds hun verhaal te doen, en voelen zich serieus genomen. Het is niet verwonderlijk dat de ervaringen met de ondersteuning negatief zijn als die onvoldoende aansluit bij de behoeften van inwoners.<sup>17</sup>

Ook de ervaringen van beroepskrachten met integrale ondersteuning zijn overwegend positief.<sup>18, 19, 20</sup> Positieve ervaringen van beroepskrachten zijn dat ze de weg beter weten te vinden in de eigen organisatie en daarbuiten, dat intensievere samenwerking met andere partijen leidt tot meer werkplezier en een verbreding van hun kennis en expertise, en dat ze een goed gevoel krijgen van de meerwaarde van de ondersteuning voor inwoners ('het goede doen'). Negatieve ervaringen komen vooral voort uit de belemmeringen bij de implementatie en uitvoering van integrale aanpakken (zie [hoofdstuk 4](#)).

## 2.4 De baten overtreffen de kosten

De gunstige effecten van integrale ondersteuning betalen zich meestal niet direct in euro's uit. De belangrijkste meerwaarde van integrale ondersteuning lijkt met name in immateriële waarden te zitten, zoals meer zelfredzaamheid, eigenwaarde, welbevinden en persoonlijke ontwikkeling bij inwoners. Ook zijn de baten vaak moeilijk vast te stellen omdat die in meerdere domeinen vallen, zich soms na langere termijn voordoen of omdat de baten in preventie van problematiek zitten (de baten van preventie zijn notoir moeilijk meetbaar). Dit wil niet zeggen dat integrale ondersteuning geen meerwaarde heeft. We zien dat organisaties investeren in integrale ondersteuning omdat ze vinden dat de meest kwetsbare inwoners extra hulp en ondersteuning nodig hebben, ook al levert dat niet (meteen) een besparing in euro's op. Het gaat bij integrale ondersteuning met andere woorden om het realiseren van publieke waarde.

De kosten en baten van integrale ondersteuning zijn beperkt onderzocht. Bij deze studies is onderscheid te maken tussen studies die op microniveau – dus voor de individuele inwoner –

---

<sup>16</sup> Valk, S. van der & Fenger, M. (2019). FIP-klantcontacten. Wat leveren frequente, intensieve en persoonlijke gesprekken op? Presentatie op het Divosa voorjaarscongres 'It kin woll!' – 23 mei 2019

<sup>17</sup> Gilsing, R., Hoff, M. van der & Hal, L. van (2018). 1Gezin1Plan in de praktijk. De meerwaarde van de werkwijze 1gezin1plan onderzocht. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

<sup>18</sup> Gilsing, R., Hoff, M. van der & Hal, L. van (2018). 1Gezin1Plan in de praktijk. De meerwaarde van de werkwijze 1gezin1plan onderzocht. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

<sup>19</sup> Leemans, M., Rijkers, A. & Kruijt, C. (2021). Regelvrij en integraal: de inwoner centraal. Pilot Regelvrij integraal sociaal domein. Gemeente Oosterhout. GGD West-Brabant.

<sup>20</sup> Ruig, L., Talman, J., Engelen, M., Bennenbroek, F., Wachter, M. & Bindels, A. (2020). Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond. De Beleidsonderzoekers.

inzicht geven in de (te verwachten) kosten en besparingen van integrale ondersteuning (als een soort 'business case') en studies die de maatschappelijke kosten en baten voor alle betrokken partijen op een rij zetten. Beide typen studies zijn vaak gebaseerd op (beperkt) casusonderzoek en op aannames, gebaseerd op vele bronnen uit diverse sectoren.

Wat betreft de kosten, is te zien dat er frictiekosten ontstaan bij implementatie van de nieuwe aanpak en extra kosten ontstaan als gevolg van de intensievere zorg en ondersteuning en meer tijd voor (gezamenlijk) overleg en scholing/training. Ook kan sprake zijn van toegenomen kosten door vroegsignalering en dus meer instroom in bepaalde regelingen.

Het algemene beeld dat uit de studies naar voren komt, is dat de baten meestal iets hoger liggen dan de kosten, zowel op het niveau van de inwoner als voor de samenleving als geheel (zie ook [tabel B5.3](#) in bijlage 5). Het saldo van kosten en baten kan echter ook negatief uitvallen. De baten bestaan uit verminderde inzet van beroepskrachten doordat het eigen netwerk ingezet wordt en doordat minder tijd nodig is voor onderlinge afstemming tussen afdelingen en organisaties, besparing op individuele trajecten doordat de interventie(s) in samenhang zijn, voorkomen van escalatie, en verminderde zorgkosten door verbetering van de kwaliteit van leven. Zoals beschreven in [hoofdstuk 4](#), vallen de baten echter bij verschillende partijen of zijn ze niet goed zichtbaar.

## 2.5 Meer onderzoek gewenst

De kennis over de effectiviteit van integrale ondersteuning in het sociaal domein is beperkt. Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar kwantitatief meetbare effecten van integrale ondersteuning in het sociaal domein. Het meeste onderzoek is kwalitatief van aard of de kwantitatieve uitspraken zijn gebaseerd op een klein aantal casussen (<50), waardoor betrouwbare uitspraken over de effectiviteit moeilijk zijn te doen. Deze conclusie werd ook in 2016 getrokken in een studie voor ZonMw voor het programma Vakkundig aan het Werk<sup>21</sup>, en geldt nog steeds. Ook een recente studie naar achttien aanpakken voor kwetsbare jongeren van school naar werk concludeert dat geen uitspraken mogelijk zijn over welke interventies meer of minder effectief zijn.<sup>22</sup>

Het beschikbare onderzoek is vooral uitgevoerd onder inwoners en gezinnen met meervoudige problematiek, een complexe zorgvraag of inwoners die langdurig van een uitkering afhankelijk zijn. De looptijd van het onderzoek is vaak één of twee jaar. Dat betekent dan ook dat de te verwachten effecten meestal niet heel groot kunnen zijn, vanwege de relatief slechte uitgangspositie van inwoners en de relatief korte looptijd. Een uitzondering hierop zijn preventieve effecten zoals het voorkomen van huisuitzetting, die zich onmiddellijk voordoen.

Ook naar de kosten en baten van integrale ondersteuning in het sociaal domein is heel beperkt onderzoek verricht. We zijn slechts een handvol studies tegengekomen van de (maatschappelijke) kosten en baten van integrale ondersteuning zoals gedefinieerd in dit onderzoek.

---

<sup>21</sup> Franken, M., M. van Houten, G. Lammersen, H. Mateman & S. Verweij (2016). Werk en inkomen: kennis en interventies geordend. Kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden. Utrecht: Movisie.

<sup>22</sup> Oostveen, A. en Galesloot, N. (2022). Kwetsbare jongeren van school naar werk. Tussenrapport. Amsterdam: Regioplan.



# Integrale ondersteuning in kaart gebracht

***In dit hoofdstuk bespreken wij hoe het er momenteel voor staat met integrale ondersteuning in Nederland. We geven een niet-uitputtende beschrijving van vormen van integrale ondersteuning in Nederland en de mate van integraliteit. Het gaat daarbij om integrale ondersteuning voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.***

## **In het kort**

- Veel (78%) van de geïnventariseerde integrale aanpakken voldoen niet aan alle criteria voor integraliteit. Het meest voorkomende integrale element is een integrale intake voor iedere inwoner met een hulpvraag, waarbij meerdere leefdomeinen worden uitgevraagd.
- Het inwonersperspectief staat niet altijd centraal. Zo wordt de hulpvraag niet altijd samen met de inwoner geformuleerd, het ondersteuningsplan niet altijd samen met de inwoner gemaakt en niet binnen alle integrale aanpakken heeft de inwoner één aanspreekpunt.
- Integrale ondersteuning krijgt vaak vorm via samenwerking tussen organisaties, waarbij de beroepskrachten niet in teamverband werken. Zeldzamer zijn samengestelde multidisciplinaire of generalistische teams vanuit meerdere organisaties.
- De meeste aangetroffen integrale aanpakken zijn gericht op een specifieke doelgroep en een specifiek doel. Minder vaak treffen we brede integrale aanpakken aan voor alle inwoners met een (meervoudige) hulpvraag en aanpakken met een brede intake waarbij de inwoner wordt doorgestuurd naar een specialistisch team.



## 3.1 Een kader om gradaties van integrale ondersteuning te beschrijven

Tijdens het onderzoek zijn we op zoek gegaan naar integrale aanpakken die voldoen aan de definitie uit de inleiding. Al snel bleek echter dat veel integrale aanpakken hieraan niet (volledig) voldoen. Daarom presenteren we een kader waarmee we de gradaties van integrale ondersteuning in de praktijk in kaart brengen.

Allereerst is in een enquête onder organisaties in het sociaal domein de mate van integraliteit vastgesteld vanuit het perspectief van inwoners en beroepskrachten. Daarbij is naar de volgende criteria gekeken, waarbij antwoord gegeven kon worden met 'altijd', 'vaak', 'soms', 'zelden' en 'nooit':

- a) De hulpvraag wordt in samenspraak met inwoners geformuleerd.
- b) Bij het bepalen van de hulpvraag van inwoners wordt gekeken naar hulpvragen op andere leefgebieden.
- c) Bij het eerste contact met inwoners wordt aan hen gevraagd welke eventuele andere zorg en ondersteuning zij ontvangen.
- d) Samen met inwoners wordt een ondersteuningsplan gemaakt.
- e) Het ondersteuningsplan voor inwoners is afgestemd op eventuele andere hulp, zorg en ondersteuning die burgers ontvangen.
- f) Het ondersteuningsplan bevat concrete doelen voor inwoners.
- g) Er is één aanspreekpunt bij wie inwoners al hun vragen over verschillende leefgebieden kunnen stellen.
- h) De betrokken professionals uit samenwerkende organisaties stemmen hun werkwijze bij de ondersteuning van inwoners op elkaar af.

Ten tweede kijken we naar de status van de integrale ondersteuning. Komt die voort uit beleid en zo ja, hoe domeinoverstijgend is dat beleid dan? En is er sprake van integrale uitvoering en zo ja, hoe domeinoverstijgend is de uitvoering?

Ten derde kijken we naar de wijze waarop organisaties in het sociaal domein de beroepskrachten laten samenwerken. Dat is het organisatorische perspectief.

## 3.2 Hoe integraal? Vooral integrale intakes

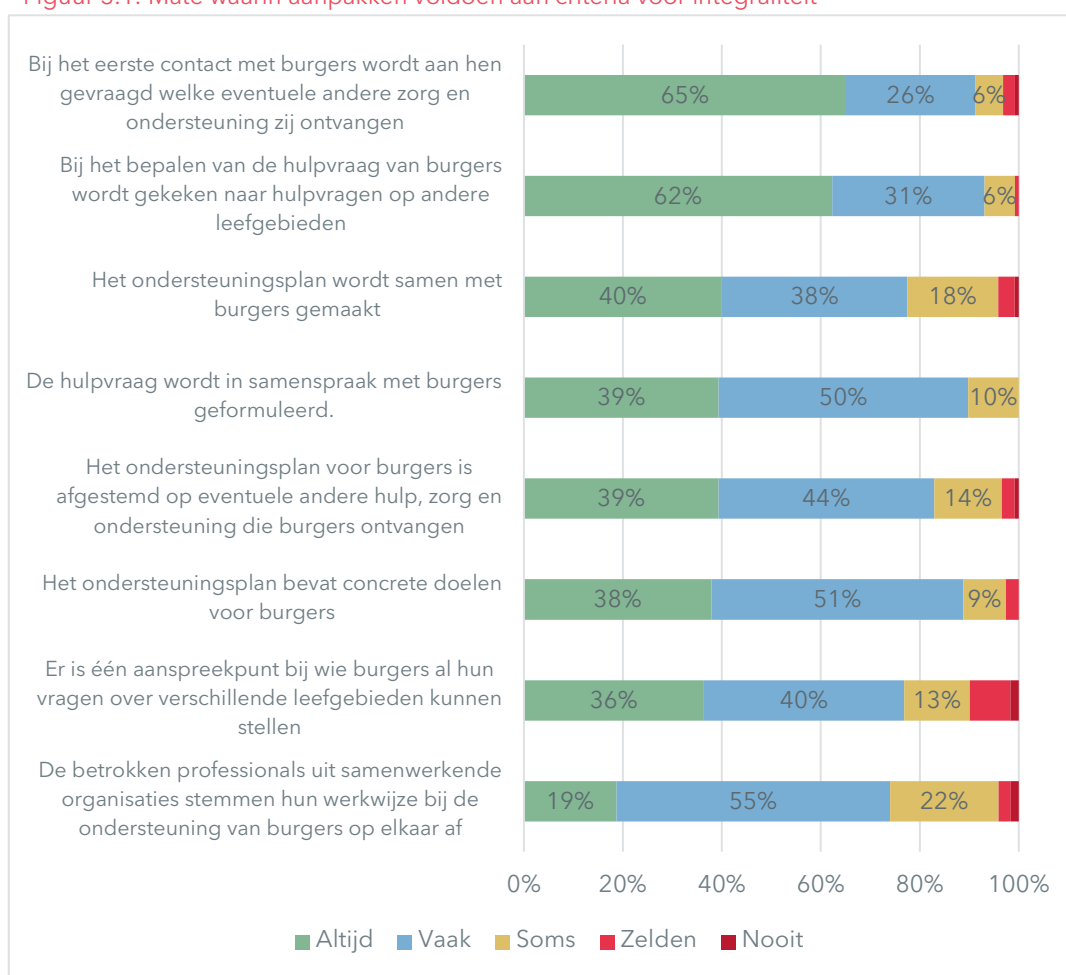
De meeste door ons geïnventariseerde aanpakken hanteren een integrale intake. Beroepskrachten inventariseren bij het eerste contact met de inwoner de situatie op meerdere leefgebieden en vragen welke andere zorg en ondersteuning de inwoner al ontvangt. Het uitvragen van meerdere leefdomeinen lijkt op basis van onze inventarisatie voor veel organisaties in het sociaal domein een standaardprocedure.

Het inwonersperspectief staat niet altijd centraal bij de door ons geïnventariseerde aanpakken. De hulpvraag wordt niet altijd samen met de inwoner geformuleerd en ook het ondersteuningsplan wordt niet altijd samen met de inwoner gemaakt. Niet binnen alle integrale aanpakken lijkt het mogelijk om voor de inwoner één aanspreekpunt te regelen, zoals een vast contactpersoon, ook wel casusregisseur genoemd.

Integrale ondersteuning vraagt ook om goede onderlinge afstemming tussen beroepskrachten. In betrekkelijk weinig van de door ons geïnventariseerde aanpakken vindt structurele onderlinge afstemming van de ondersteuning plaats. De samenwerking tussen beroepskrachten in het sociaal domein is met name gericht op doorverwijzen en het uitwisselen van informatie. Vaak is er aan het begin nog wel sprake van een integrale diagnose, maar er is daarna beperkt sprake van afstemming in doelen en aanpak. De problematiek van inwoner wordt opgeknipt in levensdomeinen die één voor één door verschillende beroepskrachten uit verschillende organisaties of afdelingen worden aangepakt.<sup>23</sup>

De onderstaande **figuur 3.1** geeft weer in welke mate de door ons geïnventariseerde aanpakken voldoen aan de criteria voor integraliteit vanuit het perspectief van inwoners en beroepskrachten. Als we alle criteria bij elkaar nemen, voldoet 22% van de aanpakken aan alle criteria en de overige 78% van de aanpakken niet aan alle criteria.

**Figuur 3.1: Mate waarin aanpakken voldoen aan criteria voor integraliteit**

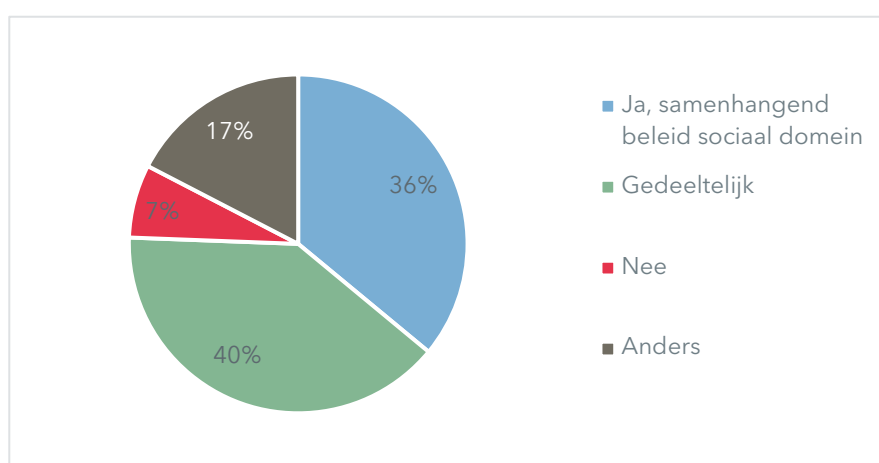


<sup>23</sup> Inspectie SZW (2018). Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie.

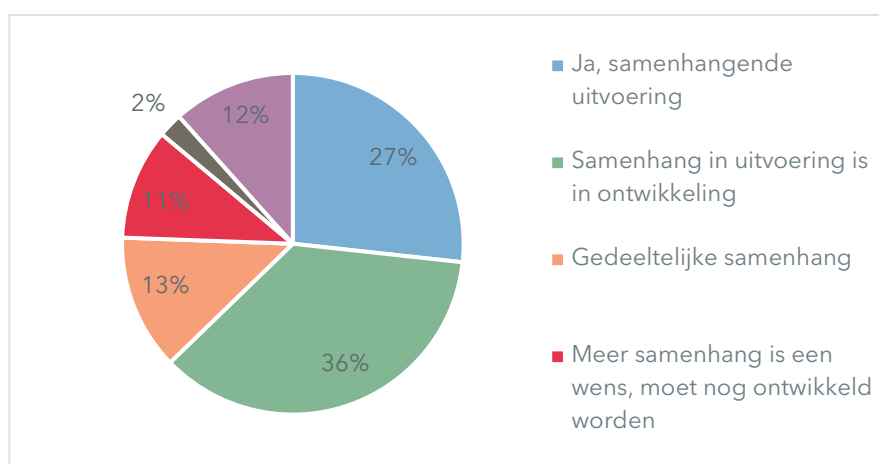
### 3.3 Wat is de status? Vaak is integrale ondersteuning nog in ontwikkeling

Integrale ondersteuning in het sociaal domein is vaak nog in ontwikkeling. Relatief veel gemeenten hadden in 2019 - bij de laatste meting hierover - een samenhangend beleid op twee of drie terreinen, maar niet voor het sociaal domein als geheel (figuur 3.2). Ook blijkt dat een samenhangende uitvoering in het sociaal domein in 2019 vaak nog een wens was. Bij iets meer dan een kwart van de gemeenten was er een samenhangende uitvoering. Bij de rest van de gemeenten was de samenhang afwezig, in ontwikkeling of alleen aanwezig op twee terreinen (figuur 3.3). Het meest komt samenhang in de uitvoering tussen de Participatiewet en Wmo voor.

Figuur 3.2: Afstemming beleid op de terreinen van de drie decentralisaties (% gemeenten)



Figuur 3.3: Afstemming uitvoering op terreinen van de drie decentralisaties (% gemeenten)



Bron: Cuelenaere et al. 2019

De laatste jaren is te zien dat steeds meer gemeenten intensieve begeleidingstrajecten zijn gaan aanbieden aan mensen die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn. Vaak gaat het om specifieke programma's waarbij inwoners intensief contact hebben met een consultant en activiteiten uitvoeren gericht op activering en waar mogelijk op arbeidsinschakeling. Deze

trajecten zijn vaak ingestoken vanuit de Participatiewet en hebben raakvlakken met integrale ondersteuning, maar zijn niet altijd domeinoverstijgend en de hulpvraag van de inwoner staat niet altijd centraal.

### 3.4 Hoe ondersteunen organisaties op meerdere leefgebieden? Vooral door externe samenwerking

Organisaties kunnen op meerdere manieren uitvoering geven aan een integraal ondersteuningsplan. Vaak is enige vorm van samenwerking nodig. We zien vier werkwijzen waarop een integraal ondersteuningsplan uitgevoerd kan worden, waarbij de ene werkwijze de andere niet uitsluit:

1. Samenwerking met andere organisaties, niet in teamverband
2. Samenwerking tussen teams vanuit verschillende domeinen binnen dezelfde organisatie
3. Multidisciplinaire teams
4. Generalistische teams

We zien dat veel geënquêteerden hun integrale ondersteuning vormgeven door middel van samenwerking die zij hebben met verschillende externe organisaties. Veel organisaties, onafhankelijk van het type organisatie, werken in hun integrale ondersteuning samen met ten minste twee andere organisaties.

Ook afspraken met teams binnen dezelfde organisatie, maar uit andere domeinen (zorg, sociale zekerheid, werk en inkomen) worden in de enquête veel genoemd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan uitvoerders van de Participatiewet die samenwerken met uitvoerders van de Wmo. Of verslavingspecialisten bij de ggz werken samen met het team dat zich richt op trauma en een bewegingstherapeut.

In de enquête geven organisaties desgevraagd aan minder vaak te werken met multidisciplinaire teams om uitvoering te geven aan een integraal ondersteuningsplan. Multidisciplinaire teams zijn teams bestaande uit collega's die elk een eigen specialisme hebben. De beroepskrachten in deze teams kunnen elk in dienst zijn van dezelfde organisatie, maar er wordt ook gebruik gemaakt van detachingsconstructies. We zien tijdens de interviews dat bij succesvolle aanpakken vaak gebruik gemaakt wordt van multidisciplinaire teams.

#### Voorbeeld van integrale aanpak met multidisciplinair team: MatchMakers

"Het team van MatchMakers moet bestaan uit dezelfde beroepskrachten maar uit verschillende organisaties, zo hadden we bedacht. Ze dragen hetzelfde logo, maar ze houden ruggenspraak met hun moederorganisatie. Dat hebben we ook aangevuld met intensieve teambuilding."

*Bron: interview.*

De minst genoemde manier om vorm te geven aan integrale ondersteuning lijkt een team van generalisten te zijn. Een generalistische beroepskracht is een beroepskracht die kennis heeft van meerdere leefgebieden en zo nodig ook eigenhandig op meerdere leefgebieden kan ondersteunen. Specialistische beroepskrachten kunnen ook generalistische kennis ontwikkelen

door intensief contact met andere specialismen. Spreken organisaties van generalistische teams, dan gaat het in ons onderzoek veelal om specialistische beroepskrachten die daarnaast voldoende kennis hebben van andere leefgebieden. Organisaties kunnen ook bewust investeren in die uitwisseling van vakkennis.

Uit de interviews blijkt ook dat er nog veel aanpakken in de startblokken staan. Dat zijn bijvoorbeeld aanpakken die vanuit de organisatie of professional bezien in potentie integraal zijn, maar die dat vanuit het inwoner/-inwonerperspectief nog lijken te niet zijn. Aanpakken zijn soms ook zeer persoonsafhankelijk (enthousiaste aanjagers). We komen in ons onderzoek diverse succesvolle integrale aanpakken tegen die zozeer afhingen van één ambassadeur, dat de aanpakken bij vertrek van de ambassadeur weer zijn geëindigd.

### **3.5 Verschillen 27- en leeftijdsonafhankelijk**

Doelstellingen en samenwerkingspartijen lopen uiteen, net als voor andere doelgroepen. We hebben gekeken of er verschil is tussen integrale aanpakken voor jongeren tot 27 jaar, en de groep erboven of waar geen leeftijdsgrens geldt (leeftijdsonafhankelijk). Uit deze vergelijking trekken wij de voorlopige conclusie dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen integrale aanpakken gericht op jongeren onder de 27 jaar en integrale aanpakken zonder leeftijdsgrens. De doelen en de betrokken organisaties verschillen maar methode van integrale aanpak is op hoofdlijnen dezelfde.

Integrale jeugdaanpakken voor jongeren onder de 27 lijken een vaak voorkomende integrale aanpak. Gemeenten hebben meestal een jongerenteam, vaak zetten deze jongerenteams erop in integraal te werken. Aanpakken gericht op jongeren zijn verspreid over heel Nederland te vinden, net als integrale aanpakken zonder leeftijdsgrens.

Lokaal geïnitieerde integrale aanpakken voor 27-'ers (categorie C) komen ongeveer net zo vaak voor als lokaal geïnitieerde leeftijdsonafhankelijke aanpakken. Integrale jeugdaanpakken behoren relatief vaak tot categorie B (landelijke programma's). Er is minder vaak dan bij leeftijdsonafhankelijke integrale aanpakken sprake van een wettelijke verplichting (categorie A), waarschijnlijk betreft het de Jeugdwet of de Leerplichtwet.

#### **Voorbeeld van integrale jeugdaanpak voortkomend uit een landelijk programma (type B): integrale jongerenaanpak 16-27**

"Jongeren met een veelvoud aan problemen krijgen ondersteuning van een jongerencoach. De jongerencoach onderscheidt zich van andere medewerkers doordat hij/zij een breed beeld heeft van de jongere én doordat hij de vaste contactpersoon blijft, ook als de jongere tijdelijk een traject volgt bij andere medewerkers/organisaties. De vaste contactpersoon blijft actief de relatie zoeken, heeft persoonlijke aandacht en houdt regie over het geheel aan ondersteuning op alle leefgebieden (Big 5) totdat de jongere dat zelf kan of tot aan 27 jaar. De jongerencoach kan loskomen van het strikt uitvoeren van regels en doorbraken bewerkstelligen per individu. Hij/zij houdt het vizier op de toekomst van de jongere."

*Bron: enquête.*

Elke soort integrale aanpak betreft een andere afbakening/doelgroep, er gelden andere doelstellingen en andere samenwerkingspartners zijn gebruikelijk. Zo ook de aanpakken gericht

op jongeren. Vaak richten deze jeugd aanpakken zich op duurzame uitstroom naar werk of duurzame doorstroom naar vervolgonderwijs. Onderwijsinstellingen en RMC's zijn veelal betrokken. Meestal wordt ook input van ouders gevraagd.

De methodiek(en) ingezet binnen deze integrale aanpakken voor jongeren komt overeen met de methodiek(en) die niet leeftijdsgebonden zijn. Vaak is er sprake van een casusregisseur/procesregisseur die specialistische hulp elders in de organisatie of bij andere organisaties inschakelt.

### 3.6 Voor welke doelgroepen en met welke doelen? Vooral aanpakken voor specifieke groepen

In deze paragraaf beschrijven we per type integrale ondersteuning de doelgroep, de werkwijze op hoofdlijnen en de doelstelling(en) of de beoogde effecten. Ook is voor enkele typen het een en ander te zeggen over de samenwerkingen die daarbij worden aangegaan om uitvoering te geven aan de integrale aanpakken.

#### We zien veel aanpakken voor specifieke doelgroepen en enkele breder beschikbare aanpakken

Uit onze inventarisatie van aanpakken komt een typologie naar voren. Deze typologie is gebaseerd op de breedte van de aanpak, oftewel: hoe groot is de doelgroep voor wie de aanpak bedoeld is? In deze typologie onderscheiden we drie typen integrale aanpakken. De drie typen zijn de volgende:

1. Integrale ondersteuning voor álle inwoners van een gemeente of regio, waarbij alle vragen (simpel en complex) welkom zijn - **brede aanpak**
2. Integrale ondersteuning voor alle klanten van gemeenten, waarop gekeken wordt welk gemeentelijk team de vraag het beste kan oppakken (Participatiewet, Wmo, Jeugd, schuldhulpverlening, etc.) - **tussenvorm**
3. Integrale ondersteuning voor een specifieke doelgroep of enkele specifieke doelgroepen (over het algemeen richt deze ondersteuning zich op meer complexe problematiek)- **gerichte aanpak**

Het eerste type betreft de **breedst beschikbare aanpak** (in het lijstje hierboven nummer 1). Deze ondersteuningsvormen zijn beschikbaar voor alle inwoners van een bepaalde gemeente of regio.<sup>24</sup> Dit lijkt met name de werkwijze van sociale wijkteams te zijn, maar ook andere organisatietypen kunnen deze vorm van integrale ondersteuning aanbieden. De doelstellingen van deze breed beschikbare aanpakken kunnen tussen deelnemers uiteenlopen: wat de beoogde uitkomst van de ondersteuning is, hangt af van de vraag die de deelnemer bij aanvang stelt.

<sup>24</sup> Volgens de respondenten in de enquête hebben deze aanpakken meer dan 8 verschillende doelgroepen, of zij hebben juist geen enkele doelgroep geselecteerd.

### **Voorbeeld van een breed beschikbare integrale aanpak voor iedereen: 1 gezin, 1 plan, 1 casusregisseur**

Eén sociaal consulent is verantwoordelijk voor de regie op integrale ondersteuning aan de inwoner/casus binnen onze gemeente. Het team van sociaal consulenten bestaat uit beroepskrachten in dienst van de gemeente, die wel allemaal een andere achtergrond in het sociaal domein hebben. De sociale consulenten hebben brede kennis van alle domeinen en wetgevingen, al hebben ze wel een specialisme. Alle inwoners kunnen zich met hun vragen bij de sociale consulenten melden, niet alleen klanten van de gemeente. Elke inwoner van wie de vraag niet direct beantwoord kan worden, krijgt één aanspreekpunt/één casusregisseur toegewezen. De sociale consulenten gebruiken voor de gespreksvoering de gespreksapp van Montr die tevens gespreksverslag is.

*Bronnen: enquête en completerend interview.*

Het tweede type (in het lijstje hierboven nummer 2) is een **tussenvariant** die specifiek door gemeenten uitgevoerd wordt. Het betreft een werkwijze die begint met een brede intake (bijvoorbeeld door een intakeconsulent), waarna men bepaalt welke afdelingen/teams van een gemeente een inwoner kunnen bijstaan. De doelgroep en de vragen die binnen dit type integrale aanpak beantwoord kunnen worden zijn al iets meer afgebakend dan in het eerste voorbeeld. Het gaat hier alleen om vragen waarop een gemeente antwoord kan geven. Meestal wordt het antwoord gezocht in de Participatiewet, Wmo, Jeugdwet en/of Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Opnieuw geldt: wat de beoogde uitkomst van de ondersteuning is, hangt af van de vraag die de deelnemer bij aanvang stelt.

### **Voorbeeld van een breed beschikbare integrale aanpak voor klanten van de gemeente: Brede Toegang**

“Elke melding die binnenkomt wordt opgepakt door een consulent van Jeugd, WMO of de PW. Het zwaartepunt van de ondersteuningsvraag bepaalt welke consulent de brede intake doet. Tijdens het gesprek wordt zo breed mogelijk uitgevraagd, gebruik makend van de methodiek Positieve Gezondheid. Als uit het gesprek blijkt dat er op meerdere gebieden een hulpvraag is, zet de consulent die het gesprek doet dit uit bij de andere domeinen. De consulent die het gesprek doet, is in principe de regisseur en blijft de regisseur, tenzij het zwaartepunt van de ondersteuning dermate verschuift dat er op een gegeven moment nog maar op één gebied ondersteuning gegeven wordt. Dan kan het overgedragen worden.”

*Bron: enquête.*

Het derde type betreft de **meest gerichte aanpakken** (in het lijstje hierboven nummer 3). Dit zijn integrale aanpakken die zich specifiek op één doelgroep of op enkele doelgroepen<sup>25</sup> richten. De doelstelling van de ondersteuning staat meestal al min of meer vast. De weg naar die doelstelling (welke stappen moeten we samen zetten, welke partijen ondersteunen ons daarbij?) biedt ruimte voor maatwerk. Als voorbeeld: een aanpak kan erop gericht zijn statushouders te helpen bij hun integratie in de Nederlandse samenleving. Per statushouder wordt bepaald wat er nodig is om dit einddoel te bereiken. Het kan zijn dat de ene persoon meer behoefte heeft aan een taalbuddy, budgetcoaching en thuishulp, terwijl de andere statushouder direct door

<sup>25</sup> Maar nooit méér dan 7 verschillende doelgroepen (van de 15 gepresenteerd in de enquête).

een jobcoach op de werkvloer begeleid kan worden. Oftewel: de doelgroep is hetzelfde, het beoogde einddoel is hetzelfde, maar het traject richting dat einddoel wordt afgestemd op de persoon.

De meeste door ons geïnventariseerde aanpakken zijn te typeren als gerichte aanpakken, oftewel het derde type voor de meer complexe hulpvraag van specifieke doelgroepen. Bij deze aanpakken is vooral sprake van maatwerk en nauwelijks van integrale ondersteuning. De brede integrale aanpakken en de gemeentelijke tussenvarianten komen minder vaak voor.

### Type drie-aanpakken hebben een specifiek thema als uitgangspunt

We hebben de gerichte integrale aanpakken (**het derde type**) ingedeeld naar thema. Het thema van een aanpak hangt ook samen met de doelgroep(en) en de doelstelling(en) van de aanpak. De volgende combinaties van thema's, doelgroepen en doelstellingen zien wij terugkomen:

Thema	Doelgroep	Voorbeelden van doelstellingen
(Minderjarige) nieuwkomers en statushouders	(Minderjarige) nieuwkomers en statushouders	Zelfredzaamheid en/of participatie in de Nederlandse samenleving
Schulden	Mensen met schulden	Oplossen van schulden en/of financiële stabiliteit en bestaanszekerheid
Justitie en veiligheid	Jongeren of volwassenen die een justitie- en/of detentieverleden hebben of die een veiligheidsrisico vormen	Allerlei doelstellingen, gericht op creëren van stabiele en veilige omgeving voor deelnemers en het voorkomen van recidive
Werk, inkomen en participatie	Klanten van de gemeente: uitkeringsgerechtigden of aanvragers van een Wmo	Uitstroom naar (onbetaald) werk
Jeugd (veelal gericht op overgang van onderwijs naar werk of overgang 18 min naar 18 plus)	Jongeren onder de 27, veelal leerlingen van het speciaal onderwijs	Duurzame uitstroom of doorstroom Voorkomen voortijdig schoolverlaten
Psychische en fysieke zorg en Wmo	Mensen met psychische en/of fysieke klachten, sommigen hebben thuis hulp nodig	Allerlei, soms oplossen van klachten en soms leren leven met klachten
Personen of gezinnen met multiproblematiek	Personen of gezinnen met multiproblematiek	Allerlei doelstellingen, gericht op creëren van stabiele en veilige omgeving voor deelnemers
Huisvesting en begeleiding van dak- en thuislozen	(Dreigend) dak- en thuislozen	Duurzame huisvesting, passende begeleiding en vaak financiële stabiliteit en bestaanszekerheid
Onderwijs (niet specifiek gericht op jeugd)	Studenten van een onderwijsinstelling	Behalen van een diploma (of een equivalente oplossing)

In de enquête zien wij binnen type drie vooral aanpakken ingestoken vanuit de thema's zorg, jeugd en werk en inkomen.<sup>26</sup> We zien in de enquête dat veel gerichte integrale aanpakken (type drie) een zorginstek hebben. Dit zijn aanpakken die zich richten op mensen met een hulpvraag

<sup>26</sup> Dit beeld is indicatief: het kan vertekend zijn door de partijen die zich in ons netwerk bevinden.



gericht op psychische en/of fysieke gezondheid. De doelstellingen van deze aanpakken hangen ook samen met welzijn en gezondheid. De trajecten richting de doelstellingen lopen uiteen en er kunnen binnen meerdere leefgebieden stappen gezet worden. Deze aanpakken met een zorginstek beginnen meestal met een (aan)melding bij een team Wmo van de gemeente, bij een sociale wijkteam of bij maatschappelijke of zorginstellingen. Aanpakken gericht op het thema zorg vereisen vaak een samenwerking tussen deze organisaties: het team Wmo van de gemeente, maatschappelijk werk, huisartsen en in enkele gevallen de GGZ.

#### **Voorbeeld van een gerichte integrale aanpak: Levensloopbegeleiding Vanuit autisme bekeken**

“De persoon met autisme kiest zelf een begeleider welke voor alle domeinen mag ondersteunen om beweging te brengen in het leven (dit is niet hetzelfde als gewoon door de dag begeleiden). Ondersteuning is ontwikkelingsgericht en waar nodig worden maatwerkoplossingen gerealiseerd bv op school, op het werk of bij de sportclub.”

*Bron: enquête.*

#### **Voorbeeld van een gerichte integrale aanpak: ondersteuning van mensen met een lvb**

“Het betreft kinderen, jongeren, volwassenen met een (licht) verstandelijke beperking en hun netwerk. Iedere inwoner heeft een Persoonlijk Plan, samen met hen en/of het netwerk bij aanvang van zorg gemaakt. Doelen, resultaten en perspectief zijn erin opgenomen over alle domeinen van het leven heen indien van toepassing (leren/werken, wonen, vrije tijd). Er zijn diverse methodieken bruikbaar om met de inwoner aan die doelen te werken.”

*Bron: enquête.*

Er zijn ook veel aanpakken binnen type drie gericht op jeugd. Meestal betreffen die de overgang van 18 min naar 18 plus, de overgang van onderwijs naar werk of van voortgezet onderwijs naar vervolgonderwijs. Veel integrale jeugdaanpakken richten zich op jongeren in een kwetsbare positie, zoals jongeren vanuit het speciaal onderwijs. Een minimale samenwerking gericht op jongeren bestaat uit een gemeente en de scholen in die gemeente, soms zijn ook RMC's en maatschappelijke organisaties betrokken.

#### **Voorbeeld van een gerichte integrale aanpak: Navigator / Toekomstcoach**

“De navigator is een persoon die een inwoner [in de leeftijd van 16-27] van het Werkplein langdurig en voor ons vroegtijdig (preventieve sluitende aanpak) al als leerling op PrO/VSO niveau begeleidt richting werk op alle leefgebieden. Er is begeleiding op alle leefgebieden; continuïteit op overgangsmomenten (van school naar re-integratie, van re-integratie naar werk) en regie over veel andere beroepskrachten die zich ook regisseur voelen.”

*Bron: enquête.*

Een derde veel voorkomende gerichte aanpak (type drie) richt zich op re-integratie en inkomensondersteuning. Doelgroepen van dit subtype zijn bijvoorbeeld mensen met een uitkering vanuit de Participatiewet of aanvragers van een Wmo-indicatie. Er zijn binnen dit thema

ook enkele integrale aanpakken gericht op ondernemers met een financiële hulpvraag (Bbz). Deelnemers melden zich meestal met een hulpvraag bij gemeenten. Beroepskrachten kijken vervolgens welke stappen deelnemers moeten zetten om succesvol te re-integreren of om hun inkomsten te stabiliseren. Daarbij kan het ook zijn dat er hulp geboden wordt op andere gerelateerde leefgebieden, zoals basisvaardigheden, gezondheid of huisvesting. Bij deze integrale aanpakken zijn gemeenten, soms re-integratiebureaus en vaak werkgevers betrokken.

#### **Voorbeeld van een gerichte integrale aanpak: 'Simpel Switchen'**

Dit is een lokale, gemeentelijke aanpak waarbij dezelfde naam wordt gebruikt als het Rijksprogramma 'Simpel Switchen'. "Door groot te blijven denken en ondertussen samen in kleine stapjes 'gewoon te DOEN' in de verbinding tussen ondersteuning, zorg en werk, willen wij het Simpel Switchen-concept steeds beter maken. Een inwoner die in een kwetsbare positie zit en die niet in het reguliere arbeidscircuit past, heeft vaak begeleiding bij werk maar ook andere vormen van zorg of ondersteuning nodig. De inwoner heeft te maken met heel veel verschillende regelingen en begeleiders. Onze mensgerichte ontwikkelingsomgeving waar de gemeente, UWV, de netwerkorganisatie, het sociaal werkbedrijf, de zorg en welzijnsaanbieders en onderwijs zijn verbonden, heeft slechts 1 ontkleurd aanspreekpunt voor iedere deelnemer (waarmee het klikt) én minimaliseert het gedoe. Deze talentcoach wil ook beschikken over een niet-geoormerkt inwonergebonden budget dat ruimer kan worden ingezet. Het betreffen reeds bestaande zorg- en participatiebudgetten, die zouden moeten worden samengevoegd op betreffende inwonerniveau. Tegelijkertijd is ook de professionele ruimte voor de talentcoach van belang om de juiste inzet te kunnen organiseren die bijdraagt aan de gewenste ontwikkeling van de inwoner op weg naar werk en zelfstandigheid. Achter de schermen werkt de talentcoach samen met bv. gemeente (Wmo) en het sociaal werkbedrijf (jobcoach) en andere sociale partners om deskundigheid, kennis over de klant en visie te delen."

*Bron: enquête.*

Er zijn ook integrale aanpakken binnen type drie gericht op personen en gezinnen met multiproblematiek (vaak vanuit gemeenten, maar expertise vanuit allerlei domeinen wordt ingevlogen, denk aan de Doorbraakmethode), integrale aanpakken die zich bezighouden met justitie en veiligheid (bijvoorbeeld de Top600 en de persoonsgerichte aanpak), integrale aanpakken voor (minderjarige) nieuwkomers en statushouders en integrale aanpakken gericht op mensen met schulden.

### **3.7 Wie nam het initiatief? Zeer veel lokaal geïnitieerde aanpakken**

Voorafgaand aan het onderzoek hebben de opdrachtgevende ministeries (SZW, OCW en VWS) onderscheid gemaakt in drie categorieën integrale aanpakken, waarbij de initiatiefnemer bepalend is. Een van de vragen van de ministeries was onder welke categorieën de in het onderzoek aangetroffen integrale ondersteuning zijn te scharen. In de tabel hieronder beschrijven we de drie categorieën.

Categorie	Beschrijving
A.	Ondersteuning die wettelijk is bepaald, zoals een integraal plan van aanpak in art. 2.1.2 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), onafhankelijke cliëntondersteuning in art. 2.2.4 en 2.3.2 Wmo 2015, een plan van aanpak in art. 44a Participatiewet (Pwet). Verder besteedt ook het Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) aandacht aan integrale dienstverlening.
B.	Centraal/landelijk geïnitieerde aanpakken en programma's gericht op het versterken van integrale ondersteuning en een lokaal verbeterde uitvoeringspraktijk, zoals het actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren.
C.	Vormen van integrale ondersteuning die door afzonderlijke gemeenten en regio's zijn ontwikkeld, zoals de MatchMakers (zie verder).

Categorie C (lokaal geïnitieerde aanpakken) komt in onze inventarisatie het vaakst voor. We zien minder voorbeelden van categorieën A en B. Tevens blijkt dat de categorieën elkaar niet uitsluiten, er kunnen meerdere aanleidingen voor de ontwikkeling van een integrale aanpak bestaan. Lokale vormen van integrale ondersteuning komen vaak (ook) voort uit het wettelijke kader van de Wmo of Jeugdwet.

Er zijn ook enkele lokale aanpakken die vanwege hun succes een bredere uitrol hebben gestimuleerd (geëscaleerd van categorie C naar categorie B). Denk daarbij bijvoorbeeld aan de aanpak School Als Werkplaats van het Friesland College, die zo in de smaak viel dat andere mbo's in Nederland de aanpak overgenomen hebben. Het gaat vooralsnog om het ROC Noorderpoort in Groningen, Deltion College in Zwolle en Albeda College in Rotterdam.

Er zijn enkele wetten waarin integrale aanpakken vaak ingebed worden: de Jeugdwet, Participatiewet, Wmo, Leerplichtwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Wet inburgering. Welke wettelijke kaders er precies gelden voor één aanpak, hangt af van de doelgroep van de aanpak. Richt een aanpak zich bijvoorbeeld op statushouders, dan zijn de Wet inburgering, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening relevant. Aanpakken voor jongeren onder de 27 zijn met name ingericht vanuit de Jeugdwet, Participatiewet, Wmo, Wet educatie, Wet op de expertisecentra en beroepsonderwijs en Leerplichtwet.



# Belemmeringen

***In dit hoofdstuk beschrijven we tegen welke belemmeringen de betrokkenen aanlopen als ze integraal werken. We belichten de belemmeringen vanuit de vier perspectieven op integraliteit. Ten slotte gaan we op zoek naar de oorzaken van deze belemmeringen.***

## **In het kort**

- Veel betrokkenen ervaren belemmeringen. Ze lopen aan tegen de privacywetgeving en het beroepsgeheim, tegen schotten tussen budgetten, tegen verschillende doelen van afdelingen en organisaties en tegen verschillende werkwijzen van beroepskrachten.
- Deze belemmeringen komen grotendeels voort uit de manier waarop gemeenten en andere organisaties in het sociaal domein het complexe wettelijke stelsel vertalen naar de lokale systeemwereld. Veel organisaties ontwikkelen op lokaal niveau een eigen systeemwereld waarbij iedere organisatie en iedere afdeling een eigen budget heeft, eigen beleidsregels, eigen doelen en targets, een eigen visie op integraal werken en een eigen werkwijze bij het ondersteunen van burgers. Men werkt daardoor niet als één overheid voor de inwoner en het systeem is niet dienend aan de leefwereld van de inwoner. Daardoor ontstaan er voor inwoners en beroepskrachten hindernissen vanuit het lokale systeem.
- Het *wrong pocket*-probleem weerhoudt besturen en managers er in enkele gevallen van een integrale aanpak beleidsmatige continuïteit te bieden. Kortweg komt het er op neer dat de partij die investeert in samenhangende ondersteuning hier niet de baten van heeft.

## 4.1 Integraal werken komt ondanks ambities moeilijk van de grond en is vaak afhankelijk van enkele beroepskrachten

Integraal werken voor de inwoner komt in veel organisaties moeizaam van de grond. Er is overal in het land ambitie om meer domeinoverstijgend te werken.<sup>27</sup> Die ambitie komt in de praktijk soms onvoldoende tot stand als gevolg van belemmeringen en negatieve ervaringen. Bovendien is er veel tijd en energie nodig om een integrale aanpak te ontwikkelen en implementeren. In cijfers uitgedrukt: de helft (49%) van de gemeenten ervaaarde in 2019 dat de terreinen van de drie decentralisaties zo complex zijn dat integrale uitvoering problemen met zich meebrengt.<sup>28</sup>

*Beleidsmedewerker: “Wat er toe doet is de wisseling van de wacht elke vier jaar. Die borging die wij voor elkaar moeten krijgen – hoe zorgen we dat we een meerjarenkoers kunnen krijgen? Daar is een langetermijnvisie voor nodig. Eigenlijk moet je met het college werkbezoeken doen bij de uitvoering.”*

*Bron: enquête*

Ook integrale aanpakken die merkbaar vruchten afwerpen en door iedereen positief ervaren worden, bieden niet altijd garantie voor de lange termijn. Veel integrale aanpakken komen voort uit tijdelijke programma's, tijdelijke financiering of de inspanningen van enkele ambassadeurs. Ook wanneer er wel langdurige financiering geregeld wordt, bestaat met een nieuw bestuur of nieuw college het risico dat de aanpak niet meer ondersteund wordt.

Het gevolg is dat niet overal en niet voor iedere inwoner met een meervoudige hulpvraag

doeltreffende integrale ondersteuning beschikbaar is. Het aanbod is afhankelijk van de lokale context, de vrijgemaakte middelen, de aanwezigheid van enthousiaste beroepskrachten en het commitment van bestuurders. Integrale ondersteuning is vooralsnog geen gegeven voor inwoners. Waar een inwoner recht op heeft, wordt zodoende bepaald door de gemeente of regio waarin hij/zij ingeschreven staat.

## 4.2 De ervaren belemmeringen verschillen per functie

Bij integrale ondersteuning zijn verschillende functies betrokken: beroepskrachten ondersteunen de inwoner, leidinggevendenden ondersteunen de beroepskrachten en beleidsmakers en bestuurders formuleren de visie op en randvoorwaarden voor integrale ondersteuning.

Uit de door ons uitgevoerde enquête blijkt dat verschillende functies verschillende belemmeringen ervaren (zie [tabel 4.1](#)). Waar beleidsmakers en leidinggevendenden vooral tegen schotten in budgetten en de privacywetgeving/het beroepsgeheim aanlopen, voelen uitvoerend

<sup>27</sup> Kromhout, M., Echtelt, P. van & Feijten, P. (2020). Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. SCP: Den Haag.

<sup>28</sup> Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019). Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. Tilburg: Centerdata.

beroepskrachten zich belemmerd door de privacywetgeving/het beroepsgeheim maar ook door verloop onder collega's en (culturele) verschillen tussen afdelingen en organisaties.

De meest voorkomende belemmeringen voor alle betrokkenen zijn:

1. Privacywetgeving / beroepsgeheim.
2. Er zitten schotten tussen budgetten.
3. Lange wachtlijsten voor onderdelen van de ondersteuning.
4. Verschillen tussen organisaties/beroepskrachten in doelen of opdrachtomschrijving van de ondersteuning.
5. Samenwerking en overleg vraagt grote tijdsinvestering.

Uitvoerend beroepskrachten lijken in algemene zin minder belemmeringen te ervaren om integraal te werken (gemiddeld 1,6 knelpunten) dan beleidsmakers (2,2) en leidinggevenden (3,0). Dat wijst wellicht op de ruimte die sommige beroepskrachten nemen om op casusniveau integraal te werken.

*Tabel 4.1 Ervaren belemmeringen bij integrale ondersteuning*

Welke uitdagingen komt u tegen bij de ondersteuning van burgers/inwoners?	Beleidsmakende functie (N=37)	Leidinggevende functie (N=25)	Uitvoerende functie (N=48)
<b>Belemmeringen rond privacy</b>			
Privacywetgeving / beroepsgeheim	76%	72%	58%
<b>Belemmeringen rond tijd en geld</b>			
Er zitten schotten tussen budgetten	73%	76%	48%
Samenwerking en overleg vraagt grote tijdsinvestering	49%	40%	44%
Krap budget	35%	40%	29%
<b>Belemmeringen rond kennis, kunde en capaciteit</b>			
Verloop van beroepskrachten	46%	32%	52%
Lange wachtlijsten voor onderdelen van de ondersteuning	38%	56%	50%
Onvoldoende kennis en kunde bij uitvoerend beroepskrachten	24%	20%	19%
<b>Belemmeringen rond cultuurverschillen en samenwerking</b>			
Verschillen tussen organisaties/beroepskrachten in doelen of opdrachtomschrijving van de ondersteuning	35%	56%	52%
Concurrentie tussen organisaties zit samenwerking in de weg	14%	32%	17%
<b>Belemmeringen aan zijde inwoner</b>			
Inwoners stoppen met de ondersteuning voordat het traject is afgerond	16%	12%	19%
<b>Andere belemmeringen</b>			
Anders	19%	32%	10%

## 4.3 Andere belemmeringen bij ontwikkeling dan bij uitvoering integrale ondersteuning

In dit onderzoek observeren we dat verder gevorderde aanpakken vaak andere belemmeringen kennen dan aanpakken die nog in de kinderschoenen staan. Zo noemen projectleiders van verder gevorderde aanpakken zelden de belemmeringen privacywetgeving/beroepsgeheim en verschillen tussen organisaties/beroepskrachten. Deze projectleiders brengen andere belemmeringen voor het voetlicht, met name gericht op knellende wetgeving en financiën. Het gaat dan met name om de schotten tussen budgetten, de verschillende financieringswijzen van wetten en de overgang van 18-min naar 18-plus.

We vermoeden dat in de beginfase van een integrale aanpak andere belemmeringen spelen dan wanneer de integrale aanpak die beginfase eenmaal doorlopen is. De belemmeringen in het begin zijn te voorkomen door de werkzame bestanddelen van integrale ondersteuning (zie het volgend hoofdstuk) adequaat aan te passen aan de lokale context.

Als de ontwikkel- en implementatiefase naar tevredenheid is afgerond, wordt de integrale werkwijze soms in het beleid van de organisatie of samenwerkende organisaties opgenomen. In deze fase verwerft de aanpak ook vaak enige bekendheid binnen de sociale kaart van een gemeente of regio: inwoners/inwoners worden naar de aanpak doorverwezen. Ook in deze fase lopen sommige aanpakken tegen knelpunten aan.

## 4.4 Belemmeringen gezien vanuit de vier perspectieven op integraliteit

In deze paragraaf lopen we de verschillende belemmeringen langs vanuit de vier perspectieven op integraal werken die in de inleiding zijn geïntroduceerd.

### Perspectief van inwoners

- **Beperkt doenvermogen en negatieve ervaringen zorgen voor een kwetsbaar evenwicht.** Veel mensen met problemen op het vlak van participatie en bestaanszekerheid worstelen met een beperkte zelfredzaamheid of een beperkt doenvermogen. Stress over schulden of traumatische ervaringen uit het verleden beperken hun zelfredzaamheid nog verder. Veel mensen willen wel dat hun leven verbetert, maar ze weten niet welke stappen ze moeten zetten of het lukt ze niet om acties te ondernemen.<sup>29</sup> Ook hebben veel mensen in het verleden negatieve ervaringen opgedaan met hulpverleners of met de overheid. Ze voelen zich niet gehoord, voelen wantrouwen of vonden de ondersteuning 'ontmoedigend' of zelfs 'contraproductief'.<sup>30</sup> Zodra mensen wel in een integraal ondersteuningstraject stappen, ontstaat er hierdoor een kwetsbaar evenwicht. Een kleine tegenslag kan er toe leiden dat mensen niet meer komen opdagen en het ondersteuningstraject moet stoppen.

<sup>29</sup> Inspectie SZW (2018). Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie.

<sup>30</sup> Binkhorst, J. (2021). Lokaal & integraal werken aan participatie. Belangrijkste bevindingen en conclusies. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

## Perspectief van professionals

- **Verschillen in cultuur en opdrachten staan samenwerking in de weg.** In theorie streven alle hulpverleners hetzelfde doel na, namelijk het verbeteren van de situatie van de inwoner. In de praktijk blijkt dat veel lastiger. Dat komt omdat de problematiek van inwoners complex is en vanuit verschillende invalshoeken bekeken kan worden, waarbij de zienswijzen en opdrachten van beroepskrachten kunnen botsen. Daar komt bij dat beroepskrachten vaak niet bekend zijn met elkaars werkwijzen en kaders. Dat geldt voor zowel samenwerkingen tussen organisaties als tussen verschillende lagen binnen een organisatie. De verschillen in cultuur en opdrachten tussen beroepskrachten resulteren in de praktijk in allerlei belemmeringen, zoals een spanning tussen handhaven en arbeidsinschakeling (vanuit de Participatiewet) of helpen en maatschappelijke participatie (vanuit de Wmo), en verschillende inschattingen van de mogelijkheden van een inwoner (wel/niet zelfredzaam of belastbaar).<sup>31</sup>

*Beroepskracht: “Je wilt niet als rebel optreden, maar dat is nu wel de werkwijze.”*

*Bron: rondetafelgesprek met beroepskrachten*

- **Ondersteuning afhankelijk van enkele beroepskrachten.** Wanneer heldere kaders en organisatieafspraken voor integrale ondersteuning ontbreken (zie ook perspectief organisatie en beleid en bestuur), is integrale ondersteuning en samenwerking tussen beroepskrachten in het sociaal domein afhankelijk is van welwillende individuen.<sup>32</sup> Dat betekent dat beroepskrachten de integrale ondersteuning buiten de bestaande kaders, structuren en voorzieningen om moeten organiseren. Ze spannen zich maximaal in voor hun inwoners en

gaan zelf op zoek naar oplossingen bij collega's, al dan niet van andere organisaties. Ook organisatie-overstijgende rolverdelingen worden bepaald door individuen, bijvoorbeeld wie de inwoner op welk vlak ondersteunt en wie de regie houdt. Op die manier zijn belemmeringen 'op casusniveau' te omzeilen. Een voorbeeld daarvan is gegevensuitwisseling: dat is op grote schaal omslachtig tussen organisaties en zelfs binnen organisaties, maar voor individuele inwoners kunnen beroepskrachten tot maatwerkoplossingen komen. Dit alles maakt integrale aanpakken wel kwetsbaar en afhankelijk van de goede wil van beroepskrachten. Ook is er het risico dat beroepskrachten opbranden.

- **Hoog personeelsverloop maakt samenwerking lastig en is ook voor inwoners voelbaar.** Beroepskrachten bemerken binnen hun eigen organisaties, maar ook bij partnerorganisaties in het sociaal domein, een hoog personeelsverloop. Onderzoek bevestigt dat in vijf jaar tijd bijna de helft van de werknemers in het sociaal domein uitstroomt.<sup>33</sup> Dat personeelsverloop heeft gevolgen voor de kwaliteit van integrale ondersteuning, met name wanneer samenwerking eerder berust op individuen dan op structurele afspraken. Samenwerkingsverbanden lopen dan plotseling ten einde wanneer beroepskrachten de organisatie verlaten. Verloop onder beroepskrachten is ook voor

<sup>31</sup> Inspectie SZW (2018). Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie.

<sup>32</sup> Zie ook: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domeinoverstijgende samenwerking. RVS: Den Haag.

<sup>33</sup> Andersson Elffers Felix (2020) Behoud van medewerkers in het sociaal domein. Eindrapportage, p. 5.



inwoners merkbaar. Inwoners worden immers gedwongen telkens opnieuw hun verhaal te vertellen aan de nieuwe hulpverlener.<sup>34</sup>

*Beroepskracht: “Ik zou het dolgraag veel vaker doen, maar dan denk ik terug aan mijn functie en mijn workload. Ik ben gewoon te druk om die grenzen op te zoeken. Het lukt wel één keer een collega op te zoeken, maar tegelijkertijd heb ik doorlooptijden en deadlines. Ik stel het dan uit en vergeet het gewoon weer. Ik twijfel ook wel eens aan mijn profiel: is dit aan mij besteed?”*

*Bron: rondetafelgesprek beroepskrachten*

- **Beroepskrachten schuwen de AVG.**

Beroepskrachten zijn vaak bang om informatie te delen, ook als de ernst van de situatie daar om vraagt. Informatie delen is essentieel voor integrale dienstverlening. Sommige beroepskrachten denken dat ze volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) helemaal geen gegevens mogen uitwisselen en casussen alleen anoniem mogen bespreken met andere organisaties. Soms verbiedt de organisatie alle vormen van gegevensdeling. Voor beroepskrachten die doorverwijzen naar andere organisaties is - behalve door navraag bij de inwoner - niet eenvoudig te achterhalen of de inwoner daadwerkelijk navolging heeft gegeven aan de doorverwijzen<sup>35</sup>.

### **Perspectief van organisatie**

- **Organisatiebelang staat soms voorop.** Organisaties in het sociaal domein of afdelingen binnen organisaties werken vaak binnen verschillende wettelijke kaders, volgens verschillende werkwijzen en met verschillende visies, doelgroepen en financieringsstromen. Het gevolg kan zijn dat er een concurrentie tussen organisaties of afdelingen ontstaat waarbij het organisatie- of afdelingsbelang kan gaan prevaleren. Dit wordt soms versterkt door het middenmanagement. Sturing vindt op dat niveau vaak plaats op het behalen van nauw omschreven (financiële) doelen binnen een beperkte budgettaire en discretionaire ruimte. Beroepskrachten moeten hun targets halen en krijgen weinig tijd voor interprofessionele samenwerking. Ook kan risicomijdend gedrag ontstaan waarbij het voorkomen van financiële overschrijdingen of incidenten (AVG, Jeugdzorg) centraal komt te staan, wat verlamdend werkt op organisaties.
- **Hoge werkdruk bij beroepskrachten verlegt focus op ‘laaghangend fruit’.** In veel uiteenlopende organisaties in het sociaal domein ervaren beroepskrachten hoge werkdruk. Dat is onder andere te wijten aan hoge caseloads en administratieve lasten. In deze context hebben beroepskrachten weinig beweegruimte om inspanningen in complexe casussen te steken. In de Participatiewet bijvoorbeeld zijn caseloads van meer dan honderd klanten niet ongebruikelijk. De caseloads zijn in veel gemeenten zelfs het hoogst bij consultants die mensen begeleiden die langdurig van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn. De werkomstandigheden van beroepskrachten weerhouden hen er zo van meer de diepte in te gaan met inwoners.

---

<sup>34</sup> Engbersen, R., Verweij, S., Buizer, D., Vries, S. de & Arum, S. van (2021). Blik op het werk van José, Mehmet en andere wijkteamleden. Wat belemmert en helpt wijkteams?, p.78.

<sup>35</sup> Opnieuw lukt het professionals de gegevensuitwisseling rondom individuele casussen te stroomlijnen, maar per casus moet het wiel als het ware opnieuw uitgevonden worden. Professionals geven aan daardoor het gevoel te hebben ‘achter de zaken aan te lopen’.

- **Enkelvoudige hulpvragen krijgen binnen het huidige budgettaire kader prioriteit.** De budgettaire kaders zijn vaak niet ruim en vragen organisaties om te prioriteren; het loont daarbij om voorrang te geven aan eenvoudige hulpvragen. We zien dit bijvoorbeeld in de GGZ en bij afdelingen Werk en Inkomen van gemeenten. Richt een organisatie zich bij voorbaat met name op enkelvoudige hulpvragen, dan zien we dat complexere gevallen doorverwezen worden of dat slechts een deel van het probleem – tijdelijk – opgelost wordt.

### Perspectief van beleid en bestuur

- **Continuïteit niet altijd gegarandeerd.** Veel integrale aanpakken komen voort uit tijdelijke programma's, tijdelijke financiering of de inspanningen van enkele ambassadeurs. Ook wanneer er wel langdurige financiering geregeld wordt, bestaat met een nieuw bestuur of nieuw college het risico dat de aanpak niet meer ondersteund wordt. Eén van de redenen hiervoor is bestuurders en managers overtuigend moeten worden met gunstige opbrengsten van een integrale aanpak, maar die lastig boven de tafel te krijgen zijn.

*Beroepskracht: "Bij één gemeente werd er vanuit de leiding heel strak gezeten op het aantal dossiers dat ik per week moest afhandelen. Ik sta voor integraal werken, ik neem aan wat ik kan, ik dien de inwoner. Dat werd uiteindelijk geaccepteerd door de leidinggevende."*

*Bron: rondetafelgesprek beroepskrachten*

- **Bestuurlijke visie biedt geen ruimte voor integraal werken.** Het kost beroepskrachten bij gemeenten moeite om vanuit de bedoeling te werken en het perspectief van inwoner centraal te stellen. Vraaggestuurd werken strookt immers veelal niet met de opdracht die bestuurders meegeven aan beroepskrachten. Integraal werken berust daarentegen op vraaggericht werken, werken volgens de geest van de wet en vertrouwen in de inwoner.

- **Verskillende organisaties hanteren verschillende financieringsstructuren.** We treffen

enkele voorbeelden waarbij verschillen in financieringsstructuren soepele samenwerking in de weg staan. Het gaat met name om samenwerkingen tussen organisaties in het sociaal domein en zorginstellingen. In de GGZ is financiering bijvoorbeeld alleen mogelijk wanneer een inwoner in behandeling wordt genomen. Er is geen (eenvoudige) financiering beschikbaar voor overleg tussen GGZ -medewerkers en beroepskrachten in het sociaal domein. Die mismatch tussen financieringsstructuren maakt bepaalde samenwerkingen erg lastig.<sup>36</sup> Deels komt dit ook door hoe mensen worden aangestuurd en hoe managers worden afgerekend (zie organisatieperspectief).

<sup>36</sup> Nootboom, L. (2021) Towards increased understanding of integrated Youth Care: a qualitative evaluation of facilitators and barriers for professionals, p.40.

## 4.5 Oorzaken van belemmeringen

Achter de belemmeringen schuilen oorzaken die te maken hebben met hoe het sociale domein in Nederland is ingericht en binnen welk paradigma organisaties werken.

### Verschillende wettelijke opdrachten en budgetten, zonder dat het eigenaarschap is belegd

*Beroepskracht: "IPS-coaching heeft nog niet echt een rol via onze financiering, terwijl het wel een onderdeel is van onze behandeling. Dat is altijd een gedoe. [Onze financier] kan voor de eerste drie gesprekken betalen, daarna moet het vanuit andere potjes komen."*

*Bron: rondetafelgesprek beroepskrachten*

Gemeenten en andere organisaties binnen het sociaal domein hebben te maken met verschillende wetten, waaronder de Participatiewet, Jeugdwet, Wmo, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op de expertisecentra, Leerplichtwet en soms ook de Zorgverzekeringswet. De complexiteit van het wettelijke stelsel hoeft geen belemmering te zijn. Dat laten de succesvolle praktijkvoorbeelden uit deel B van dit rapport zien. Die voorbeelden zoeken de ruimte binnen de huidige kaders.

Tegelijk moeten we constateren dat het huidige stelsel het ook niet gemakkelijk maakt voor

organisaties om samenhangende ondersteuning te geven aan mensen met problematiek op het snijvlak van bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven. We signaleren vier deeloorzaken:

- Op de eerste plaats is het eigenaarschap van de ondersteuning aan inwoners met complexe problematiek niet belegd.<sup>37</sup> De wettelijke stelsels zijn ingericht op het omgaan met verschillende, vooraf gedefinieerde hulpvragen in specifieke domeinen, maar niet in het bieden van samenhangende ondersteuning aan mensen met domeinoverstijgende hulpvragen.
- Op de tweede plaats kunnen de schurende wettelijke kaders het samenwerken van medewerkers uit verschillende organisaties bemoeilijken. De verschillende kaders versterken de cultuurverschillen en vooroordelen tussen beroepskrachten en leiden soms ook tot een daadwerkelijk verschillende zienswijzen over de beste oplossing voor de inwoner.
- Op de derde plaats resulteren de verschillende kaders ook in verschillende financieringsstromen, budgetten en prikkels voor organisaties.<sup>38</sup> Het is namelijk denkbaar dat iedere voorziening die nodig is voor een inwoner vanuit een ander potje betaald moet worden, of dat voor een specifieke hulpvraag juist geen budget beschikbaar is. Michon e.a. (2020) noemen bijvoorbeeld het specifieke voorbeeld van een inwoner die vanuit dagbesteding (Wmo) een geleidelijke overstap kan maken richting (betaald) werk (Participatiewet). Aan die twee wetten zijn verschillende professionals en verschillende

<sup>37</sup> Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022) Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domeinoverstijgende samenwerking.

<sup>38</sup> De kosten voor de uitkeringen van de Participatiewet bijvoorbeeld worden onder gemeenten verdeeld via een objectief verdeelmodel. Dit verdeelmodel prikkelt gemeenten eenvoudig gezegd om een zo laag mogelijk uitkeringsvolume na te streven. Het loont voor gemeenten niet om inwoners in andere vormen dan betaalde arbeid te laten participeren, tenzij die andere vormen op den duur tot uitstroom uit de uitkering leiden.

subsidies en verantwoordingsprocedures verbonden.<sup>39</sup> Ook de overgang van 18- (Jeugdwet) naar 18+ (een scala aan andere wetten) vormt voor de inwoner en de betrokken beroepskrachten en organisaties een lastig te overkomen obstakel.

- Op de vierde plaats verschillen de opdrachten in de wetten aanzienlijk. Het SCP omschreef dit voor de drie gedecentraliseerde wetten als volgt: "De Participatiewet is vooral gericht op uniformiteit, handhaving en rechtmatigheid, terwijl de Wmo 2015 (en de Jeugdwet) zich vooral richt op maatwerk en een goede interpretatie van de zorgvraag. De Wmo wordt wel getypeerd als een uitkomstenwet (het persoonlijke doel staat voorop) en de Participatiewet en de Jeugdwet als voorzieningenwetten (het proces en de instrumenten staan voorop) (Pommer et al. 2018). De Wmo en de Jeugdwet zijn meer ondersteunend van aard, terwijl de Participatiewet zich ook richt op verplichtingen en handhaving (Algemene Rekenkamer 2017)."<sup>40</sup>

De succesvolle voorbeelden laten zien dat inspanningen van alle niveaus vraagt – van bestuurder tot beroepskracht om goede integrale ondersteuning binnen het huidige wettelijke stelsel vorm te geven.

### **Door focus op efficiency of rechtmatigheid verdwijnt leefwereld uit beeld**

De verschillende wettelijke opdrachten en budgetten kunnen ertoe leiden dat gemeenten, gemeentelijke afdelingen en andere organisaties in het sociaal domein op lokaal niveau een eigen systeemwereld ontwikkelen. Iedere organisatie en iedere afdeling heeft een eigen budget, eigen beleidsregels, eigen doelen en targets, een eigen visie op integraal werken en een eigen werkwijze bij het ondersteunen van burgers. Men werkt daardoor niet als één overheid voor de inwoner en het systeem is niet dienend aan de leefwereld van de inwoner. Het is dan heel lastig om inwoners goede integrale ondersteuning te bieden, omdat het systeemdenken doorwerkt in de cultuur van afdelingen en organisaties. Bestuurders, managers en beroepskrachten durven vertrouwde structuren en werkwijzen dan maar moeilijk los te laten.<sup>41</sup>

Die nadruk op de systeemwereld lijkt met name te ontstaan als organisaties vanuit een bepaald model van overheidssturing werken.<sup>42</sup> Dat is enerzijds het model van *Public Administration*, waarbij de sturing vooral gericht is op het nauw volgen van wet- en regelgeving. Anderzijds is dat het model van *New Public Management*. Daarin ligt de nadruk op effectieve en efficiënte levering van diensten met behulp van bijvoorbeeld prestatiesturing en stroomlijning van werkprocessen. Beide modellen van overheidssturing kunnen ertoe leiden dat organisaties in het sociaal domein bijvoorbeeld sterk aanbod- in plaats van vraaggericht werken, veel nadruk leggen op controle en verantwoording, of voornamelijk gedreven zijn door financieel rendement in plaats van maatschappelijke meerwaarde (bijvoorbeeld: er moet een positieve business case ten grondslag liggen aan integrale ondersteuning). De onderzoekers Van

---

<sup>39</sup> Michon, H. et. Al. (2020). *Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk*, p.93.

<sup>40</sup> Kromhout, M., Echtelt, P. van & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. SCP: Den Haag.

<sup>41</sup> *Leergeschiedenis Proeftuin Ruwaard* (2018). Bevindingen mei 2016-februari 2017.

<sup>42</sup> Brinkhorst, J. (2021). *Lokaal en integraal werken aan participatie*, p.44.

Pinxteren, Kesic en Linders zien dat dit gedachtegoed met name gangbaar is binnen de Participatiewet<sup>43</sup>, één van de drie prominente wetten binnen het sociaal domein.<sup>44</sup>

### **Wrong pocket-probleem maakt vergelijking van kosten en baten lastig.**

Het *wrong pocket*-probleem weerhoudt besturen en managers er in enkele gevallen van een integrale aanpak beleidsmatige continuïteit te bieden. Het *wrong pocket*-probleem hangt sterk samen met bedrijfsmatig werkende publieke organisaties. Kortweg komt het er op neer dat de partij die investeert in het bieden van meer passende ondersteuning hier niet de baten van heeft. Een concreet voorbeeld hiervan is dat gemeentelijke investeringen in de Wmo winst opleveren voor zorgverzekeraars en/of zorgkantoren, maar niet voor de gemeente zelf. Door investeringen in de Wmo en informele zorg kan dure zorg binnen de Wlz of Zvw (het domein van de zorgverzekeraars en zorgkantoren) immers worden voorkomen. Met andere woorden: er is wel winst, maar deze komt niet in de 'juiste zakken' terecht, waardoor het voorkomen van dure zorg niet loont voor inkopers van zorg.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Pinxteren, M. van, Kesic, J. & Linders, L. (2020). Pionierende wijkteams in Zaanstad: een onderzoek naar de competenties die beroepskrachten nodig hebben bij integraal werken, p.2

<sup>44</sup> Er zijn maatschappelijke organisaties in het sociaal domein die niet binnen wettelijke kaders werken. Terwijl er bij deze organisaties minder sprake zal zijn van rechtmatigheid, is het nog altijd mogelijk dat de focus op prestatie/efficiency/targets overheerst.

<sup>45</sup> Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022) Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domeinoverstijgende samenwerking, p.6.



# Werkzame bestanddelen en organisatie

***In dit hoofdstuk gaan we in op wat werkt bij integrale ondersteuning. Eerst belichten we de werkzame bestanddelen vanuit het perspectief van inwoners en beroepskrachten. Vervolgens komt het perspectief van managers, beleid en bestuur aan bod. Wat betekent integrale werken voor de visie en inrichting van organisaties, hoe is de aanpak te implementeren en welke randvoorwaarden zijn nodig?***

## **In het kort**

- Het werkzame bestanddeel vanuit inwonersperspectief is een vast contactpersoon die goed luistert naar de vragen, behoeften, mogelijkheden en problemen van de inwoner en de ondersteuning daarop toespitst.
- De werkzame bestanddelen in de ondersteuning zijn: keuzevrijheid voor de inwoner, beginnen met de basis op orde brengen, de inwoner zelf concrete en realistische doelen laten stellen en kleine stapjes zetten. Dat vraagt van beroepskrachten dat zij investeren in wederzijds vertrouwen en geduldig en vasthoudend zijn.
- Integrale ondersteuning kan niet zonder bestuurders die hiervoor hun steun uitspreken en een langetermijnvisie formuleren. In de visie op integraal werken staat het inwonersperspectief centraal. De visie wordt zoveel mogelijk onderschreven door samenwerkende organisaties in het sociaal domein.
- Een andere visie vraagt om een andere houding van bestuurders en managers. Zij laten zich niet beperken door hindernissen en belemmeringen vanuit het systeem, vertonen lef en denken vanuit het maatschappelijk belang in plaats van het belang van de eigen organisatie.

- Integrale ondersteuning vraagt ook om goede randvoorwaarden: mandaat voor beroepskrachten om gemotiveerd af te wijken van wet- en regelgeving, tijd nemen voor samenwerkingspartners om een netwerk te vormen, concrete werkafspraken met andere organisaties in het sociaal domein en voldoende beroepskrachten met voldoende tijd om burgers te ondersteunen.
- Ten slotte vergt integraal werken een lerende aanpak waarbij iedereen betrokken is: van inwoner tot bestuurder. Het is van belang de aanpak al doende te ontwikkelen en bij te stellen, op basis van de ervaringen van wat werkt en wat niet. En niet in de reflex te vallen om eerst een beleidsplan op te stellen.

## 5.1 Integraal werken vraagt om het doorbreken van oude patronen

In het vorige hoofdstuk was te lezen dat veel organisaties belemmeringen ervaren bij integraal werken. De veelbelovende praktijken die wij hebben onderzocht, slagen erin om integrale ondersteuning te bieden en belemmeringen te overwinnen. Het is dus niet onmogelijk om integraal te werken ondanks de belemmeringen. Het vraagt wel veel van organisaties, omdat oude denkwijzen, patronen en prikkels doorbroken moeten worden. Integraal werken verhoudt zich niet goed tot organisaties die het aanbod centraal stellen, die zich laten leiden door het organisatiebelang of die vooral zo precies mogelijk wet- en regelgeving proberen uit te voeren. Dat betekent niet dat integraal werken begint met systeemwijzigingen of nieuwe beleidsnota's. De veelbelovende praktijken die wij onderzocht hebben beginnen juist klein binnen een proeftuin (pilot), omdat het doorbreken van oude patronen gemakkelijker gaat in de praktijk en omdat de betrokkenen in een proeftuin al doende kunnen leren wat nodig is om de integrale aanpak te verbeteren en op een grotere schaal te implementeren.

## 5.2 Werkzame bestanddelen vanuit inwonerperspectief: leefwereld inwoner centraal stellen

Werkzame bestanddelen zijn de onderdelen van integraal werken die ervoor zorgen dat de ondersteuning ook echt integraal is en de gewenste uitwerking heeft voor de inwoner. Deze onderdelen moeten niet gezien worden als blauwdruk: integraal werken is geen vastliggende methodiek. Integraal werken bestaat uit werkzame bestanddelen die organisaties moeten aanpassen aan de lokale omstandigheden.

Organisaties die integrale ondersteuning bieden, stellen de inwoner centraal. Voor beroepskrachten betekent dat: goed luisteren naar de vragen (achter de vraag), behoeften, mogelijkheden en problemen van de inwoner en de ondersteuning daarop toespitsen. In deze paragraaf beschrijven we hoe de leefwereld centraal gesteld kan worden. In de volgende paragraaf gaan we in op de werkzame bestanddelen bij het ondersteuningstraject en welke professionele houding passend is bij integrale ondersteuning.

- **Beroepskrachten starten met de vraag(verduidelijking) van de inwoner.** Hierbij gaan beroepskrachten na wat de 'vraag achter de vraag' is en welke problemen op welke leefgebieden spelen. Ook de wisselwerking tussen die leefgebieden is hierbij relevant om te inventariseren. Psychische problemen bijvoorbeeld kunnen het gevolg zijn van

schuldenproblematiek. Om de leefwereld van de inwoner echt centraal te stellen, dient de beroepskracht een brug te slaan naar de belevingswereld van de inwoner en niet het aanbod van de organisatie of de wet- en regelgeving (rechtmatigheid) centraal te stellen bij de ondersteuning. Daarbij kunnen beroepskrachten diverse instrumenten inzetten om de situatie op de verschillende leefgebieden goed in kaart te brengen, zoals de Zelfredzaamheidsmatrix.

- **Inwoner en beroepskracht(s) maken een gezamenlijke probleemanalyse en stellen samen doelen en aanpak vast.** Het is van belang om planmatig en doelgericht te werken. Het gaat om het samen met de inwoner formuleren van concrete doelen, acties en termijnen.<sup>46</sup> Dat schept helderheid over wederzijdse verwachtingen: van de inwoners ten opzichte van hulpverleners, van de hulpverleners ten opzichte van de inwoners en ook van hulpverleners onderling. In sommige veelbelovende aanpakken in het onderzoek zijn het de inwoners zelf die hun plan van aanpak formuleren. Soms is dat zelfs een kritische succesfactor gebleken (zie voorbeeld hieronder van Team 16+).
- **Continuïteit van ondersteuning.** Vanuit het perspectief van de inwoner is het van belang dat er een beroepskracht is die het vaste aanspreekpunt blijft, ook na afloop van traject (waakvlamondersteuning) of bij overgang tussen de domeinen, bijvoorbeeld voor, tijdens en na detentie. Deze vaste contactpersoon is de spin in het web voor een individuele casus. De vaste contactpersoon neemt initiatief, bewaakt voortgang en bewaakt de integraliteit. Als de casuïstiek dreigt vast te lopen, dan doet de contactpersoon een beroep op een andere beroepskracht die in de positie is om doorbraken te forceren.
- **Betrekken van vaardigheden en sociale netwerk van inwoners.** Organisaties die integraal werken spelen in op de 'eigen kracht' van inwoners, vanuit de gedachte dat de kans op positieve resultaten groter is als je aansluit bij het netwerk en de vaardigheden van inwoners. Het is dus van belang na te gaan welke krachten in het sociale netwerk van de inwoner aanwezig zijn en kunnen worden versterkt en om deze mensen bij het plan te betrekken.
- **Thuisbezoek.** Sommige organisaties voeren gesprekken bij de inwoner thuis om de situatie te bespreken. In de Wmo bijvoorbeeld is een 'keukentafelgesprek' gebruikelijk. Gesprekken bij de inwoner thuis geven de beroepskracht extra informatie over de omstandigheden waarin de inwoner verkeert en dragen bij aan het opbouwen van een vertrouwensrelatie (zie verder in de volgende paragraaf).

#### **Voorbeeld: in Alkmaar stellen kwetsbare jongeren zelf hun toekomstplan op (Team 16+)**

In april 2020 startte gemeente Alkmaar met de pilot Team 16+. In Team 16+ wordt er integraal samengewerkt om jongeren met meervoudige problematiek van tussen de 16 en 27 te begeleiden in hun weg naar de juiste hulp en zorg. Het team werkt niet vanuit de jeugdwet of Wmo aan de ondersteuningsvraag, maar juist over de grenzen van de domeinen heen. De regisseur is voor de jongere de toegangspoort tot alle loketten van de gemeente. Eén van de lessen uit de pilot is dat er betrokkenheid bij jongeren ontstaat doordat ze samen met de

<sup>46</sup> Verheijden, E. en Lange, M. de (2016). Wat werkt bij integrale jeugdhulp? Utrecht: NJI.



regisseur hun toekomstplan opstellen. Jongeren voelen zich gehoord omdat er vanuit hun perspectief een plan wordt opgesteld en omdat zij een vast aanspreekpunt hebben.

*Bronnen: completerend interview.*

### 5.3 **Werkzame bestanddelen vanuit het professionele perspectief: beroepskrachten werken aan een vertrouwensband en versterken de zelfregie van inwoners**

#### **Generieke werkzame bestanddelen vanuit het professionele perspectief**

Inwoners die met een hulpvraag bij organisaties in het sociaal domein aankloppen, doen dat meestal niet voor niets. Ze zijn onvoldoende zelf in staat om hun problemen op te lossen en hebben daarbij ondersteuning nodig. Waar die ondersteuning zich op richt, is afhankelijk van de specifieke situatie van de inwoner. Ondersteuning kan gericht zijn op bestaanszekerheid (inkomen, voeding, huisvesting), participatie (ontmoeten, leren, werken) en/of kwaliteit van leven (lichamelijke toestand, geestelijke toestand, zelfredzaamheid).

Er zijn enkele algemene werkzame bestanddelen aan te wijzen die eraan bijdragen dat een ondersteuningstraject leidt tot duurzame resultaten voor de inwoner. Deze werkzame bestanddelen grijpen in op de achterliggende sociale en psychologische knelpunten die bij veel mensen in het sociaal domein spelen: gebrekkige motivatie, weinig geloof in eigen kunnen en weinig vertrouwen in (overheids)instanties. Als organisaties in het sociaal domein het 'doenvermogen'<sup>47</sup> van inwoners kunnen versterken, kunnen ze in de toekomst wellicht met zo min mogelijk overheidssteun een zelfstandig leven leiden.

Werkzame bestanddelen van het ondersteuningstraject zijn:

- **Keuzevrijheid voor de inwoner en geen sancties.** Het is van belang om deelname aan integrale ondersteuning voor inwoners facultatief te laten zijn.<sup>48</sup> Verplichte deelname of het dreigen met sancties speelt niet in op de eigen kracht van inwoner en nodigt de inwoner niet uit om open over vragen, problemen en behoeften te praten bij de vraagverheldering. Een uitzondering hierop vormen aanpakken uit het domein veiligheid, zoals de Top 600-aanpak. Hierbij is deelname wel verplicht.
- **De basis op orde brengen.** Soms hebben inwoners te maken met urgente problemen op het vlak van bestaanszekerheid en participatie, zoals problematische schulden, dreigende huisuitzetting of het ontbreken van een stabiele woonruimte. Het is dan van belang dat beroepskrachten eerst de basis op orde brengen.<sup>49</sup> Pas daarna ontstaat bij inwoners de mentale ruimte om te werken aan participatie en eventuele andere problemen.

<sup>47</sup> Hierbij gaat het om 'een doel stellen, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleiding en tegenslag' (WRR, 2017).

<sup>48</sup> Lub, V. (2017). Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?

<sup>49</sup> Groot, N. de, Mateman, H. & Breejan, E. den (2019). WAT WERKT BIJ de aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren. Movisie: Utrecht.

- **Zelfregie versterken.** Zelfregie houdt in dat inwoners zelf concrete en realistische doelen formuleren die aansluiten bij hun hulpvraag. Het formuleren van concrete en heldere doelen kan stress bij inwoners helpen verminderen en het gevoel geven controle te kunnen uitoefenen. De kans dat doelen behaald worden, is groter als de inwoner zelf doelen opstelt en het doel belangrijk vindt. Bij aanvang van een ondersteuningstraject ligt het initiatief meestal bij de betrokken instanties om problemen op te lossen. Dat geeft de inwoner het gevoel dat instanties oprechte bedoelingen hebben en versterkt het vertrouwen van de inwoner in instanties. Maar gedurende het traject is het van belang om de regie steeds meer bij de inwoner te leggen.
- **Kleine stapjes laten zetten.** 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 effect.

Werkzame bestanddelen in de houding van beroepskrachten zijn:

- **Investeren in (wederzijds) vertrouwen.** Veel mensen met complexe problematiek zijn teleurgesteld in hulpverlening, voelen zich niet serieus genomen of hebben weinig vertrouwen in de overheid. Om deze mensen te kunnen helpen, is het opbouwen van een vertrouwensrelatie een noodzakelijke eerste stap. Het niet-verplichtende karakter van de ondersteuning draagt hier aan bij. Ook 'presentie' speelt een belangrijke rol. De beroepskracht is benaderbaar en bereikbaar, stelt zich gelijkwaardig op, toont oprechte interesse in de inwoner en luistert goed naar zijn/haar verhaal.
- **Geduld en vasthoudendheid.** Integrale ondersteuning is vaak een kwestie van lange adem. Voor de inwoner is het van belang dat beroepskrachten hen niet opgeven en hen niet het gevoel geven dat zij hun traject zo snel mogelijk moeten afronden. Beroepskrachten geven inwoners dan ook veel kansen. Op het moment dat inwoners bijvoorbeeld niet komen opdagen, schrijven ze hen niet af en beschuldigen ze hen niet, maar bellen ze op om de redenen te bespreken waarom ze niet kwamen opdagen.

### Specifieke werkzame bestanddelen voor jongeren tot 27 jaar

Als de integrale ondersteuning gericht is op jongeren zijn er kleine accentverschillen in de werkzame bestanddelen en spelen aanvullende, specifieke werkzame bestanddelen een rol. Op basis van de literatuur en de integrale aanpakken die wij onderzocht hebben, hebben we de volgende specifieke werkzame bestanddelen geïdentificeerd:

- **Aandacht voor de overgang van jeugd naar volwassenheid.** De overgang van jeugd naar volwassenheid en de bijbehorende ontwikkeling naar zelfstandigheid, is voor kwetsbare jongeren niet vanzelfsprekend. Het is dus cruciaal om daarbij adequate ondersteuning te bieden. Diverse organisaties hebben een aanpak gericht op de overgang van jeugd naar volwassenheid en alle vraagstukken die zich daarbij aandienen. Diverse belangrijke zaken moeten geregeld en georganiseerd worden voor de achttiende verjaardag. Dat wordt ook wel samengevat met de 'Big Five': huisvesting, school en/of werk, een volwassene op wie je terug kan vallen, goede voorbereiding op financiële zelfstandigheid en/of een bewindvoerder, zorg en ondersteuning, een volwassene waar je terug op kunt vallen. Bovendien verandert de financiering en ondersteuning vanuit de Jeugdwet, het pgb en de

Wlz-zorg. Wanneer jongeren hierbij ondersteund worden, c.q. actief op voorbereid, zijn problemen op meerdere leefdomeinen (zoals onderwijs/werk, zorg, wonen) te voorkomen. Zo stelt Team 16+ dat de Wmo of Participatiewet veel eigen initiatief en zelfstandigheid veronderstelt bij de jongere, hetgeen haaks zou staan op de Jeugdwet waar veel meer voor de jongere geregeld wordt. Door de jongere in de jaren voor het achttiende levensjaar hier al op voor te bereiden is de overgang veel minder groot op het achttiende levensjaar.

- **Specifieke aspecten uit de leefwereld en -omgeving van de jongere centraal stellen.** De leefwereld en -omgeving centraal stellen houdt bij jongeren net iets anders in dan bij volwassenen. Rolmodellen en ervaringsdeskundigen spelen een belangrijke rol, in het bijzonder voor jongeren met een lvb of jongeren die crimineel gedrag vertonen. Deze jongeren kunnen houvast hebben aan concreet en consistent voorbeeldgedrag van een beroepskracht of een ervaringsdeskundige jongere met een stabiel leven. Verder is het van belang dat er binnen organisaties in het sociaal domein voldoende kennis en expertise is over begeleiding van jongeren. Werken met jongeren vraagt om affiniteit met hun leefwereld en een andere werkwijze en houding. Ten slotte moet de ondersteuning soms (ook) gericht zijn op de ouders en het gezin. Als ouders bijvoorbeeld pedagogisch onmachtig zijn, kan een gezinscoach uitkomst bieden.
- **Voorstructuren, vereenvoudigen en ondersteunen van jongeren met een licht verstandelijke beperking.** Als de ondersteuning gericht is op jongeren met een lvb zijn specifieke aanpassingen nodig in de ondersteuning. Deze jongeren hebben moeite met abstract denken, met het onthouden van grote hoeveelheden informatie, met het structureren van informatie en met het scheiden van hoofd- en bijzaken. Leren door zelf te doen en te ervaren is effectiever voor deze groep dan informatie mondeling of schriftelijk over te brengen. Ook is het van belang dat een beroepskracht de jongere met een lvb meer externe sturing geeft, meer structuur hanteert en een langzamer tempo hanteert.<sup>50</sup>

#### **Specifieke werkzame bestanddelen voor mensen met specifieke kenmerken**

Een goede match tussen beroepskracht en burger is van belang om de sociaal-culturele afstand zo klein mogelijk te houden en om een samenwerkingsrelatie op te bouwen. Dit speelt in het bijzonder bij mensen met een specifieke migratieachtergrond, zoals Syriërs, Somaliërs of Eritreeërs. Het kan nodig zijn om beroepskrachten in te zetten die de taal van de doelgroep spreken of cultuursensitief kunnen werken. Ook kan het in specifieke gevallen nodig zijn om te matchen op leeftijd, geslacht, etniciteit, levenservaring/ervaringsdeskundigheid, persoonlijke kenmerken en interesses.

## **5.4 De inrichting en implementatie van integrale ondersteuning: het perspectief van beleid, bestuur en management**

De kern van integrale ondersteuning bestaat uit de individuele aandacht van een beroepskracht voor de inwoner, waarbij de leefwereld van de inwoner centraal staat en aandacht is voor alle leefgebieden. Maar integrale ondersteuning vraagt ook om een aanpak die ontwikkeld en

---

<sup>50</sup> Zoon, M. & Rooijen, K. van (2018). Jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking. Wat werkt? Nederlands Jeugdinstituut: Utrecht.

geïmplementeerd moet worden, om een beleidsvisie op integraliteit en om mensen, middelen en samenwerkingsafspraken tussen organisaties. Deze aspecten van integraal werken vallen grotendeels onder het perspectief van bestuurders, beleidsmakers en managers. In deze paragraaf beschrijven wat er vanuit dat perspectief nodig is om doeltreffende integrale ondersteuning te bieden.

### **Bestuurders scharen zich achter een langetermijnvisie op integraal werken**

Integraal werken kan niet zonder bestuurders die hiervoor hun steun uitspreken en een langetermijnvisie formuleren. Dat is belangrijk, omdat de ondersteuning anders afhankelijk blijft van de goede wil en competenties van individuele beroepskrachten. Beroepskrachten kunnen op casusniveau vaak wel veel bereiken, maar blijven zonder bestuurlijk commitment tegen belemmeringen aanlopen en de inwoner is zonder dat commitment niet verzekerd van doeltreffende ondersteuning.

Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn:

- **In de visie op integraal werken staat het inwoner-/burgerperspectief centraal.** Integrale ondersteuning wordt aangeboden als basisvoorziening om mensen (met complexe problematiek) adequaat te ondersteunen. Dat betekent ook dat de 'geest van de wet' centraal staat en niet de 'letter van de wet', dat de nadruk komt te liggen op werken volgens 'de bedoeling', op doen 'wat nodig is' voor de inwoner en niet op het uitvoeren van nauw omschreven wettelijke taken. Werken met de 'Omgekeerde Toets'<sup>51</sup> of een integrale verordening voor het sociaal domein kunnen hieraan bijdragen.
- **De visie wordt zoveel mogelijk onderschreven door samenwerkende organisaties in het sociaal domein** (gemeente, sociale dienst, RMC-functie, zorgaanbieders, welzijnsorganisaties, woningbouwcoöperaties, et cetera), zodat alle organisaties vanuit hetzelfde doel kunnen werken. Bestuurders van samenwerkende organisaties kunnen bijvoorbeeld een convenant tekenen waarin ze de visie en uitgangspunten bij integraal werken vastleggen. Als de belangen en visie van organisaties nog te veel uiteenlopen, kan klein begonnen worden binnen de gemeente of met twee samenwerkende organisaties.
- **De visie ligt voor langere termijn vast** (langer dan vier jaar), zodat de continuïteit van het integraal werken voor de inwoner verzekerd is, en omdat de kosten voor de baat uitgaan.
- **Een andere visie vraagt om een andere houding van bestuurders.** Bestuurders stellen zich dienstbaar op. Ze faciliteren beroepskrachten, zodat die samen met inwoners tot oplossingen kunnen komen. Bestuurders laten zich niet beperken door hindernissen en belemmeringen vanuit het systeem, vertonen lef en denken vanuit het maatschappelijk belang in plaats van het belang van de eigen organisatie.

---

<sup>51</sup> De Omgekeerde Toets is een werkwijze die is ontwikkeld door Stimulanz en bedoeld is om maatwerk te leveren aan inwoners zonder willekeur. De toets is toepasbaar op alle wetten in het sociaal domein. Met de omgekeerde toets wordt beoordeeld wat het beoogde effect is van een gemeentelijk besluit, wat de uitwerking is op persoon, gezin en omgeving en of het besluit overeenkomt met de grondwaarde (bedoeling) van de wet. Verder of het voornemen ethisch verantwoord is. Pas als laatste stap wordt gekeken of een voornemen indruist tegen de wet.

## Bestuurders en managers regelen de randvoorwaarden voor doeltreffende integrale ondersteuning

Goede integrale ondersteuning en goede samenwerking tussen organisaties in het sociaal domein vergt naast een gedeelde visie ook bepaalde randvoorwaarden, zoals mandaat voor beroepskrachten, voldoende financiële middelen en concrete samenwerkingsafspraken tussen organisaties. We zien dat veelbelovende praktijken die onderdelen goed organiseren en hun beroepskrachten daarmee voldoende faciliteren.

Uit de literatuur en de onderzochte praktijken blijkt dat in ieder geval de volgende randvoorwaarden geregeld moeten zijn:

- **Mandaat voor beroepskrachten om gemotiveerd af te wijken van wet- en regelgeving.** Voor beroepskrachten kan het spannend zijn om te doen 'wat nodig is' en af te wijken van vooraf vastgelegde procedures in hun organisatie. Het is daarom van groot belang dat bestuurders de visie op integraal werken actief uitdragen en uitspreken dat ze uitvoerende beroepskrachten de 'rugdekking' geven die zij nodig hebben om integraal te werken.<sup>52</sup> Voor managers is het belangrijk dat ze beroepskrachten voldoende ruimte binnen de kaders geven waarin beroepskrachten naar eigen inzicht kunnen handelen en dat managers expliciet maken wat die ruimte is.
- **Tijd nemen voor samenwerkingspartners om netwerk te vormen.** Netwerkvorming met andere organisaties die nodig zijn rondom complexe hulpvragen/hulpbehoeften, is essentieel. Dit kost veel en blijvend tijd van alle partijen, waar ook tijd voor vrijgemaakt moet worden.
- **Concrete werkafspraken met andere organisaties in het sociaal domein.** Tijdens het integraal ondersteunen van inwoners lopen beroepskrachten vroeg of laat tegen dilemma's en conflicterende opdrachten op. Welk doel krijgt voorrang? Welke organisatie voert de regie (zie ook verder)? Welke werkwijze is leidend bij de ondersteuning? Wat doen we als we het als beroepskrachten niet met elkaar eens zijn? Het is van groot belang dat de samenwerkende organisaties duidelijke werkafspraken op papier zetten om de dienstverlening goed op elkaar afgestemd te krijgen en beroepskrachten een concreet kader te geven waarbinnen ze kunnen werken.
- **Voldoende beroepskrachten met voldoende tijd om burgers te ondersteunen.** Integraal werken kost meer tijd. Voor doeltreffende ondersteuning van alle inwoners die dat nodig hebben, zijn voldoende beroepskrachten (fte's) nodig die ook voldoende tijd hebben om inwoners goed te ondersteunen en samen te werken met andere beroepskrachten. Het is dus van belang na te gaan hoeveel capaciteit nodig is om de taken goed uit te kunnen voeren en welke caseload werkbaar is. Vervolgens is het zaak daarover met samenwerkende organisaties financieringsafspraken te maken die voor langere tijd vastliggen.

### Integraal werken vraagt om relatief lage caseloads

De caseloads voor beroepskrachten die integrale ondersteuning bieden, verschillen aanzienlijk zo blijkt uit de literatuur. De caseloads zijn onder andere afhankelijk van de complexiteit van

<sup>52</sup> Leemans, M., Rijkers, A. & Kruijt, C. (2021). Regelvrij en integraal: de inwoner centraal. Pilot Regelvrij integraal sociaal domein. Gemeente Oosterhout. GGD West-Brabant.

casussen, de prioriteiten van de organisatie en de beschikbare financiële ruimte.<sup>53</sup> Voor de meest complexe casussen, bijvoorbeeld voor gezinnen die in een situatie van (chronische) ontregeling verkeren, blijkt een caseload van zo'n acht gezinnen per fte volgens betrokkenen werkbaar. We zien dat de caseload aanzienlijk hoger ligt voor beroepskrachten die kwetsbare jongeren intensief begeleiden op meerdere leefgebieden. Daar hebben fulltime beroepskrachten zo'n 20 tot 25 actieve casussen in hun caseload. Over het geheel gezien zien we dat de caseload toeneemt als de problematiek van de doelgroep minder complex is en/of de aanpak zich richt op een kleiner aantal leefgebieden. Caseloads van 50 per fte zijn niet ongebruikelijk bij aanpakken die worden uitgevoerd vanuit het domein werk en inkomen. Het is dan wel de vraag of de ondersteuning nog echt integraal genoemd kan worden. Concluderend kunnen we stellen dat integrale ondersteuning voor mensen met meervoudige problemen om een relatief lage caseload vraagt van circa 8-30 per fte.

### **Integraal werken vraagt om al doende ontwikkelen en blijven leren**

Integraal werken is nooit af. Door veranderingen in de samenleving, in wetgeving, in organisaties en in professionele vakkennis is blijvend onderhoud nodig. Integraal werken vergt dan ook lerende organisaties in het sociaal domein, die de aanpak al doende ontwikkelen en bijstellen. Uit de literatuur en de onderzochte praktijken blijkt dat dit principe als volgt wordt vormgegeven:

- **Integraal werken bottom-up vormgeven.** Aangezien het inwonersperspectief bij integraal werken centraal staat, is het ook zaak dat de ervaringen van inwoners/burgers en beroepskrachten leidend zijn bij de vormgeving van de aanpak. Ofwel: het bottom-up vormgeven van de aanpak. Vervolgens is het van belang dat deze signalen uit de praktijk vertaald worden in de aanpak, in een gezamenlijke taal, in richtinggevende principes, in samenwerkingsafspraken, in financieringsvormen, enzovoorts. Dat betekent dat de betrokken managers, beleidsmedewerkers, bestuurders en eventuele financiers luisteren naar de ervaringen uit de praktijk en op basis daarvan de aanpak en randvoorwaarden bijstellen. De veelbelovende praktijken die wij hebben onderzocht organiseren hiervoor bijvoorbeeld sessies waarin managers, beleidsmakers en bestuurders luisteren naar de verhalen van inwoners en beroepskrachten.
- **Integraal werken al doende ontwikkelen.** Vooraf is meestal niet te voorzien waar organisaties tegenaan lopen als ze integraal gaan werken en welke samenwerkingsafspraken precies gemaakt moeten worden. Daarom ontwikkelen veel organisaties in het sociaal domein hun integrale werkwijze al doende binnen een proeftuin, programma of experiment.<sup>54</sup> Hierdoor ontstaat ruimte om de werkwijze te verfijnen en afspraken toe te spitsen op de ervaringen in de praktijk. Integraal werken start dan ook meestal niet met een uitgewerkt plan van aanpak op papier. Wel leggen organisaties de visie en uitgangspunten vooraf vast.
- **Trekkers zijn nodig bij de start van integraal werken.** We zien we bij de veelbelovende praktijken dat organisaties vooraf een groep trekkers en voorlopers formeren waarin

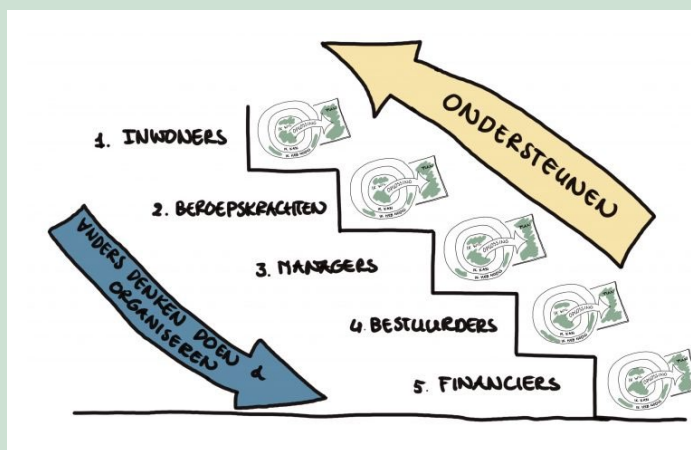
<sup>53</sup> Integraal Werken in de Wijk (2021). Caseload voor lokale (wijk)teams. Handreiking en denkkader om werklast te bepalen, evalueren en bij te stellen.

<sup>54</sup> Dergelijke tijdelijke programma's hebben als nadeel dat er geen garantie is dat de integrale ondersteuning na afloop structureel aangeboden blijft. Het is dus van belang om vooraf de afspraak te maken dat na er afloop van het tijdelijke programma op basis van de geleerde lessen een structurele voorziening wordt vormgegeven.

bestuurders, (verander)managers, beroepskrachten en inwoners zitting hebben. Zij steunen de aanpak en verandering, geven deze vorm en begeleiden de eigen organisaties in het integraal werken.

### Voorbeeld van hoe in de proeftuin Ruwaard van de gemeente Oss het leren vorm krijgt

In proeftuin Ruwaard in Oss komen inwoners, beroepskrachten, managers en ook bestuurders op gezette tijden bij elkaar om samen te leren van de praktijk. De figuur hiernaast met de 'trap' symboliseert deze niveaus. Dat deze leersessies op alle niveaus plaatsvinden blijkt essentieel voor het slagen van de gedragsverandering die men door 'anders denken, doen en organiseren' wilt krijgen.



Bron: Leergeschiedenis Proeftuin Ruwaard (2017) Bevindingen mei 2016-februari 2017.

### Voorbeeld van hoe in de gemeente Tilburg het leren vorm krijgt

Soms sluit de systeemwereld niet aan op de leefwereld van burgers. Als dat af en toe gebeurt, kunnen beroepskrachten maatwerk toepassen. Dit noemt de gemeente Tilburg 'eerste orde leren'. Maar als het vaker voorkomt, dan moeten fouten in het systeem worden opgespeurd. In Tilburg noemt men dit een 'patroon'. Bij zo'n patroon worden burgers slecht geholpen. Met de 'werktafel' worden patronen doorbroken. Hier bespreken verschillende gemeentelijke afdelingen en externe partners de patronen. Als het kan, voeren ze oplossingen meteen door in betere procedures. Dat is 'tweede orde leren'. Gaat dat niet omdat er een besluit nodig is, dan wordt dat genomen in de ambtelijke stuurgroep en zo nodig in de bestuurlijke stuurgroep. Dan is beter beleid nodig. Dit noemt Tilburg 'derde orde leren'.

Bron: Regio Hart van Brabant (2022)

### Keuzes maken over samenwerking tussen beroepskrachten, procesinrichting en organisatievorm

Als de hulpvraag complex is en meerdere leefgebieden raakt, of als er al meerdere hulpverleners betrokken zijn bij de inwoner, is het van belang om duidelijke samenwerkingsafspraken te maken. Integraal werken is dan ook een manier van samenwerking waarbij beroepskrachten met elkaar samenwerken, processen, werkwijze en expertise op elkaar afstemmen om zo daadwerkelijk gezamenlijk tot een oplossing te komen voor inwoners. Daarnaast moeten meerdere keuzes gemaakt worden voor een passende procesinrichting en organisatievorm.

Op basis van de literatuur en de bestudeerde integrale aanpakken zijn geen duidelijk werkzame bestanddelen aan te wijzen voor doeltreffende samenwerking tussen beroepskrachten, procesinrichting en organisatievorm.<sup>55</sup> We zien dat organisaties in het sociaal domein verschillende keuzes maken en daarbij verschillende afwegingen hanteren. We beschrijven hieronder dan ook de verschillende keuzemogelijkheden voor organisaties zonder daaraan het predicaat 'werkzaam' te verbinden.

- **Toegang en doelgroep.** Eén van de eerste keuzes die moet worden gemaakt, is de keuze voor wie toegang heeft tot de integrale ondersteuning. Hierbij spelen afwegingen een rol zoals de lokale beleidsvisie, de initiatiefnemende organisatie en de beschikbare middelen. We zien ruwweg drie varianten die globaal ook in hoofdstuk 3 besproken zijn:
  - *Integrale toegang voor het hele sociale domein.* In deze variant staan de inwoner en de hulpvraag van de inwoner centraal. Er zijn geen aparte loketten meer. Bij iedere inwoner wordt gewerkt volgens het principe 'één gezin, één plan, één casusregisseur'. De aanpak van de gemeente Bronckhorst is een voorbeeld van een breed toegankelijk aanpak voor alle inwoners (zie onder). Deze gemeente zegt dat deze integrale toegang niet heeft geleid tot hogere kosten.
  - *Integrale intake maar triage complexe problematiek.* In deze variant krijgt iedere inwoner een integrale intake, maar vindt daarna een soort triage plaats om de meest complexe problematiek uit te filteren. Inwoners met enkelvoudige hulpvragen worden vervolgens geholpen door het passende loket. De ervaring is dat dit geldt voor circa 80% van de vragen. Meervoudige hulpvragen krijgen integrale ondersteuning.
  - *Doelgroepgericht.* Er is een specifieke integrale aanpak die alleen toegankelijk voor specifieke doelgroepen met multiproblematiek, zoals kwetsbare jongeren, dak- en thuislozen of statushouders.

#### **Voorbeeld: integrale toegang sociaal domein gemeente Bronckhorst**

In de gemeente Bronckhorst werken binnen vijf sociale teams consulenten met verschillende achtergronden, zoals Werk en Inkomen, Jeugd, JBG, MEE, maatschappelijk werk, Welzijn en mantelzorg en ergotherapeuten. Alle consulenten zijn generalisten, maar elk consulent heeft daarbij een specialisme. Uitgangspunt is hierbij: één gezin, één plan, één casusregisseur. Bij een melding wordt een inschatting gemaakt of het zwaartepunt van de melding ligt bij de Participatiewet, jeugdhulp of Wmo. Ligt bijvoorbeeld het zwaartepunt bij de Participatiewet, dan gaat een consulent met bijstand als specialisme op huisbezoek. Deze consulent blijft de contactpersoon van de betrokken inwoner. Ook wanneer het recht op bijstand is vastgesteld en inwoner na verloop van tijd bijvoorbeeld slecht ter been raakt en aanspraak moet doen op de Wmo. De consulenten handelen alle aanvragen zelfstandig af. Bij meervoudige en/of complexe aanvragen kan de consulent terecht bij zijn/haar collega's binnen het sociaal team.

*Bron: interview*

- **Aanmelding.** Organisaties moeten een proces inrichten voor de aanmelding van inwoners. Moeten inwoners zichzelf aanmelden en een duidelijk hulpvraag hebben (de werkwijze van veel sociale wijkteams), of zijn ook ongestructureerde hulpvragen welkom en kunnen inwoners door (andere) beroepskrachten aangemeld worden (doorverwijzing)? Ook meer

<sup>55</sup> Zie ook: Verweij, S., Groot, N. de, Houten, M. van, Haggenburg-Mohammed, M. (2017). De kracht van congruente keuzes en kaders. Onderzoeksrapport Arbeidstoeliding in vijf Nederlandse gemeenten. Utrecht: Divosa / Movisie.



outreachinge aanpakken zoals die van MatchMakers zijn mogelijk (zie onder). Een belangrijke afweging hierbij is de vraag in hoeverre de integrale ondersteuning ook ingezet moet worden bij mensen die niet in staat zijn om hun hulpvraag goed te articuleren en in hoeverre integrale ondersteuning ook preventief ingezet kan worden.

### **Voorbeeld: werkwijze van MatchMakers in de regio Drechtsteden**

De aanpak MatchMakers ontstond enkele jaren geleden vanuit het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC) Zuid-Holland zuid en is gericht op jongeren van 18 tot 27 jaar zonder startkwalificatie. Het doel van MatchMakers is om deze jongeren weer in beeld te krijgen en te ondersteunen bij het vinden van werk, school of een combinatie hiervan, of ze toe te leiden naar passende zorg. De werkwijze start met het versturen van een brief naar jongeren die aangemerkt staan als oud voortijdig schoolverlater. De brief bevat een oproep om een afspraak te maken met een matchmaker. Vervolgens gaat de matchmaker op huisbezoek bij iedereen die niet gereageerd heeft of die als reactie heeft een afspraak op prijs te stellen. Dat kan een kennismakingsgesprek zijn en later een intake.

*Bron: Elswijk, E. van & Michon, H. (2021). Ik durf weer te dromen. Voortgangsevaluatie MatchMakers. Movisie: Utrecht.*

- **Intake.** Na de aanmelding volgt een intake van de inwoner. Daarbij zijn we twee uitersten tegengekomen. Een veelvoorkomende variant is een frontoffice-backoffice constructie. Aan de frontoffice vindt de intake plaats. Die hoeft niet integraal te zijn. De intake kan gericht zijn op specifieke hulpvragen en plaatsvinden bij gespecialiseerde loketten van de gemeente, bijvoorbeeld Centrum Jeugd en Gezin, Werk en Inkomen, Wmo en budgetbeheer. Als dan blijkt dat er sprake is van een complexe, meervoudige hulpvraag, dan wordt deze besproken door een triageteam dat besluiten neemt of integrale ondersteuning moet worden ingezet. Dit is relatief gemakkelijk te organiseren voor een gemeente en waarschijnlijk minder kostbaar dan de volgende variant. In deze variant voeren hulpverleners een rondetafelgesprek thuis bij de inwoner die een hulpvraag heeft. Daar wordt het plan van aanpak vastgesteld (zie onder). Deze methode is waarschijnlijk kostbaarder dan een frontoffice-backoffice constructie, maar draagt waarschijnlijk meer bij aan het overzicht over de (bestaande) hulpverlening en het domeinoverstijgend werken.

### **Voorbeeld intake en plan van aanpak bij rondetafeloverleg**

Een veelbelovend middel voor afstemming tussen beroepskrachten en inwoners, is een rondetafeloverleg. Hierbij gaat de inwoner samen met het professionele netwerk om tafel om te bepalen welke ondersteuning op welke leefgebieden nodig is en wie daarbij betrokken moeten zijn.<sup>56</sup> Een specifieke goed beschreven interventie hierbij is 'De tafel aan zet'.<sup>57</sup> Sommige organisaties in het sociaal domein vragen inwoners ook om hun eigen sociale netwerk te betrekken bij deze rondetafeloverleggen. Soms kan dit allemaal niet in één overleg en zijn meerdere overleggen nodig om tot een gedeeld plan van aanpak te komen.

<sup>56</sup> Gilsing, R., Hoff, M. van der & Hal, L. van (2018). 1Gezin1Plan in de praktijk. De meerwaarde van de werkwijze 1gezin1plan onderzocht. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

<sup>57</sup> Witlox, J., Jagtenberg, I. & Berkel, J. van (2015). De Tafel Samen aan Zet. Interventiebeschrijving. Databank(en): Databank Effectieve sociale interventies, Movisie

Rondetafeloverleggen dragen bij aan overzicht, aan verbinding tussen alle betrokkenen, aan 'domeinoverstijgend' werken en aan een breed gedragen plan van aanpak voor de inwoner. Door gedurende het ondersteuningstraject regelmatig rondetafeloverleggen te blijven voeren, kunnen betrokken elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken en kunnen knelpunten ter tafel worden gebracht.

- **Vorm van interprofessionele samenwerking en betrokken organisaties.** Er is een zeer grote variëteit in vormen van samenwerking tussen beroepskrachten en de betrokken organisaties. De hangt onder meer af van de doelgroep van de ondersteuning, de lokale netwerkvorming en de bestuurlijke visie en samenwerking. Organisaties in het sociaal domein zijn hierin vaak nog zoekende. Meestal zijn bepaalde domeinen nog onvoldoende betrokken, zoals werk en inkomen, veiligheid, wonen en zorg (huisartsen en zorgverzekeraars). In de box hieronder schetsen we de variëteit in interprofessionele samenwerking.

### Voorbeelden van vormen van interprofessionele samenwerking

Hieronder staat een typologie van interprofessionele samenwerking. De typen staan op een continuüm van een zeer lage intensiteit van samenwerking tot een zeer hoge intensiteit van samenwerking. Hoe hoger het niveau van samenwerking, hoe intensiever de mate van samenwerking als 'integraal' kan worden beschouwd.

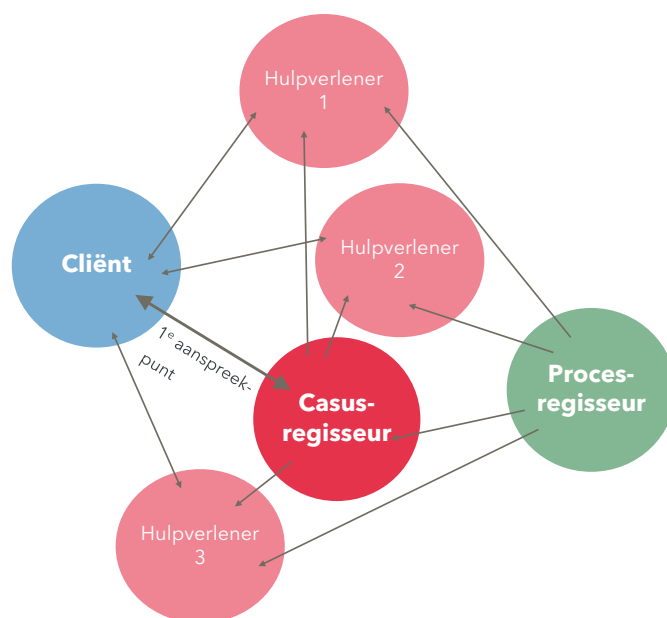
- Parallel model: beroepskrachten voeren onafhankelijk van elkaar hun eigen taken uit in een gedeelde werksetting, bijvoorbeeld een frontoffice.
- Consultatief model: beroepskrachten adviseren elkaar onderling in direct contact of schriftelijk.
- Collaboratief model: medewerkers die normaal zelfstandig werken delen elkaars informatie.
- Gecoördineerd model: er vindt afstemming plaats over elkaars werkzaamheden waarvoor een coördinator verantwoordelijk is.
- Multidisciplinair model: er vindt gecoördineerde samenwerking plaats onder aanvoering van één leider. Eenieder neemt echter zelfstandig beslissingen en kan aanbevelingen doen.
- Interdisciplinair model: de samenwerking verloopt gecoördineerd via face-to-face groepsoverleg waarbij er gezamenlijke groepsbeslissingen worden genomen.
- Integratief model: 'integrale samenwerking binnen een multidisciplinair, niet-hiërarchisch georganiseerd team dat een sluitend zorgsysteem biedt'.

Bron: Ploeger, S. & Fukkink, R. (2018). *Interprofessionalisering in kinderopvang en onderwijs. Een vergelijkende studie in vier Europese steden*. In: V. de Waal (red.), *Interprofessioneel werken en innoveren in teams. Samenwerking in nieuwe praktijken* (249- 265). Bussum: Coutinho

- **Regievoering.** De samenwerkende organisaties moeten afspraken maken wie het eerste aanspreekpunt levert voor de inwoner, wie de regie voert over de samenwerking en ondersteuning en wie het mandaat heeft om doorbraken te forceren als de samenwerking stopt. In de box hieronder staan voorbeelden van hoe dit is te organiseren.

### Voorbeeld: toewijzing casusregie en procesregie

Tijdens een rondetafeloverleg, triageoverleg of op een ander moment wijzen organisaties vaak ook een casusregisseur en een procesregisseur aan. De casusregisseur is het eerste aanspreekpunt voor de inwoner en heeft de regie op de uitvoering van het plan van aanpak. Hij/zij organiseert de operationele samenwerking rond een hulpvraag van een inwoner. In de Top 600-aanpak zien we dat de beroepskracht met het meest adequate aanbod voor de justitiabele de regie neemt over de andere beroepskrachten. De



procesregisseur voert de regie over het proces van organisatie- en domeinoverstijgende samenwerking. De procesregisseur is verantwoordelijk om partijen samen te brengen voor het aanpakken van casuïstiek in zijn of haar werkveld en om leiding te geven aan gezamenlijke besluitvorming. Ook kan de procesregisseur doorbraken forceren.

- **Monitoren en nazorg van een casus.** Ten slotte moeten afspraken gemaakt worden tussen beroepskrachten over de frequentie en samenstelling van overleggen om over de casus te spreken, eventuele herbeoordelingen en evaluaties van een casus en de nazorg.

### Integraal werken vraagt om vakkundige beroepskrachten

De overgang naar integraal werken gaat niet vanzelf en vraagt nogal wat van beroepskrachten, zoals casemanagers, consultants werk en inkomen en hulpverleners. Beroepskrachten moeten beschikken over de juiste competenties en overtuigingen om integraal te kunnen werken. Dit zijn de competenties en aspecten van de houding van professionals die veel genoemd worden:

- kan breed denken, over zijn eigen (vak)gebied heen
- is niet bang om gewoontes en procedures los te laten
- denkt actief mee over een oplossing voor de burger
- wil graag samenwerken met, en leren van anderen
- is mensgericht
- heeft een optimistisch en enthousiasmerende houding

De ervaring van de veelbelovende praktijken is dat deze gedragsverandering veel tijd en energie kost. We zien dat organisaties vaak relatief grote verandertrajecten uitvoeren om beroepskrachten en managers te overtuigen van het belang van integraal werken en beroepskrachten trainen in het integraal werken.

Wanneer beroepskrachten ook de rol vervullen van procesregisseur (zie boven), zijn net weer vaardigheden vereist. Procesregie wordt gezien als een vak waarin ook bijvoorbeeld managementvaardigheden nodig zijn.

### **Inzet van vernieuwende vormen van financiering voor integrale ondersteuning**

Voor doeltreffende integrale ondersteuning zijn niet per definitie volledige andere financieringsvormen of -bronnen nodig. De veelbelovende aanpakken die wij hebben onderzocht doen dat veelal binnen bestaande financiële kaders, maar gaan daar dan wel inventief mee om. De volgende (vernieuwende) financieringsconstructies zijn wij tegengekomen:

- **Fte's vrijmaken.** Bestuurders van organisaties maken vooraf heldere afspraken over de in te zetten personele capaciteit voor de integrale ondersteuning. Er wordt dus een specifiek aantal fte's - van verschillende organisaties - vrijgemaakt om inwoners te ondersteunen en samen te werken binnen de integrale aanpak.
- **Ontschot budget.** Veel gemeenten hebben een 'maatwerkbudget', ook wel 'ontschot budget' genoemd beschikbaar gesteld. Dat is een vrij te besteden bedrag voor hulpvragen die niet gemakkelijk binnen de bestaande financiële kaders zijn op te lossen. De ervaring van gemeenten is dat dit bedrag relatief weinig ingezet hoeft te worden omdat de meeste vragen wel binnen de bestaande financiële kaders passen.
- **Wijkbudget.** Als meerdere organisaties met verschillende financieringsvormen samenwerken, kunnen de prikkels uiteenlopen. Sommige zorgorganisaties hebben bijvoorbeeld een prikkel op productie. In enkele veelbelovende praktijken is er daarom één budget voor de hele wijk (en niet per individuele inwoner) beschikbaar gesteld. Alle samenwerkende organisaties financieren de ondersteuning vanuit dit wijkbudget.
- **Social Impact Bonds.** Een Social Impact Bond (SIB) is een innovatieve financieringsconstructie, waarbij private investeerders financiering beschikbaar stellen voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Wanneer het verwachte resultaat wordt behaald, betaalt de overheid de investering terug en wordt een vooraf afgesproken rendement uitgekeerd. Een SIB test de werkzaamheid van een innovatieve methode en is in principe tijdelijk (voor de periode waarin het project getest wordt). Als de methode voldoende resultaten behaalt dan is het de bedoeling dat de overheid of andere partijen de financiering overnemen. Voor de aanpak "Werk na Detentie", gericht op intensieve arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden, is een Social Impact Bond ingezet.

### **De ondersteuning wordt systematisch geëvalueerd en gemonitord**

Om zicht te houden op de voortgang en resultaten van de ondersteuning, is het gewenst dat de voor de ondersteuning eindverantwoordelijke organisatie een goede monitor- en evaluatiefunctie inricht. Het inwonerperspectief staat daarbij centraal: ervaart de inwoner voortgang en verbetering? Organisaties werken hierbij vaak met relatief eenvoudige instrumenten zoals formulieren waarop inwoners een score per leefgebied kunnen geven (met bijvoorbeeld een cijfer, smileys of een stoplichtkleur). In aanvulling hierop kunnen samenwerkende organisaties na afloop van de ondersteuning met elkaar de samenwerking en hulpverlening evalueren.



# Conclusie en lessen voor het Rijk

*In dit hoofdstuk komen we terug op de hoofdvraag wat op landelijk niveau nodig is om integrale ondersteuning (nog meer) doeltreffend en doelmatig te organiseren. Eerst presenteren we de hoofdconclusie, daarna geven we aangrijpingspunten voor verbetering vanuit de Rijksoverheid.*

## **6.1 Conclusie**

### **Een tweeledig beeld van veelbelovende praktijkvoorbeelden enerzijds en landelijk veel ruimte voor verbetering anderzijds**

Nu, acht jaar na de decentralisaties, moeten we constateren dat niet alle gemeenten goede integrale ondersteuning aan inwoners aanbieden. Ondanks alle stimuleringsprogramma's en al het onderzoek op dit vlak. Integraliteit is vaak beleidsmatig ingestoken zonder de inwoner in de praktijk centraal te stellen. Daardoor lijkt er op papier in veel gemeenten en voor veel verschillende doelgroepen integrale ondersteuning beschikbaar te zijn. Het grootste deel van de door ons geïnterviewde aanpakken (78%) blijkt bij nader onderzoek echter niet samenhangend te zijn, niet alle relevante leefgebieden te bestrijken of enkel beschikbaar te zijn voor vooraf omschreven, specifieke doelgroepen, en niet voor iedere inwoner met een meervoudige hulpvraag. Vooral voor cliënten in de Participatiewet is integrale ondersteuning geen vaststaand gegeven. Kortom, integrale ondersteuning is niet in alle gemeenten breed en structureel beschikbaar voor inwoners met een meervoudige hulpvraag.

Tegelijk zien we in sommige gemeenten veelbelovende integrale aanpakken waarin de inwoner écht centraal staat en de inwoner samenhangende ondersteuning krijgt op meerdere leefgebieden. Vooral voor jongeren tot 27 jaar met afstand tot de arbeidsmarkt bestaan integrale aanpakken die lijken op de *life coach* zoals voorgesteld in het IBO Jongeren. Sommige van deze aanpakken bereiken goede resultaten, zoals terugkeer naar school, uitstroom naar werk en toename van zelfredzaamheid. Ook voor andere doelgroepen dan jongeren is soms doeltreffende integrale ondersteuning beschikbaar.

### **Integrale ondersteuning komt niet uit de verf vanwege belemmeringen**

Het hierboven geschetste tweeledige beeld roept de vraag op wat gemeenten belemmert om inwoners integrale ondersteuning te bieden. Uit ons onderzoek blijkt dat alle betrokken functionarissen bij integrale ondersteuning belemmeringen ervaren. Betrokkenen lopen aan tegen privacywetgeving en beroepsgeheim, tegen schotten tussen budgetten, tegen verschillende doelen van afdelingen en organisaties en tegen verschillende werkwijzen van beroepskrachten. Het helpt ook niet dat de baten van integrale ondersteuning moeilijk zijn aan te tonen en veel integrale aanpakken voortkomen uit tijdelijke programma's, tijdelijke financiering of de inspanningen van enkele ambassadeurs. Dit alles leidt ertoe dat integraal werken voor de inwoner moeizaam van de grond komt, alleen kleinschalig wordt aangeboden of initiatieven na verloop van tijd worden stopgezet.

Het huidige complexe stelsel van wetgeving en financiering in het sociale domein maakt het niet gemakkelijk voor gemeenten en andere spelers om de leefwereld van de inwoner centraal te stellen, en zodoende samenhangende ondersteuning te geven aan mensen met problematiek op het snijvlak van bestaanszekerheid, participatie en kwaliteit van leven. Het stelsel is ingericht op het zo efficiënt mogelijk omgaan met verschillende, vooraf gedefinieerde hulpvragen in specifieke domeinen, en niet in het bieden van samenhangende ondersteuning over de domeinen heen. Gemeenten vertalen het complexe wettelijke stelsel op lokaal niveau vaak naar een lokale systeemwereld waarbij iedere organisatie en iedere afdeling een eigen budget heeft, eigen beleidsregels, eigen doelen en targets, een eigen visie op integraal werken en een eigen werkwijze bij het ondersteunen van burgers. Men werkt daardoor niet als één overheid voor de inwoner en het systeem is niet dienend aan de leefwereld van de inwoner. Daardoor ontstaan er voor inwoners en beroepskrachten hindernissen vanuit het lokale systeem. In essentie komen alle ervaren belemmeringen hierop neer: het onvermogen om de systeemwereld dienend te laten zijn aan de leefwereld van de inwoner.

### **Succesvolle integrale ondersteuning is mogelijk maar vraagt een andere manier van denken en doen**

Uit de succesvolle integrale aanpakken blijkt dat het organiseren van integrale ondersteuning wel mogelijk is binnen de huidige wettelijke kaders. Deze aanpakken ervaren dan ook minder belemmeringen. Hét centrale werkzame element van deze aanpakken is dat ze de systeemwereld – dus de lokale beleidsregels, het belang van iedere betrokken organisaties – ten dienste laten staan van de leefwereld van de inwoner. Ze beginnen dus *niet* vanuit het systeem, maar vanuit het belang van de inwoner. En vervolgens passen ze de lokale systeemwereld waar nodig aan. Dit vraagt een andere manier van denken en doen bij alle betrokkenen: van bestuurder tot beroepskracht. Ook vraagt dit om gezamenlijk leren. Want de praktijk leert dat er altijd belemmeringen zijn om te werken vanuit deze gezamenlijke visie. Inwoners, beroepskrachten, managers en ook bestuurders komen dan ook op gezette tijden bij elkaar om

samen te leren van de praktijk en verbeteringen aan te brengen in het systeem.<sup>58</sup> In de twaalf lessen voor gemeenten in het volgende deel van het rapport werken we dit verder uit.

## 6.2 Lessen voor het Rijk

### Les 1: Zorg voor een wettelijk stelsel dat gemeenten helpt om de leefwereld van de inwoner centraal te stellen

Het huidige stelsel van wetgeving en financiering in het sociaal domein sluit integrale ondersteuning niet uit. Er komen ook weinig wenselijke veranderingen van wet- en regelgeving uit ons onderzoek naar voren (met uitzondering van de AVG) en in de vijf veelbelovende praktijken speelt belemmerende wet- en regelgeving nauwelijks een rol van betekenis. Maar het huidige complexe stelsel van verschillende wetten en geldstromen maakt het bieden van integrale ondersteuning bepaald niet gemakkelijk. De leefwereld van inwoners staat niet altijd centraal in wetgeving en het komt vooral aan op de manier waarop mensen in organisaties omgaan met wet- en regelgeving. Ook is wetgeving, zeker in samenhang, complex te begrijpen. Op Rijksniveau bestaat tussen de departementen vaak weinig kennis over en weer van elkaars veranderende wet- en regelgeving en de consequenties daarvan voor de inwoner.

De Rijksoverheid zou een verschil kunnen maken door integrale ondersteuning wettelijk beter te faciliteren. Er zijn verschillende mogelijkheden om wetgeving door te lichten en aan te passen. Een mogelijkheid is het harmoniseren van de verschillende opdrachten en mensbeelden van wetten in het sociaal domein, waarbij de nadruk meer zou kunnen komen te liggen op vertrouwen in de inwoner en de leefwereld van inwoner centraal stellen. Ook zou aangesloten kunnen worden bij de werkwijze van OnsPact. Binnen dit initiatief werken de ministeries van SZW, VWS en BZK en de gemeente Tilburg samen om knellende patronen binnen het systeem op lokaal niveau - door beroepskrachten, leidinggevend en beleidsmakers - in kaart te brengen en samen tot (landelijke) oplossingen te komen.<sup>59</sup>

### Les 2: Ondersteun gemeenten om goede integrale aanpakken te implementeren

De veelbelovende praktijken die wij hebben onderzocht laten zien dat de integrale ondersteuning vraagt om een cultuur- en organisatieverandering op lokaal niveau waarbij alle niveaus betrokken zijn: inwoners, beroepskrachten, leidinggevend en bestuurders. Het Rijk zou daarom vanuit meerdere departementen ondersteuning kunnen ontwikkelen waarmee gemeenten doeltreffende integrale ondersteuning kunnen ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een nieuw overkoepelend programma of versterking van bestaande programma's.

Een programma voor integrale ondersteuning lijkt een overbodige les, omdat er al zo veel programma's zijn voor integraal werken en kwetsbare inwoners. Toch denken wij dat extra ondersteuning van gemeenten meerwaarde kan hebben. We hebben gezien dat het inrichten van goede integrale ondersteuning echt een opgave is voor gemeenten: het is een volledig andere manier van denken, doen en organiseren voor alle betrokkenen. In de Samenwerkwijze van de gemeente Oss is deze verandering en wat daarvoor nodig volgens ons het meest helder verwerkt in ontwerpprincipes, methodiek en werkwijzen.<sup>60</sup> De implementatie van een integrale

---

<sup>58</sup> We zien dit o.a. bij de Proeftuin Ruwaard van de gemeente Oss en bij 'OnsPact' tussen de gemeente Tilburg en het (landelijke) Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens.

<sup>59</sup> <https://maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl/news/view/1af97c91-fc96-454b-9a69-7157f8465c11/ons-pact-een-samenwerking-met-tilburg-en-ministeries-om-patronen-te-ontdekken-en-te-doorbreken>

<sup>60</sup> Zie <https://www.proeftuinruwaard.nl/> en deel C praktijkvoorbeelden.

aanpak kost tijd en is een kwetsbaar proces. We zien dat het lastig is voor gemeenten om integrale aanpakken structureel te bestendigen en financieren. De opdracht van een eventueel programma zou dan ook kunnen zijn om gemeenten te ondersteunen bij het implementeren en bestendigen van integrale aanpakken.

### **Les 3: Werk samen met andere partijen**

Het is van belang om de ondersteuning vanuit het Rijk samen met andere partijen te ontwikkelen. Zorg dat alle betrokkenen bij integrale ondersteuning ook doelgroep van het eventuele programma zijn: (vertegenwoordigers van) inwoners, leidinggevenden, beleidsmedewerkers, bestuurders. De rollen, mogelijkheden en behoeften verschillen immers per niveau. Het is vooral belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan de rol van de lokale manager en bestuurder. Onze indruk is dat veel ondersteuningsprogramma's nu vooral gericht zijn op beleid en/of beroepskrachten, maar niet op managers en bestuurders, die uiteindelijk de lokale spelregels bepalen waarbinnen beroepskrachten de inwoner ondersteunen.

### **Les 4: Richt de ondersteuning flexibel en vraaggericht in**

Het is van belang klein te beginnen en de ondersteuning voor gemeenten al doende te ontwikkelen. We zouden dit een 'open' programma willen noemen. We zien bij de veelbelovende aanpakken dat zo'n adaptieve werkwijze leidt tot een beter gedragen aanpak die beter aansluit op de praktijk. Zo ontstaat een flexibel en vraaggericht ondersteuningsprogramma waarbij de globale opdracht wel vastligt, maar de vorm en activiteiten nog niet.

### **Les 5: Zorg voor verbinding met andere initiatieven**

Het is belangrijk te zorgen dat het ondersteuningsprogramma een duidelijke plek heeft binnen het geheel aan bestaande initiatieven. Er zijn immers al vele programma's gericht op integraal werken of het ondersteunen van kwetsbare inwoners. Denk aan Integraal Werken in de Wijk, het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens en de Agenda Stad/City Deals. Voorkomen moet worden dat een nieuw programma weer de zoveelste tijdelijke impuls is. Daarom is het belangrijk de verbinding te zoeken en het bestendigen van integrale ondersteuning en de financiering daarvan binnen gemeenten expliciet als opdracht mee te nemen.



# Deel B: Praktijk- voorbeelden



# Team 16+

## Alkmaar slecht grens van 18- naar 18+

*'Ik wil jongeren kunnen helpen zonder dat het uitmaakt uit welk potje het komt'*

*initiator Team 16+*

***'In ons vorige team (18- en 18+) bleef iedereen vanuit zijn eigen afdeling kijken en bleven casussen onnodig lang onder de jeugdwet hangen. Ik wilde een team dat ongeacht WMO of Jeugd naast de jongeren zou gaan staan en vanuit hun perspectief kijkt wat nodig is. Het zou niet uit hoeven maken uit welk financieringspotje het aanbod komt, als het de jongeren maar perspectief biedt.'***  
***Aan het woord is Eveline Schipper, initiator van het gemeentelijk Team 16+ in Alkmaar. Zij ging in 2020 met twee collega's***

***enthousiast van start met een nieuwe integrale aanpak voor jongeren van 16-27 jaar met meervoudige problematiek. De eerste bevindingen zijn (zeer) positief.***

### **Achtergrond en aanleiding**

Team 16+ is een initiatief van uitvoerenden werkzaam voor de doelgroep 18- en 18+ vanuit de verschillende afdelingen Jeugd en WMO van de gemeente Alkmaar. Zij werken nauw samen met hun collega's van de afdelingen onderwijs, participatie en beschermd wonen. Aanleiding voor het nieuwe team was de constatering dat hulp voor jongeren die 18 jaar werden in de

praktijk vaak te laat kwam en niet paste omdat het aanbod niet flexibel was door financiële schotten tussen de Jeugdwet (18-) en de Wmo (18+) *'Er moest dan op het 18<sup>e</sup> jaar nog van alles worden geregeld'*. De problemen die dat gaf voor jongeren werden voorheen vaak opgelost met de inzet van verlengde jeugdhulp<sup>61</sup>. Volgens de initiators van Team 16+ een niet alleen dure, maar vooral niet wezenlijke oplossing voor jongeren omdat daarmee de kloof tussen Jeugdwet en Wmo intact blijft. Hun analyse van die kloof is dat onder de Jeugdwet jongeren te veel uit handen wordt genomen door Jeugdzorg. Terwijl jongeren het plotseling zelf moeten zien te rooien als ze vanaf hun 18<sup>e</sup> onder de Wmo vallen en voor de wet volwassen zijn. Die kloof kan veel beter geslecht volgens Team 16+ onder andere door jongeren eerder *'zelf te laten doen wat ze zelf kunnen doen'*.

### **Bestuurlijk draagvlak**

De nieuwe werkwijze kon rekenen op draagvlak bij de managers van Jeugd en Wmo, de unit manager MO (de uitvoeringsunit waar beiden onder ressorteren) en de afdeling Beleid van de gemeente Alkmaar. De regisseurs van Team 16+ kregen van hen het mandaat om enerzijds de procesregie op zich te nemen in de begeleiding van jongeren met multiproblematiek waarbij vaak vele interne (gemeentelijke) en externe (zorgaanbieders) partijen betrokken zijn. Anderzijds kregen de procesregisseurs van Team 16+ het mandaat om zowel voorzieningen uit de Jeugdwet als uit de Wmo toe te kennen. Dit laatste wordt door Team 16+ als een essentiële randvoorwaarde voor het succes van hun integrale aanpak gezien. Vanaf de start werken de uitvoeringsunit MO en de afdeling Beleid van de gemeente nauw samen, hetgeen ook als een succesfactor wordt gezien: twee dedicated beleidsmedewerkers zitten boven op de recente ontwikkelingen en beleid is daarom altijd up to date. Dat zie je niet vaak binnen gemeenten.

Op bestuurlijk niveau sloot de aanpak naadloos aan op de beleidsvisie van de gemeente Alkmaar op Jeugdhulp, Wmo en Participatie (2019) waarin als doel werd gesteld om voor Jeugdigen in de leeftijd 16-27 (Rond 18) een integrale aanpak te ontwikkelen. Bestuurder omarmden de aanpak daarom vanaf de start. De wethouders (jeugd, wmo en wonen) en de gemeenteraad werden voortdurend op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen bij Team 16+.

Landelijk viel het initiatief voor Team 16+ samen met een uitnodiging als pilot mee te draaien met het landelijk Actieprogramma Dak-en thuisloze jongeren. Er bleek veel overeenkomst van problemen tussen de doelgroep van Team 16+ en dit landelijke Actieprogramma. Team 16+ Alkmaar sluit daarnaast aan op de uitgangspunten van de Landelijke aanpak 16-27 jaar.

---

<sup>61</sup> Verlengde jeugdhulp is hulp aan jeugdigen tussen de 18 en 23 jaar. Bijvoorbeeld als nog hulp nodig is en die hulp niet vanuit een andere wet kan worden geleverd. Of omdat de behandeling nog doorloopt. Dan kan de gemeente jeugdhulp toekennen aan een persoon ouder dan 18 jaar. Dit kan omdat in de Jeugdwet onder de definitie van 'jeugdige' ook iemand van 18 tot 23 jaar kan vallen. Hiervoor gelden bepaalde voorwaarden. Wordt hieraan voldaan, dan kan de gemeente besluiten de jeugdhulp toe te kennen aan een 'jeugdige' tussen de 18 en 23 jaar (<https://www.stimulansz.nl/verlengde-jeugdhulp/>).

## Werkwijze

Team 16+ is actief sinds april 2020 en bestaat uit drie regisseurs en een coördinator afkomstig vanuit de afdelingen Jeugd en Wmo. Doelgroep van Team 16+ zijn jongeren tussen 16-27 jaar met multiproblematiek. Criteria zijn dat zij problemen hebben op twee of meer van de 5 leefgebieden (1. Wonen, 2. Inkomen/Schulden, 3. Opleiding/Werk/Dagbesteding, 4. Welzijn/Gezondheid en 5. Netwerk). Ook moet sprake zijn van 3 van de 10 risicofactoren om voor procesregie van Team 16+ in aanmerking te komen. Deze criteria zijn gebaseerd op de ZelfRedzaamheidMatrix (ZRM). Daarnaast is een voorwaarde dat er een zogenaamd perspectiefplan ligt voor de jongere. Dit is een afspraak die al vanaf 2015 in de regio geldt tussen gemeenten, zorgaanbieders en gecertificeerde instellingen dat er bij jongeren voor hun 17,6<sup>e</sup> levensjaar een perspectiefplan is als verwacht wordt dat zij op hun 18<sup>e</sup> nog ondersteuning nodig hebben. In dat perspectiefplan zijn onder meer doelen en wensen opgenomen van de jongeren.

*'Er was toen zoveel met mij aan de hand op zoveel dingen tegelijkertijd, dat ik het helemaal niet meer overzag. Ik heb toen het Toekomstplan plan van Team 16+ ingevuld. Dat vond ik fijn omdat ik door het invullen inzicht kreeg in wat wel goed ging, dat zag ik niet meer dat ik best dingen wel goed kon. En ook kreeg ik inzicht in dingen waar ik aan wilde werken. Daardoor kreeg ik rust in mijn hoofd. Ik las het laatst terug wat ik 2,5 jaar geleden heb ingevuld en vond het ongelooflijk hoeveel er is veranderd'.*

*-Anne, 19 jaar, vanaf haar 17<sup>e</sup> onder regie van Team 16+*

Aanmeldingen voor Team 16+ kunnen gedaan worden bij het aanmeldpunt Jeugd of Wmo van de gemeente. Aanmeldingen worden in praktijk gedaan door Jeugd- en Gezinscoaches, WMO, het Beschermd Wonen, gecertificeerde instellingen, zorgaanbieders, huisartsen, Sociale Dienst en de RMC. Zij melden jongeren met meervoudige problematiek waarover zij zich zorgen maken dat ze tussen wal en schip vallen aan, omdat de huidige hulpverlening niet goed (geregeld) is of ontbreekt.

Na aanmelding wordt door Team 16+ het perspectiefplan opgevraagd. Als er aan de criteria voldaan wordt, stemt Team 16+ af met de aanmelder om te beoordelen of de jongere met het 18<sup>de</sup> jaar nog ondersteuning en sturing op zijn/haar perspectiefplan nodig heeft.

### Mijn Toekomstplan

Eerste stap is dat het aanmeldpunt checkt of er een perspectiefplan plan ligt. Dit perspectiefplan - inmiddels doorontwikkeld naar Mijn Toekomstplan, is een uitgebreid formulier waarin de 5 genoemde leefdomeinen zijn opgenomen. Team 16+ stelt als eis dat de jongere zelf zijn/haar huidige situatie met behulp van dit formulier in beeld brengt en aangeeft wat hij of zij wil bereiken (doelen) en wat daar voor nodig is. Tevens wordt geïnventariseerd wat zijn/haar toekomstplannen en dromen zijn. Het aanmeldpunt checkt of het plan (perspectief of Toekomst) dat er ligt, door de jongere zelf is ingevuld. Als dat niet het geval is, wordt alsnog de jongere zelf gevraagd het plan in te vullen. Dit zelf invullen is een cruciale

succesfactor volgens het basisprincipe jongere doet zelf wat jongere zelf doen kan. Hoe moeilijk dat soms ook voor ze is, aldus Team 16+: 'vaak zie je elders dat die plannen door professionals worden ingevuld, dan is het niet het plan van de jongeren zelf'. Het creëert betrokkenheid, stimuleert zelfstandigheid en normaliseert de situatie van de jongere aldus Team 16+. In een interview met een jongere blijkt dat dit principe ook zo werkt in praktijk:

Het Toekomstplan fungeert gedurende het traject als monitorinstrument voor regisseur en jongere bij tussentijdse evaluaties. Ook wordt het Toekomstplan door de regisseurs gebruikt om de samenwerkingspartners aan de afspraken te houden. Daarnaast signaleert Team 16+ aan de hand van de verschillende Toekomstplannen wat nodig is in het hulpverleningsaanbod.

### **Procesregie**

Elke jongere heeft 1 regisseur van Team 16+ die voor hen de toegangspoort is tot alle benodigde loketten van de gemeente en die samenwerkt met alle professionele partners (gemeentelijk en zorgaanbieders). Deze regisseur blijft ook na het 18<sup>e</sup> levensjaar betrokken bij de jongere. Daarbij wordt voortdurend gestreefd naar afschalen van dure professionele zorg waar het kan ten gunste van betrekken van het vrij toegankelijke veld (vrijwilligerswerk/sport/maatjes/eigenkracht).

De vier teamleden van Team 16+ hebben ieder hun eigen caseload. Er is een wekelijks casuïstiekoverleg waarin naast Team 16+ deelnemen; RMC, Participatie via Haltewerk, leerplichtambtenaren, een gedragswetenschapper vanuit jeugd, en af en toe sluiten zorgaanbieders of externe ketenpartners aan.

De ervaring leert dat de eerste 3-6 maanden zeer arbeidsintensief zijn voor de regisseurs van Team 16+ en dat het traject daarna vaak minder intensieve betrokkenheid van de regisseurs vergt. De aanvankelijke opzet van Team 16+ om meerjarige ondersteuning te bieden bij elke casus is inmiddels herzien in verband met de grote toestroom van jongeren naar Team 16+ en de daaruit volgende caseload van de regisseurs. Per jongere wordt daarom nu bekeken wanneer Team 16plus kan afsluiten en overdragen aan een van de bij de jongere betrokken organisaties of een vrij toegankelijke partij.

Naast het voeren van procesregie geeft Team 16+ ook advies aan collega's intern (jg coaches, wmo, wonen, onderwijs, participatiewet) en extern aan ketenpartners.

### **De rol van participatie in de werkwijze**

Het merendeel van de jongeren (85%) heeft bij aanmelding (onder andere) een hulpvraag op het terrein van wonen, waarbij het met name gaat om een gebrek aan passende woonvoorzieningen en aan zelfstandige huisvesting. Twee derde van de hulpvragen van jongeren gaat (onder andere) over geldzaken (inkomen en schulden) waarbij de vraag naar werk veelvuldig aan bod komt: jongeren willen heel graag werk hebben, hoe groot de psychiatrische problematiek ook is. Zelfs als ze geen dak boven hun hoofd hebben, willen ze eerst werk hebben, aldus Team 16+. Deze hulpvragen worden gedeeld met de relevante gemeentelijke instanties Sociale Dienst en RMC, zodat de jongere gebruik kan maken van beschikbare regeling in het sociaal domein breed (jeugdwet, wmo, p-wet). Omgekeerd kan ook vanuit de andere organisaties een aanmelding komen van jongeren met een hulpvraag op het terrein van werk. Dan ondersteunen zij de jongere met het invullen van hun Toekomstplan en brengen dat,

wanneer nodig, bij Team16+ in. Mocht er naast de participatiewet ook zorg nodig zijn dan kan de regisseur van team 16+ procesregie voeren op de 5 leefgebieden. De zoektocht naar de beste plek hoe deelname aan de arbeidsmarkt van de jongere te ondersteunen, wordt belegd bij de participatiewet en/of onderwijs (RMC) veelal in nauwe samenwerking met hulpverlening (indien nodig) vanuit jeugd of wmo.

Naast gemeentelijke ondersteuning is er vaak veel inzet van (verschillende) zorgaanbieders rond jongeren met multiproblematiek. De regisseur werkt samen met - en voert controle op het nakomen van de gemaakte afspraken van - de bij de jongere betrokken zorgaanbieder(s). De regisseur van Team 16+ is daarbij verantwoordelijk voor de procesregie, de zorgaanbieder is verantwoordelijk voor de inhoud van de hulpverlening.

### **Ontwikkelingen**

Gemeentelijke partners als Haltewerk (sociale dienst) of RMC (toeleider naar school en/ of werk) en ook zorgaanbieders weten Team 16+ steeds beter te vinden. Het eerste jaar is door de regisseurs van Team 16+ ingezet op bekend maken van de aanpak en overtuigen van integraal werken bij alle partners voor de doelgroep 16-27 jaar. Er wordt blijvend ingezet deze partijen te motiveren integraal te werken.

## **Financiering**

De financiering voor de eerste drie jaar van Team 16+ (2020 t/m 2022) kwam uit het innovatiebudget van Jeugd en WMO. Vanaf 2023 wordt team 16+ structureel gefinancierd door de gemeente en is als zodanig opgenomen in de begroting van de gemeente Alkmaar.

## **Wat is het resultaat?**

Er blijkt veel vraag onder professionals naar de procesregie van Team16+ zowel binnen de gemeentelijke hulpverleners als bij zorgaanbieders/externe partners. Het aanvankelijke doel om 40 jongeren te begeleiden uit de doelgroep in het eerste jaar (2020) is in praktijk verdubbeld naar 83 jongeren in 2020, en staat inmiddels op 135 jongeren in totaal in procesregie. Daarvan volgt het team nog zo'n 60 zaken vanuit de procesrol.

### **Effecten en tevredenheid cliënten**

Een deel van jongeren (16) is na afloop van de ondersteuning door Team 16+ gevraagd naar hun tevredenheid over de regievoering vanuit Team 16+. Die blijkt zeer hoog. Oordelen op een 5 puntschaal zijn 3.5 of hoger en betreffen zowel tevredenheid over de regievoering van de regisseur, het zich serieus genomen voelen, de nazorg en het Toekomstplan. Jongeren geven regisseurs terug dat zij het gevoel hebben gesteund te worden in hun plan dat als hun eigen plan ervaren wordt. Jongeren worden door regisseurs bijvoorbeeld gestimuleerd om zelf huisvesting te zoeken. Door de nauwe samenwerking met RMC en Haltewerk is het een aantal jongeren zelf gelukt woonruimte te vinden met inzet van bijzondere bijstand voor de financiering van de eerste maand huur en borg (Schipper, E. (2021).

Team 16+ heeft naast consultatie van de jongeren ook zelf de voortgang op verschillende leefgebieden van de jongeren in kaart gebracht en constateert dat de intensieve inzet van procesregie veel verbetering laat zien in praktijk. Zo heeft 85% van de jongeren bij aanmelding een hulpvraag op het terrein van wonen, en is dat bij de tussenevaluatie (na 1 tot 3 maanden) nog maar de helft (47%).

### **Effecten en tevredenheid andere organisaties**

De integrale aanpak Team 16+ als methodiek is zeer vruchtbaar volgens Team 16+ en de gesproken samenwerkingspartners. Het toekomstplan werkt zowel voor de invulling van de regiefunctie van Team16+ evenals de controle van de regisseur op zorgaanbieders, en er zijn stappen gemaakt meer tijdig te anticiperen op de overgang van 18- naar 18+. Het Toekomstplan helpt samenwerkingspartners naar eigen zeggen beter koers te houden bij complexe casuïstiek. Regisseurs van Team 16+ en samenwerkingspartners zien dat door de integrale aanpak stapeling van hulp voorkomen wordt omdat er zicht ontstaat op dubbellingen in aanbod en begeleiding (Zuidgeest F. en Franssen N. (2021). Regisseurs bevorderen het overleg tussen de zorgaanbieders zowel op casusniveau als breder. Veel tijd is door Team 16+ gestoken in het overtuigen van samenwerkingspartners van het belang van het - door jongeren zelf- in te vullen Toekomstplan. Zo was aanvankelijk bij de aangemelde cases in slechts de helft een perspectief plan (of Toekomstplan) aanwezig. Inmiddels missen op het totale bestand van jongeren nog slechts 2 Toekomstplannen. Ook verandert het aanvankelijk wantrouwen naar Team 16+ langzamerhand in adviesvragen en in de aanmelding van casuïstiek. De zorgaanbieders zijn positief over de integrale aanpak: *“Team 16+ denkt andersom; niet in hokjes, maar buiten de normale kaders. Ze pakken het probleem op vanuit de jongere, ze zijn snel, en ze kijken naar alle levensgebieden’. Het zijn korte lijnen voor ons en het is snel schakelen. Ze komen ook hier heen om te overleggen. Zo kunnen jongeren die het eng vinden, niet op het laatste moment afzeggen als ze het te spannend vinden.’*

Zorgaanbieders ervaren de samenwerking vanuit de casuïstiek als een prettige werkwijze: met name het hebben van een vast contactpersoon vanuit de gemeente (Team16+ ) en iemand die meedenkt over wat passend aanbod is, ongeacht de leeftijd van de jongeren wordt gewaardeerd. Ook het feit dat Team 16+ jongeren lang in beeld houdt is belangrijke meerwaarde voor zorgaanbieders.

De samenwerking leidt ook tot verbetering van hulpverlening, zo blijkt uit het groepsgesprek van DSP met medewerkers van Halte Werk, RMC en leerplichtbegeleiders. Dit komt door de inbreng van verschillende perspectieven op complexe casuïstiek, op mogelijke oplossingen en doordat casuïstiek overgenomen kan worden door het team als dat nodig is. Benadrukt wordt dat het casuïstiekoverleg een lerend netwerk is waar iedereen, ook Team 16+ zich kwetsbaar opstelt (*‘wij weten het soms ook niet’*).

### **Maatschappelijke effecten**

De kosten van de aanpak zitten in het beschikbaar stellen van de inzet van de regisseurs, voorheen hulpverleners vanuit Wmo en Jeugd, die in Team 16+ (veel) meer tijd investeren in de jongeren dan onder de Jeugdzorg of Wmo het geval was. Daarnaast is en wordt door hen veel tijd geïnvesteerd in de samenwerking met - en overtuigen van -zorgaanbieders en gemeentelijke partners om integraal te werken (zie kader).

### Kosten van de aanpak

Team 16+ vergt meer tijd dan reguliere Jeugdzorg of Wmo voor de intensieve ondersteuning van jongeren en zorgaanbieders. De intensieve procesregie van Team16+ vergt meer contactmomenten met jongere en zorgaanbieder dan de reguliere werkwijze. Daarnaast vergt aandacht voor alle leefgebieden extra tijd van de regisseurs in vergelijking met reguliere werkwijze. De intensiteit van de procesregie zit vooral in de eerste 3 maanden waarin een halve tot hele dag per jongere nodig is, naar een aantal maanden loopt dit terug naar halve dag per week tot een enkel uur per week. Team 16+ kan daardoor minder casuïstiek oppakken (20-25 cases) dan reguliere Jeugd/Wmo (25 resp 40 cases).

Team 16+ vergt veel tijd (bij aanvang) voor het opzetten van de samenwerking met samenwerkingspartners binnen en buiten de gemeente. Buiten de caseload verzorgen de regisseurs ook advisering (over casuïstiek) aan collega's binnen en buiten de gemeente. Het overtuigen van het nut van invullen van het Toekomstplan door de jongere zelf, vergt veel overtuigingskracht en tijd van de regisseurs, met name bij de zorgaanbieders.

De baten van de aanpak zijn door onderzoeksbureau BVNG in 2020/2021 in kaart gebracht met onderzoek naar het maatschappelijk en financieel rendement van de inzet van Team 16+. Zij concluderen op basis van casusonderzoek dat er op de langere termijn kostenbesparingen worden bereikt. Zij zien in de casereviews van 38 lopende casussen dat er in alle gevallen sprake is van positief maatschappelijk rendement. Dit komt doordat Team 16+ vroegtijdig kan inspelen op behoeften van jongeren en jongvolwassenen. Daardoor is er een verminderde kans op overlast vanuit deze doelgroep en meer sturing op mogelijkheden (Big 5) die jongere tot zelfstandig functionerend lid van de gemeente maken. In 15 van de 38 casussen is daarnaast sprake van een positief *financieel* rendement die direct gevolg is van Team 16+ Dit komt doordat de regisseurs van Team 16+ volgens BVNG andere keuzes maken, waar in de reguliere werkwijze geen tijd is, en omdat de nadruk ligt op het in beeld brengen van alle leefgebieden zodat een integraal plan ontstaat. Daarmee komt de hoofdproblematiek van de jongere bloot te liggen en wordt gewerkt aan duurzame oplossingen ipv aan symptoombestrijding. Dit betaald zich op lange termijn terug in afschaling van zorg. (Rui en Meijer, 2021<sup>a</sup>). In interviews met initiators Team 16+ komt aanvullend hierop de volgende meerwaarde naar voren;

- Dubbele inzet van hulp wordt voorkomen.
- De inzet van duurdere zorg neemt af doordat (Schipper, E., 2021).
  - minder vaak verlengde jeugdzorg wordt ingezet.
    - het vrij toegankelijke veld in 25% van de casussen is ingezet denk aan Sportmaatje, stimuleren eigen kracht, inschakelen eigen netwerk, een eerstelijnspsycholoog via ZVW, toeleiding naar RMC/Haltewerk.
    - Ambulante ondersteuning vanuit de verlengde jeugdhulp is in de meeste zaken omgezet naar ambulante ondersteuning vanuit WMO in geval 18+ en afgeschaald van 10 naar 6 uur per week.
- door het betrekken van jongeren bij het Toekomstplan wordt betrokkenheid gecreëerd, dit heeft positief effect op een succesvol traject
- Er is sprake van verbetering van de kwaliteit van het werk; er is meer focus, de situatie wordt inzichtelijker voor - en leidt tot minder frustratie bij jongeren, de juiste zorg wordt zo snel mogelijk ingeschakeld daardoor is minder zware zorg later voorkomen, er is preventie van dak-thuisloosheid, en er wordt in een eerder stadium gekeken wat nodig is.



- Alle jongeren die voorheen tussen wal en schip vielen komen in dit team terecht. De gemeente heeft veel contact met 16+ regisseurs, wekelijks wordt vanuit de gemeente naar trends gevraagd

Er is volgens Team 16+ inmiddels breed draagvlak binnen de gemeente te werken volgens de principes van de procesregie die in Team 16+ worden gehanteerd (Toekomstplan, jongeren zelf laten doen wat zij zelf kunnen doen, procesregie, inzet regisseurs na 18<sup>e</sup> levensjaar door laten lopen, mandaat voor Jeugd en WMO voorzieningen). Deze worden binnen de Unit Maatschappelijke Ondersteuning breed uitgerold. Ook wordt gekeken hoe team 16plus bijdraagt aan beheersmaatregelen (afbouw verlengde jeugdhulp, inzet voorliggende voorzieningen, relatie tot gecertificeerde instellingen) en wordt het maatschappelijk en financieel rendement van Team 16+ gemonitord. De expertise en werkwijze van Team 16+ wordt inmiddels breed gedeeld met regiogemeenten waar een betere samenwerking dan voorheen mee is.

## Portret

### *'Voor het eerst werd er naar mij geluisterd'*

#### **Anne, ondersteund door Team 16+ Alkmaar**

##### **Een roerige tijd**

Anne is een jonge vrouw van 19 die bescheiden overkomt maar als ze haar verhaal vertelt dat helder en trefzeker doet. Dat is wel heel anders geweest, vertelt ze. Ze heeft een turbulente jeugd achter de rug met heel veel problemen waaronder een zeer instabiele thuissituatie. Haar moeder, bij wie ze heel lang gewoond heeft (*'achteraf gezien te lang'* aldus Anne ) kon de zorg voor Anne niet opbrengen door haar psychiatrische problemen. Daarna woonde ze bij haar vader maar dat ging helemaal niet goed en daarom logeerde ze heel vaak bij haar oma. Ze ervoer veel negativiteit thuis en kon hele dagen school niet opbrengen. Anne had nog maar weinig zelfvertrouwen en naar eigen zeggen geen doel in haar leven. Kinderbescherming en een jeugdhulpverleningsorganisatie zijn betrokken geweest maar voor Anne zonder resultaat.

##### **Voor het eerst werd er naar mij geluisterd**

Anne kwam op haar 17<sup>e</sup> terecht bij Team 16+ toen het bij haar vader in huis niet meer ging. Ze voerde veel gesprekken met Team 16+ zowel samen met haar vader als individueel en er ging voor haar een wereld open:

*'Voor het eerst maakte ik mee dat er geen kant werd gekozen, maar dat er bij mij gepeild werd wat ik nodig had. Dat was helemaal nieuw voor mij en een groot verschil met de Kinderbescherming en de jeugdzorginstelling die meer luisteren naar wat ouders zeggen dan dat er echt naar mij geluisterd wordt of dat er echt naar de thuissituatie wordt gekeken. Mijn vader kan heel goed praten, er werd eigenlijk altijd vooral goed naar mijn vader geluisterd, ze trokken altijd partij voor hem. Bij Team 16+ ging het er voor het eerst over wat mijn behoeften waren en niet wat mijn vader of mijn moeder nodig had.'*

##### **Negativiteit achtergelaten**

In overleg met Team 16+ is door Anne gekozen voor een woonproject voor jongeren waar ze inmiddels 2,5 jaar woont. Ze heeft een intensief ondersteuningstraject vanuit Team 16+ achter de rug waarin ze haar eigen doelen heeft geformuleerd en alles op een rijtje heeft leren zetten met psychologische ondersteuning:

*'Door 16 plus en de hulpverlener van het woonproject weet ik wat ik zelf moet veranderen, dat ik voor mijzelf verschil kan maken. Het deel van naar mijzelf kijken, dat heb ik geleerd, heel veel dingen zag ik niet, dat lag vooral aan anderen. Nu zie ik meer wat ik zelf kan veranderen. Ik kan nu goed zien waar ik wat aan moet doen. Ik leerde dat niet alleen in gesprekken maar ook door visualiseren en uitbeelden van situaties. Ik heb ook levensloopondersteuning gehad en heb alles opgeschreven wat er gebeurd is. Als er zoveel is gebeurd, dan is het goed om dat te doen. Het heeft mij heel goed geholpen de emoties te begrijpen. Ik heb het heel goed in mijn hoofd gekregen. Ik kan daardoor nare emoties achter me laten.'*

### **Toekomstplan**

Ook noemt Anne het Toekomstplan als een heel belangrijk instrument dat haar geholpen heeft zaken op de rij te krijgen. Dat instrument dient meerdere doelen: *'Er was toen zoveel met mij aan de hand op zoveel dingen tegelijkertijd, dat ik het helemaal niet meer overzag. Ik heb toen het Toekomstplan plan van Team 16+ ingevuld. Dat vond ik fijn omdat ik door het invullen inzicht kreeg in wat wel goed ging, dat zag ik niet meer dat ik best dingen wel goed kon. En ook kreeg ik inzicht in dingen waar ik aan wilde werken. Daardoor kreeg ik rust in mijn hoofd. Ik las het laatst terug wat ik 2,5 jaar geleden heb ingevuld en vond het ongelooflijk hoeveel er is veranderd '.*

### **Advocaat**

Anne kan dan ook geen verbeterpunten noemen voor Team 16+ omdat ze zich alleen maar geholpen voelt door hen: *'Als Team 16+ er niet was geweest, zou ik nog steeds heen en weer gaan van mijn vader naar mijn oma, en dan zou ik geen doel hebben'. Sinds ze in het woonproject woont heeft ze haar leven weer op orde gekregen. Ze gaat weer hele dagen naar school, zit nu in MBO 4 en wil hierna HBO rechten doen en daarna rechten gaan studeren: 'Mijn droom is advocaat worden, daar doe ik nu mijn best voor. Ik heb nu goed contact met mijn moeder, daar ben ik blij mee. Met mijn vader gaat het contact wat minder. School gaat goed, en ik hoop ook mijn eigen huis te krijgen. Ik heb een poes en die kan daar dan ook wonen'.*



# School Als Werkplaats

## Instellingen bundelen krachten binnen schoolmuren

*“We hebben ‘buiten’ naar ‘binnen’ gehaald. Dit zorgt ervoor dat de ondersteuning van SAW laagdrempelig is voor studenten.”*

*Een van de oprichters van School Als Werkplaats*

**Meer dan tien jaar geleden kampte het Friesland College met veel schooluitval. Om dit tegen te gaan vonden de oprichters dat er een nieuwe werkwijze nodig was: een laagdrempelige, domeinoverstijgende aanpak. Een plek waar onderwijs, het sociaal domein en hulpverlening samenkomen. Een aanpak waarbij de school de werkplek is voor welzijnswerkers en hulpverleners: School Als Werkplaats.**

### **Ontstaan van de aanpak**

Het Friesland College heeft een multidisciplinair team opgericht onder de naam School Als Werkplaats (SAW), om studenten te ondersteunen wanneer ze te maken krijgen met tegenslagen in hun leven. Als een student problemen of moeilijkheden heeft in diens dagelijks leven, kan dit negatieve gevolgen hebben op het schoolverloop van de student. De kans op schooluitval door belemmerende omstandigheden is groter bij deze groep studenten.

Studenten kunnen sinds 2010 met hun problemen of vragen terecht bij een hulpverlener van SAW. Specialisten van verschillende organisaties ondersteunen studenten door met ze in

gesprek te gaan, om zo samen op zoek te gaan naar de best passende oplossing. SAW is in de basis een preventieve aanpak waar alle studenten van het Friesland College gebruik van kunnen maken. Bij studenten met complexere problematiek wordt er integrale ondersteuning geboden. Ondersteuning varieert dus van lichte pedagogische ondersteuning tot intensieve domein-overstijgende begeleiding van de student. Op deze manier zorgt SAW voor integrale ondersteuning binnen de schoolmuren van het Friesland College.

### **SAW is doorontwikkeld vanuit een kleinere aanpak om schooluitval tegen te gaan**

SAW is in 2010 als aanpak organisch ontstaan vanuit een eerder programma om (vroegtijdige) schooluitval bij niveau 1-studenten tegen te gaan. Voor 2006 vielen relatief veel niveau 1-studenten uit op het Friesland College. Docenten gaven toentertijd aan dat studenten vaak met specifieke (hulp)vragen kwamen over onderwerpen waar zij niet in gespecialiseerd zijn. Om deze problematiek op te lossen vond de schoolleiding dat een aanpak met aanvullende expertise nodig was binnen de school voor niveau 1-studenten.

Na sparren met een van de hulpverlenersorganisaties waar het Friesland College al mee samenwerkte bij de eerste vorm van de aanpak, ontstond het idee om een hulpverlener twee dagen op het Friesland College te laten werken via een detachingsconstructie. Er is toen bewust gekozen om de hulpverlener in de lesomgeving te laten werken, om zo dichtbij de studenten en docenten te komen staan. De hulpverlener ging tijdens deze twee dagen in gesprek met niveau 1-studenten om hun ondersteuning te bieden waar nodig. Bovendien ging de hulpverlener als sparringpartner in gesprek met docenten. Hierbij was de hulpverlener volledig vrij met de invulling van zijn werkwijze. Als éénpitter was hij gewend om integraal te werken, dus waar nodig sloten andere hulpverleners en welzijnswerkers met hun expertise aan. Van 2006 tot 2009 zijn op deze manier zo'n 150 niveau 1-studenten ondersteund.

Ieder jaar werd de aanpak voor niveau 1-studenten door het Friesland College geëvalueerd. Uit deze evaluaties kwamen positieve resultaten naar voren: het aantal schooluitvallers ging omlaag. Ook gaven docenten, studieloopbaanbegeleiders (SLB'ers), coaches en studenten aan blij te zijn met de ondersteuning. De aanpak om niveau 1-studenten te ondersteunen was uiteindelijk zo'n groot succes, dat het college van bestuur besloot om de aanpak ook voor niveau 2-studenten in te zetten. Er was een grotere, gedegen aanpak nodig. Zo ontstond het idee om integrale ondersteuning aan te bieden binnen de schoolmuren.

### **Almaar groeiende werkwijze voor een grotere doelgroep**

Na de start van de uitgebreide aanpak kwam er gaandeweg meer belangstelling voor vanuit verschillende partijen. Bovendien was er in 2010 veel belangstelling vanuit de politiek en het onderwijs om het aantal vroegtijdig schoolverlaters te verlagen. De bestuursvoorzitter van het Friesland College stond achter de aanpak, en vond dat vertegenwoordiging vanuit het gemeentelijke domein niet kon missen. Deze bestuursvoorzitter heeft meteen contact opgenomen met haar bestuurlijk netwerk, om zo meer draagvlak te creëren. Doorslaggevend in de ontwikkeling van het Friesland College is dat bestuurders SAW nooit als een pilot of experiment hebben gezien, maar als een nieuwe werkwijze (Nji & ECBO, 2022).

De gemeente Leeuwarden en het Friesland College hebben de handen ineengeslagen om een gedegen aanpak op te zetten. Ze organiseerden gezamenlijk gesprekken tussen welzijns- en

hulpverlenersorganisaties en het onderwijs, om deze domeinen zo dichterbij elkaar te brengen. Na meerdere malen met elkaar om tafel te hebben gezeten was het idee om gezamenlijk - onderwijs en (welzijns)hulpverlening - de aanpak SAW op te zetten. Het idee van SAW is vervolgens bij de Provincie Fryslân ingediend, die bereid was voor twee jaar 200.000 euro in het traject SAW wilde investeren. De gemeente Leeuwarden legde bij de start van SAW 150.000 euro per jaar in.

Eind 2010 is er door het Friesland College een conferentie georganiseerd waar geïnteresseerde partijen (o.a. hulpverleningsorganisaties en gemeenten) ideeën over de aanpak SAW met elkaar konden delen. Bestuurders van verschillende organisaties waren enthousiast en wilden graag investeren in SAW. Uit deze conferentie vloeide een klankbordgroep van bestuurders voort. Tijdens deze klankbordgroepen werden inzichten gegeven en ontwikkelingen rondom SAW besproken. Afspraken werden mondeling gemaakt, enkel de financiële structuur werd vastgelegd in jaarlijkse contracten.

De inzet van de (bestuurlijke) dragers van SAW heeft ervoor gezorgd dat er veel informatie met de buitenwereld gedeeld werd over de aanpak. Er werden conferenties en bijeenkomsten met de betrokken organisaties georganiseerd, ook op bestuursniveau. Doordat de werkwijze en resultaten uit de praktijk actief naar buiten werden gebracht, kreeg SAW steeds meer aandacht van buitenaf. Het ministerie van OCW stimuleerde in 2011 projecten gericht op het voorkomen van voortijdige schooluitval, genaamd 'Voorlopers'. SAW werd door OCW aangemerkt als een Voorloper (NJI & ECBO, 2022). Door deze stimulans kreeg SAW landelijke bekendheid.

Vanaf 2014 is zorgverzekeraar De Friesland financieel gaan bijdragen aan SAW. Deze financiële bijdrage ging gepaard met een uitbreiding van de doelgroep; niet alleen niveau 1 en 2 studenten konden gebruikmaken van SAW, maar voor alle BOL-opleidingen (niveau 1 tot en met 4) van het Friesland College in Leeuwarden. Dit is vanaf 2015/2016 verder uitgebreid naar leslocaties in Heerenveen (NJI & MBO Raad, 2019). In 2019 zijn ook BBL-studenten en anderstaligen in de portefeuille van SAW gekomen, waardoor de doelgroep van SAW nu ruim 9.600 studenten telt (NJI & ECBO, 2021). Dit betreft dus alle studenten van het Friesland College. In totaal telt het Friesland College dit jaar zo'n 10.000 studenten.

In 2016 sloten, naast de gemeente Leeuwarden en Heerenveen, meerdere Friese gemeenten zich aan bij de aanpak. Vanaf dat jaar werden de kosten van SAW gezamenlijk gedragen door het Friesland College, de Friese gemeenten en zorgverzekeraar De Friesland. Deze partijen dragen tot op de dag van vandaag financieel bij aan de werkwijze.

## **Werkwijze en doelgroep**

### **Doelstelling en doelgroep van SAW**

Het doel van SAW is om studenten te ondersteunen bij het behalen van hun diploma halen, en wanneer dit niet mogelijk is de student een ander geschikt traject (bijvoorbeeld richting werk of een andere opleiding) te begeleiden, om zo voortijdig schooluitval tegen te gaan. Door preventief te handelen, moet SAW er daarnaast voor zorgen dat externe, duurdere zorg wordt voorkomen. Dit is een uitkomst van het preventieve karakter van de aanpak. Iedere student op het Friesland College kan hulp vanuit SAW krijgen, maar de aanpak is vooral opgezet voor studenten die door tegenslagen in het leven extra ondersteuning nodig hebben.

## Presentietheorie als basis van de werkwijze SAW

De werkwijze van SAW is gebaseerd op de presentietheorie van Baart. Die theorie stelt dat goede zorg geboden kan worden als de hulpverlener aanwezig is in de omgeving en het leven van degene die hulp of ondersteuning nodig heeft (Baart, 2001; Buijs & Van Dorp, 2021). Deze aanwezigheid zorgt voor laagdrempelige begeleiding en ondersteuning.

Hulpverleners en welzijnswerkers van SAW lopen rond op school, en zijn zo zichtbaar op de leslocaties. De school fungeert als een soort wijk in het klein: ondersteuning en hulpverlening door specialisten vindt plaats op het Friesland College zelf, in plaats van extern (NJI, 2018). Dit verlaagt de drempel voor studenten om in gesprek te gaan met een hulpverlener. Momenteel zijn er vanuit elf verschillende organisaties<sup>62</sup> hulpverleners en welzijnswerkers als SAW'er gedetacheerd aan het werk bij het Friesland College (NJI & ECBO, 2022). SAW verbindt zo de domeinen onderwijs, het sociaal domein en de hulpverlening.

*“Ik denk dat iedere student iets als School Als Werkplaats nodig heeft. Al zijn het de kleine dingen waarbij je een student kan ondersteunen; het helpt studenten vaak al om er even met iemand over te kunnen sparren.”*

*Een SAW'er*

Het belang van de student staat bij SAW voorop. SAW'ers zijn present in de leefwereld van de studenten en stemmen af wat diegene op dat moment nodig heeft in diens leven. Dat kan variëren van een enkel gesprek tot intensievere en regelmatige begeleiding. Maatwerk is daarbij van belang. De verwachtingen van de student zijn leidend voor de aanpak van de SAW'er. De rol van een SAW'er is om naast de student te staan en mee te denken, waar de student zelf dus mee dient te werken aan de oplossing.

Er zijn meerdere manieren waarop de student bij een SAW'er terecht kan komen: door zelf het contact te leggen met een SAW'er of via een docent/SLB'er/coach die een brug kan slaan tussen een student en een SAW'er. Op het moment dat een student (structureel) verzuimt of als een SAW'er signaleert dat een student ondersteuning nodig

heeft, dan zal de SAW'er proactief op de student afstappen. De start van een SAW-gesprek is wel vrijwillig. Een student kan ook stoppen met SAW wanneer hij/zij dat wil. De ondersteuningsbehoefte van de student is hierbij leidend.

De inzet van de gesprekken is vooral gericht op preventie. Tijdens de gesprekken die een SAW'er met de student voert, analyseert de SAW'er op welke leefgebieden de student moeilijkheden ervaart. Van daaruit maakt de SAW'er een inschatting wat de student nodig heeft (NJI & MBO Raad, 2019). Studenten komen met allerlei soorten vragen en problemen langs: van vragen over hulp bij het invullen van een formulier van DUO tot en met het gevoel delen dat je het leven even niet meer ziet zitten.

In de bejegening van de studenten gaan SAW'ers uit van de kracht en gezonde kanten van de student. Empowerment van de student is een instrument om het doel (behalen van een diploma

<sup>62</sup> Kinnik GGZ, MEE, FIER, Jeugdhulp Friesland, Amaryllis, Zienn, Caleidoscoop, Gemeente Leeuwarden, Reik, GGD Fryslân, Verslavingszorg Noord Nederland

of alternatief daarvoor) te bereiken. Studenten worden gestimuleerd om binnen hun dagelijkse omgeving te zoeken naar mogelijkheden en kansen. Op deze manier leren studenten zelf hun netwerk en omgeving inzetten om zo een gewenst doel te bereiken. Dit bevordert de zelfredzaamheid van studenten. Vaak zijn enkele gesprekken voldoende om een student te ondersteunen. Soms is er meer nodig dan alleen gesprekken, dan varieert de ondersteuning van lichte pedagogische ondersteuning tot intensieve domein-overstijgende begeleiding van de student.

### **De SAW'er**

Een SAW'er werkt als een generalist met een specialisme. Ze zijn verdeeld over alle opleidingen. SAW'ers worden elk gedetacheerd vanuit een andere organisatie in de regio. De SAW'er kan bij complexere problematiek ook schakelen met collega-SAW'ers met andere specialismen. Ze zijn gemiddeld zo'n acht tot twaalf uur per week aanwezig in de leer- en werkomgeving van studenten. Op het moment dat de problematiek ernstig is, kan een SAW'er een student doorverwijzen naar externe ondersteuning (vaak een organisatie die ook bijdraagt aan SAW). Dit gaat altijd in samenspraak met de student.

Er zijn verschillende contactmomenten tussen SAW'ers, om met elkaar te kunnen sparren. Daarnaast zijn er periodieke casuïstiekbesprekingen en themabijeenkomsten, die ervoor zorgen dat SAW'ers van elkaar en elkaars werkveld op de hoogte zijn en blijven. Dit zorgt bovendien voor een kruisbestuiving van kennis. SAW'ers weten de weg naar elkaar, maar ook naar buiten goed te vinden; de lijnen zijn kort. Wanneer een student met hevige problematiek bijvoorbeeld moet worden doorverwezen naar een hulpverleningsorganisatie, weet een SAW'er door diens grote netwerk sneller de juiste plek te vinden waar de student terecht kan.

### **Het SAW team**

Het hele team van SAW bestaat uit veertig professionals vanuit verschillende instellingen voor (jeugd)hulpverlening en welzijnswerk en interne medewerkers van het Friesland College. Het team bestaat uit een coördinator SAW (voorheen teamleider genoemd), een beleidsmedewerker SAW en SAW'ers die de zorg dragen voor de uitvoering. Gezamenlijk zijn zij ruim vijfhonderd uur per week aan SAW kwijt (NJI & ECBO, 2022). Iedereen werkt met hetzelfde doel, zonder organisatiebelangen.

Om ervoor te zorgen dat de verbinding tussen onderwijs en hulpverlening tot stand komt, is een voorwaarde van SAW het aanstellen van een spilfiguur (Buijs & Van Dorp, 2021). Hij/zij moet ervoor zorgen dat de verbinding tussen onderwijs en hulp staande blijft, en de domeinen door studenten niet als twee losse delen worden gezien. Studenten vinden het makkelijker om op iemand af te stappen die onderdeel is van school. Dit is een van de taken van de coördinator en beleidsmedewerker. De coördinerende SAW'er zorgt daarnaast voor uitwisseling van kennis en kunde, een gedegen samenwerking op diverse niveaus, een goede afstemming tussen de betrokken organisaties en dat er volgens het beleid gewerkt wordt. Bovendien is de coördinator verantwoordelijk voor een goede PR, controleert de coördinator naleving van de uitgangspunten, streeft diegene naar een eenduidige werkwijze en wordt de coördinator ingezet bij vastlopende situaties. De coördinatie is een belangrijk speerpunt voor de integrale werkwijze. Om de integrale aanpak te laten slagen schetst de coördinator duidelijke kaders voor SAW'ers, waarbinnen de professionele autonomie aanwezig kan blijven.

De werkwijze van SAW wordt ieder jaar door middel van een monitor geëvalueerd. Ook zijn er tussendoor methodiekontwikkelingen geweest (o.a. Buijs & Van Dorp, 2021; NJi, 2013<sup>a</sup>). Bovendien is er twee keer per jaar een overleg op school met alle bestuurders en het management van de betrokken partijen. Tijdens dit overleg komen kwesties voorbij zoals de behaalde resultaten, stand van zaken, verbeterpunten en andere belangrijke onderwerpen. Betrokken partijen blijven zo op de hoogte, kunnen waar nodig meedenken. Bovendien helpen deze overleggen bij het vasthouden van commitment van alle partijen.

### **Rol van participatie in de werkwijze**

Het doel van SAW is om studenten naar diens diploma te ondersteunen, want een diploma vergroot de kansen op de arbeidsmarkt. Indirect draagt het behalen van een diploma door SAW dus bij aan de maatschappelijke participatie van de student. Er is bovendien ook een werkconsulent vanuit de gemeente werkzaam als SAW'er, die de student kan begeleiden naar werk bij schooluitval.

## **Wat is het resultaat?**

### **Doelbereik en hoeveelheid deelnemers aan SAW**

In de beginjaren van SAW ging het aantal vsv'ers omlaag. Momenteel blijft het aantal schooluitvallers stabiel, wat neerkomt op een veel lager gemiddelde dan voor de invoering van SAW. Het Friesland College gelooft niet dat dit alleen door SAW komt, doordat er meerdere factoren van spelen bij schooluitval zoals de inzet van andere ondersteunende diensten voor studenten binnen het Friesland College en andere persoonlijke factoren. Het aantal vsv'ers stijgt momenteel licht, waar ook landelijk een lichte stijging te zien is. Ook hier spelen meerdere factoren een rol. Alle verschillende invloeden van deze factoren op de schoolloopbaan van studenten zijn daarom moeilijk los van elkaar in kaart te brengen. Daarnaast is er geen zicht op de resultaten bij de groep studenten voor wie een diploma te hoog gegrepen is die middels een ander passend traject dan school worden ondersteund. Zij vallen in de categorie schooluitvallers, maar mogelijk draagt SAW bij aan een 'goed vangnet' voor deze jongeren door ze snel te koppelen aan externe organisaties.

De cijfers suggereren wel dat de doelstelling van SAW om minder schooluitval te generen is gehaald. De monitor uit 2019 laat zien dat het Friesland College het doelpercentage, vastgelegd in vsv-convenanten tussen het ministerie van OCW, gemeenten en onderwijs, van voortijdig schoolverlaters heeft gehaald (Friesland College, 2019).

### **Effecten en tevredenheid studenten**

Uit een SAW-monitor blijkt dat SAW één op de vijf studenten van het Friesland College zegt SAW te kennen (Schuit, 2014). Daarvan wordt 3,8 procent doorverwezen naar externe lichtere (jeugd)zorg, het wijkteam of de huisarts. Ongeveer 0,5 procent wordt doorverwezen naar externe zwaardere (jeugd)zorg. Meer dan 95 procent kan direct door een SAW'er worden geholpen. Cijfers van voorgaande jaren laten eenzelfde, stabiel beeld zien (Buijs & Van Dorp, 2021). Voor het grootste deel van de studenten die aanklopt bij een SAW'er vormen een luisterend oor, praktische tips van en/of lichte ondersteuning door de SAW'er zelf de oplossing. Over het algemeen zijn de studenten die ondersteunt zijn door SAW positief over de aanpak.



### **Effecten en tevredenheid professionals en betrokken partijen**

Zowel SAW'ers als docenten, SLB'ers en coaches zijn over het algemeen tevreden over de aanpak. Er kan nog wat verbeterd worden op het gebied van vindbaarheid voor studenten. Docenten, SLB'ers en coaches worden ontlast door SAW en kunnen met vragen over studenten aankloppen bij het SAW-team. SAW'ers zelf vinden de integrale werkwijze van meerwaarde, doordat de lijnen kort zijn, de jongeren op een laagdrempelige manier geholpen worden en er kruisbestuiving plaatsvindt in kennis en kunde.

Bovendien leveren de partijen die SAW financieren nog steeds hun bijdragen aan de financiering. Dit wordt volledig vanuit commitment gedaan.

### **Maatschappelijke effecten**

Het concept van een integrale aanpak als SAW is door verschillende mbo-instellingen in Nederland opgepikt. Zij werken met hetzelfde principe als SAW, maar dan aangepast aan hun context (Buijs & Van Dorp, 2021). Ook landelijk wordt SAW vaak als goed voorbeeld genoemd, zoals koploper in het project Voorlopers van het ministerie van OCW.

### **Kosten/baten van de aanpak**

In 2013 deed het NJi onderzoek naar de opbrengsten van SAW (2013<sup>b</sup>). Dat onderzoek is inmiddels verouderd, maar het principe dat toentertijd is onderzocht is nog van toepassing op de huidige aanpak. Uit globale redeneringen en kosten concludeerde het NJi dat de investering in SAW loont<sup>63</sup>. De aanpak van SAW is zodoende kosteneffectief.

## **Financiering**

De kosten voor SAW zijn gegrond op €15,- per student op jaarbasis. Het Friesland College, de zorgverzekeraar De Friesland en Friese gemeenten<sup>64</sup> financieren SAW momenteel elk met een aandeel van 33 procent voor de kosten van de uitvoering (NJi & ECBO, 2022). Het Friesland College financiert daarnaast zelf de coördinator en beleidsmedewerker (totaal 1,2 fte), en de overige kosten zoals opleidingskosten. Daarmee draagt het Friesland College het meest bij aan de aanpak.

De vaste financiering van SAW'ers uit deze bijdragen zorgen ervoor dat alle SAW'ers vanuit de jaarlijkse gelden worden uitbetaald. Door deze detacheringsconstructie hebben SAW'ers geen concurrentie- of organisatiebelangen. Betrokken organisaties hoeven namelijk financieel niet bij te dragen, er zijn nooit vragen over wie de indicatie stelt en welke organisatie subsidie ontvangt (Buijs & Van Dorp, 2021). Iedereen werkt mede door deze financiële structuur met hetzelfde doel.

De bijdrage van iedere partij wordt jaarlijks opnieuw vastgelegd. Er is dus geen sprake van een structurele financieringswijze. Het Friesland College geeft aan dat dit tegelijkertijd een zwakte en kracht is: het commitment heeft ervoor gezorgd dat ze al meer dan tien jaar bestaan, zonder

---

<sup>63</sup> O.a. gebaseerd op maatschappelijke kosten langere termijn, zorgkosten op langere termijn, en andere bijkomende kosten wanneer een jongere voortijdig de school verlaat

<sup>64</sup> De gemeente Leeuwarden en Heerenveen financieren extra: Leeuwarden zo'n 17 procent en Heerenveen rond de 3 procent.

dit vast te hoeven leggen op papier. Omdat iedere partij jaarlijks opnieuw moet tekenen voor financiering van SAW, blijft het team uitgedaagd om zichzelf iedere keer te bewijzen. De werkwijze van SAW is door de jaren heen op basis van tijdelijke financiering dus blijven innoveren en verbeteren. Momenteel is structurele financieringswijze echter wel een wens van het SAW team, omdat het bijdraagt aan de borging van de aanpak.

## Portret

***“Je voelt je gewoon gezien door iemand met een onafhankelijke blik”***

### ***Tim, ondersteund door School als Werkplaats***

Tim is een leergierige, 26-jarige jongen die graag alles uit het leven wil halen. Voor zichzelf legt hij de standaard daarom hoog, ook op school. Toen het een tijdje niet zo goed ging door persoonlijke omstandigheden, schakelde zijn mentor School Als Werkplaats (SAW) in. Sindsdien werkt Tim samen met een SAW'er aan zijn zelfvertrouwen en leert hij grenzen stellen voor zichzelf. Steeds beter leert Tim om te gaan met verwachtingen van zichzelf en van anderen.

Tim spreekt na schooltijd graag met vrienden af en verdient zijn eigen geld met een bijbaan. Hij woont sinds een tijdje op zichzelf, maar vindt het maar moeilijk om in een dagelijks ritme te komen. Op het Friesland College volgt hij een technische opleiding niveau 4. Hij zit momenteel in zijn derde jaar, maar heeft voordat hij aan deze opleiding begon andere opleidingen uitgetoetst. Deze opleidingen heeft hij niet afgemaakt, want ze voldeden niet aan zijn verwachtingen. *“De opleiding was steeds anders dan ik verwachtte. Ik heb toen de keuze gemaakt om niet met school te stoppen, maar om met een andere opleiding verder te gaan,”* vertelt Tim.

Hij is blij met zijn keuze om zijn huidige opleiding te gaan doen, want hij heeft veel kennis en kunde opgedaan bij zijn opleiding. Maar soms is het studeren ook moeilijk voor hem, omdat er bij deze opleiding veel zelfstandigheid van studenten wordt verwacht. Studenten uit alle leerjaren zitten bij deze studie namelijk samen in een groot klaslokaal, inclusief docenten. Soms is hier ook een SAW'er aanwezig. Je werkt als student in één grote groep waarin je zelf opdrachten en tutorials moet afronden. Tim moet oppassen dat hij niet te veel wil doen in korte tijd. Hij geeft aan dat dat lastig is voor hem, omdat je over dit soort onderwerpen oneindig veel kan leren.

***“Ik liep vast en wist door persoonlijke omstandigheden niet hoe het verder moest.”***

Zo'n anderhalf jaar geleden liep Tim vast op school. Door persoonlijke omstandigheden wist hij niet hoe hij verder moest. Hij had weleens van SAW gehoord, maar kwam pas in contact met een SAW'er toen zijn mentor signaleerde dat het minder goed met hem ging. Zijn mentor schakelde toen de aanpak van SAW in.

Tijdens het kennismakingsgesprek legde Tim uit wat hij graag anders wilde in zijn leven. Vervolgens hebben zijn SAW'er en hij samen een plan bedacht om die doelstellingen stap voor stap te bereiken. *“Voor mij is het lastig om me neer te leggen bij wat ik nodig heb. De gesprekken met Carla hebben mij hier veel bij geholpen”* geeft Tim aan. Zijn SAW'er ondersteunt hem op het goede spoor te blijven, wat uiteindelijk moet voorkomen dat hij uitvalt van school. Ze heeft daarbij aandacht voor wat Tim nodig heeft en wat haalbaar is voor hem.

Carla heeft door haar jarenlange ervaring in de jeugd GGZ de juiste ervaring in huis om jongeren te ondersteunen als SAW'er. De kennis en professionaliteit vanuit haar eigen organisatie neemt ze mee de school in. Als ervaren hulpverlener past ze gesprekstechnieken en vaardigheden toe die ze ook gebruikt bij het werk in haar eigen organisatie. Ze ervaart daarbij veel vrijheid in haar werkwijze.

### **Met pieken en dalen**

De ene periode gaat het beter met Tim dan de andere: *"Soms gaat het wel beter om hulp te vragen en m'n grenzen aan te geven, maar daar moet ik nog wel aan blijven werken. De ene keer gaat dit beter dan de andere keer, dit gaat met pieken en dalen."* Tim vindt het fijn dat hij met iemand kan sparren wanneer hij dit nodig heeft. Hij spreekt dan zijn SAW'er aan in de gang of in het klaslokaal. Als hij het nodig heeft, dan plant hij samen met zijn SAW'er een langere afspraak in. Tot nu toe heeft zijn SAW'er voor Tim geen beroep hoeven doen op de expertise van haar collega's.

De contactmomenten tussen Tim en zijn SAW'er variëren: de ene keer zien ze elkaar wekelijks, de andere periode spreken ze elkaar minder. Tim bepaalt dat zelf. De deur van de SAW'er staat in ieder geval altijd open. Carla denkt altijd met hem mee en kijkt naar hem om. Ze is een luisterend oor voor Tim. Ook als Tim afwezig is van school zoekt zijn SAW'er contact met hem om hem zo weer op school te krijgen.

Tim vindt het fijn dat iemand met een onafhankelijke blik, anders dan docenten en coaches, hem ziet: *"Het helpt om eens met zo iemand in gesprek te gaan, een onafhankelijk persoon. Een SAW'er kan net wat dieper ingaan op het persoonlijk vlak."*

### **Huisje, boompje, beestje**

Wat Tim uiteindelijk wil in de toekomst weet hij wel: *"Ik wil later wel een eigen huisje kopen, eigenlijk gewoon huisje boompje beestje."* Hij vindt het moeilijker als het gaat om werk en de toekomst: *"Ik vind de opleiding tof, maar ik vind het wel lastig om te bedenken wat ik uiteindelijk wil. Ik heb eerder problemen gehad met mijn studiekeuze en wat ik hier later mee wil, die twijfel is er nog wel altijd."* Hij vertelt dat zijn SAW'er hem gelukkig helpt plannen voor de toekomst te maken, want volgens haar is de toekomst niet een pasklaar gegeven, maar het is wel goed om ergens naartoe te werken weet hij.

*"Wat we laatst hebben doorgenomen is mijn dagelijkse routine, ik heb dat gewoon niet. Ik vroeg zelf om voorbeelden hoe je dit wel kan krijgen, en mijn SAW'er heeft me voorbeelden meegegeven van hoe ik mijn dag goed en productief kan invullen."* Met zijn SAW'er aan zijn zijde heeft Tim de handvatten om te werken aan zichzelf, en aan zijn toekomstige baan, want er is één ding wat Tim zeker niet wil in de toekomst: *"Zolang ik maar niet hoeft te stressen op financieel gebied later."*

### **"Ik denk dat veel studenten iemand nodig hebben die ze met een onafhankelijk blik ziet."**

Aan het eind van het gesprek zegt Tim dat hij denkt dat meer studenten baat hebben bij SAW. *"Het is niet per se zo dat iedereen meteen een gesprek wil met iemand, maar het gaat erom dat ze het idee hebben dat iemand ze ziet met een onafhankelijke blik. Het is fijn als iemand vaker langskomt om te checken hoe het met je gaat en om ons een beetje in de gaten te houden. Ik zie*

*dat steeds meer studenten om me heen ook iemand nodig hebben die ze verder op weg kan helpen."*



# Top600-aanpak

## Straf én hulp voor veelplegers

*‘Het geheel is meer dan de som der delen. Interventies die los van elkaar ingezet worden, daar komen geen doorbraken van in gedragsverandering. Afstemming en timing van wat je doet, zijn van essentieel belang.’*

*- een Top600-regisseur*

**Volgens de hiernaast geciteerde Top600-regisseur zit het succes van de Top600-aanpak in de samenhang in handelen die de samenwerkende partijen weten te bereiken. Kijkend naar de recidive-analyses die het AcVZ afgelopen jaren heeft uitgevoerd valt op dat een jaar nadat mensen in de aanpak komen, het aantal misdrijven waarvoor ze voor de rechter komen ongeveer gehalveerd is. Eén op de vijf personen op de Top600-lijst van 2020 wordt sinds de start van regie helemaal niet meer gedagvaard. Ook bij de personen die zijn uitgestroomd uit de aanpak blijft de recidive na uitstroom laag. Deze cijfers zijn in de Top600 over de jaren heen vrij constant gebleven. Vergelijkbare aanpakken worden ook in andere gemeenten ingezet. De vraag is: wat maakt de aanpak tot een succes?**

## Achtergrond en aanleiding

De Top600-aanpak richt zich op de ongeveer 600 meest actieve veelplegers van 'High Impact Crime' (HIC) en drugs- en geweldsdelicten in de regio Amsterdam-Amstelland. High Impact Crimes zijn overvallen, straatroven, woninginbraken, zware mishandeling, openlijke geweldpleging en moord/doodslag. Sinds eind 2018 richt de aanpak zich ook op plegers van drugs- en geweldsdelicten<sup>65</sup> (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020). Sinds zomer 2019 zijn de eerste personen op basis van de uitgebreide criteria ingestroomd.

De Top600-aanpak heeft al tien jaar de volgende drie doelstellingen:

- 1) het terugdringen van recidive;
- 2) het verbeteren van het toekomstperspectief van de betreffende persoon (en daarmee het beschermen van de samenleving) en
- 3) het voorkomen van afglijden in de criminaliteit van minderjarige broertjes, zusjes en kinderen van de personen in regie. (Gemeente Amsterdam, 2022).

Dit wordt gedaan door de combinatie van 'lik op stuk' met interventies die de motivatie tot gedragsverandering en het perspectief vergroten.

Amsterdam startte de Top600-aanpak in 2011. Een dodelijke overval op een juwelier vormde hiervoor de directe aanleiding. De overval wordt door de oud-programmamanager beschreven als "het dieptepunt in een periode waarin 'High Impact Crime' (HIC) delicten zoals woninginbraken, straatroven met ernstig geweld en zware bedreigingen de regio Amsterdam teisterden" (Gemeente Amsterdam, 2022). Kort voor de dodelijke overval deed wijlen burgemeester Eberhard van der Laan een ronde door de Pijp met een districtschef van de politie. Aldaar legde de commissaris uit aan de burgemeester dat de plegers van zulk soort delicten wel bekenden waren bij de politie, maar dat er nog geen manier was gevonden om echt iets aan het probleem te doen. High Impact Crimes blijken veelal te worden gepleegd door veelplegers met complexe problematiek op verschillende leefgebieden en daardoor hebben ze te maken met veel organisaties. Geen van deze organisaties had toen nog de taak om "naar de hele situatie van de persoon te kijken, alle betrokken partners om tafel te zetten en te zorgen dat er één gezamenlijk plan van aanpak gemaakt wordt"(Idem). Zodoende kwamen het OM, de politie en de burgemeester tot de Top600-aanpak: een integrale persoonsgerichte aanpak gericht op personen die meermaals veroordeeld zijn voor HIC-delicten. Burgemeester Eberhard van der Laan speelde een hoofdrol in het opzetten en aanjagen van de aanpak.

De filosofie achter de aanpak is dat veelplegers met complexe problematiek niet alleen gestraft moeten worden, maar ook geholpen met hun problemen. En dat exclusief inzetten op zorg of hulpverlening ook niet voldoende effectief is. Het resultaat is een intensieve samenwerking tussen de organisaties uit de werelden van veiligheid, zorg en sociaal domein (Gemeente Amsterdam, 2022). Sinds 2015 wordt deze aanpak uitgevoerd door het Actiecentrum Zorg en Veiligheid (AcVZ): het programmabureau Top600 ging toen op in het AcVZ.

---

<sup>65</sup> Daar wordt onder andere onder verstaan: "delicten als de handel in of productie van harddrugs, maar ook om geweld met of bezit van een vuurwapen" (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020)

In 2015 is de Top400 opgericht om nog vroeger in te grijpen. Het gaat in die aanpak om jongeren van 12 tot en met 23 jaar oud (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2017). Jongeren die meermaals door de politie zijn aangehouden als verdachte van een misdrijf en bij wie bovendien meerdere zorgelijke signalen zichtbaar zijn, bijvoorbeeld op het gebied van schoolverzuim, dealen van nepdope, huiselijk geweld of het onderdeel zijn van een geprioriteerde jeugdgroep (AcvZ, 2022). De aanpak Top600 werd in 2018 verbreed naar drugsgelateerde (gewelds)criminaliteit (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020). Het hoofd van het AcvZ ziet deze verbreding in een grotere context: *“De actuele problematiek van (drugs)criminaliteit en geweld is groot en vraagt om een grootschalig en langdurig in te zetten palet aan maatregelen en programma’s - en binnen dit palet zien we de Top600 als essentieel onderdeel”* (Gemeente Amsterdam, 2022). Het AcvZ heeft zich dan ook voorgenomen om de aanpakken continu verder te ontwikkelen en te blijven zorgen voor verbinding tussen de werelden van straf, zorg en sociaal domein.

### **Bestuurlijk draagvlak**

Niet alle bestuurders waren direct overtuigd van de meerwaarde van een Top600-aanpak. Zo beschrijft één van de bestuurders van Jeugdbescherming Regio Amsterdam hoe de invulling van de aanpak in eerste instantie haaks stond op de visie van de Jeugdbescherming Regio Amsterdam. Van der Laan zag de aanpak in eerste instantie als gericht op het individu, daar waar de Jeugdbescherming Regio Amsterdam juist een ontwikkeling doormaakte in 2011 waar ze zich meer bezighielden met het hele gezin in plaats van met de enkele jongere. Uiteindelijk, beschrijft de bestuurder van Jeugdbescherming Regio Amsterdam, zijn ze meer naar elkaar toe gegroeid en is de samenwerking uitgegroeid tot een effectieve aanpak (Gemeente Amsterdam, 2022).

Voor een succesvolle aanpak is bestuurlijk akkoord van essentieel belang. In het veiligheidsdomein, waar justitie een belangrijke rol speelt, moet de samenwerking officieel zijn vastgelegd. Dat is dan ook een relatief schaars fenomeen in verhouding met de andere uitgelichte aanpakken in dit onderzoek. Hiertoe hebben alle organisaties een convenant ondertekend en is een specifieke gegevensregeling Top600 opgesteld (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021). Afspraken over de samenwerking, besluitvorming en informatiedeling bij de uitvoering zijn vastgelegd in het convenant en de gegevensregeling. Zo vindt besluitvorming plaats in de bestuurlijke Stuurgroep Veiligheid en Zorg onder voorzitterschap van burgemeester Halsema.

### **Werkwijze**

Een persoon die instroomt in de Top600-aanpak ontvangt de zogenaamde “notificatiebrief Top600”, vanuit de burgemeester opgestuurd. In deze brief wordt de persoon op de hoogte gebracht van de plaatsing op de Top600-lijst en wat dit voor hem of haar betekent. Over elke Top600-persoon wordt een basisdossier opgesteld waarin informatie van de kernpartners wordt samengebracht en vervolgens krijgt hij/zij een eigen regisseur toegewezen uit een van de 14

kernorganisaties<sup>66</sup> door de Informatie Verzamel Groep (IVG) (Schippers, 2017). Een belangrijke taak voor de regisseurs is dat ze ervoor zorgen dat de verschillende partijen voorbij het eigen (organisatie)belang kijken en dat er door iedereen wordt samengewerkt naar het gemeenschappelijke doel. Het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) stelt dat regievoeren een vak is: een regisseur moet “overzicht houden en coördineren, kennis hebben over het hele spectrum van interventies (van strafrecht tot zorg en welzijn) en het voor elkaar kunnen krijgen dat je, zonder formele doorzettingsmacht, toch met alle partijen samen vooruitgang boekt in de meest complexe zaken” (Meerjarige resultaten Top600 en Top400 [Raadsinformatiebrief]). Elke regisseur heeft een eigen caseload met Top600-personen waarover hij regie voert op het totale proces van straf en zorg. Regisseurs komen uit verschillende organisaties in de hele straf en zorgketen, waaronder politie, OM, reclasseringsorganisaties, maar ook gemeentelijke organisaties als de GGD, de afdeling Openbare Orde en Veiligheid en de afdeling Werk, Inkomen en Participatie (Gemeente Amsterdam, 2022).

Direct na instroom wordt ook ingezet op het screenen van de Top600-persoon. Dit wordt ingezet om inzicht te krijgen in de zorgbehoefte en de daarop aansluitend passende hulpverlening of begeleiding (denk bijvoorbeeld aan bejegeningadvies voor iemand met een (licht) verstandelijke beperking). De GGD verzorgt deze screening. Regisseurs en betrokken, uitvoerende professionals hebben veel aandacht voor wat een Top600-persoon nodig heeft om aan te zetten tot duurzame gedragsverandering. Het verbeteren van zijn/haar perspectief is hier een belangrijk onderdeel van. Interventies kunnen worden ingezet “vanuit een justitieel kader, zoals het opnemen van gedragsinterventies, begeleiding of behandeling in de bijzondere voorwaarden bij een OM-beschikking, schorsing, toezicht detentiefasering, of toezicht bij een vonnis” (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020). Dit justitiële kader is een belangrijk middel bij het voorkomen van recidive omdat het een ‘stok achter de deur’ biedt. De drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Inforsa, Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering Nederland) adviseren het OM, de rechter en de Dienst Justitiële Inrichtingen over de invulling van deze bijzondere voorwaarden. En ze houden toezicht op de uitvoering van de bijzondere voorwaarden (Idem). De regisseur levert input ten behoeve van het reclasseringsadvies (Meerjarige resultaten Top600 en Top400 [Raadsinformatiebrief], 2021).

Binnen Justitieel Complex Zaanstad is een speciale Top600-afdeling ingericht. Ook in detentie worden Top600-personen ondersteund bij het maken van andere, positievere keuzes. Detentie wordt benut als ‘impactmoment’. Al tijdens detentie wordt gewerkt aan een plan voor terugkeer. In dat plan is er aandacht voor bijvoorbeeld “een geldig ID-bewijs (een bekend obstakel voor ex-gedeteneerden), dagbesteding, werk en inkomen, huisvesting, (toeleiding naar) zorg, de aanpak van schulden én het werken aan motivatie tot gedragsverandering” (Meerjarige resultaten Top600 en Top400 [Raadsinformatiebrief], 2021). De ontwikkelen op verschillende leefgebieden voorafgaand en na detentie is tussen 2017 tot en met 2020 onderzocht. Hier blijkt op alle leefgebieden verbetering zichtbaar (Idem).

---

<sup>66</sup> De kernpartners van het AcVZ zijn naast de gemeente Amsterdam (de directies Openbare Orde en Veiligheid (OOV), Onderwijs, Jeugd, Zorg en Diversiteit (OJZD), Werk, Participatie en Inkomen (WPI), de GGD en de stadsdelen) en de Amstellandgemeenten (Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn) het Openbaar Ministerie, de politie, Reclassering Nederland, Reclassering Inforsa, Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, William Schrikker Stichting Jeugdbescherming & Jeugdreclassering. Ook de Dienst Justitiële Inrichtingen en de GGZ-aanbieders worden tot de kernpartners van het AcVZ gerekend. Zij leveren geen regisseurs maar zijn wel vertegenwoordigd in de Stuurgroep Veiligheid en Zorg (Meerjarige resultaten Top600 en Top400 [Raadsinformatiebrief]).



In het plan van aanpak komen leefgebieden en onderwerpen aan de orde afhankelijk van wat iemand nodig heeft. Denk bijvoorbeeld aan het regelen van een geldig ID-bewijs, dagbesteding, werk en inkomen, huisvesting, (toeleiden naar) zorg, de aanpak van schulden én het werken aan motivatie tot gedragsverandering” (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020).

Anders dan bij de andere aanpakken in dit onderzoek is het moeilijk om aan te geven in hoeverre de behoeften van de cliënt centraal staan. Feit is dat mensen niet vrijwillig worden opgenomen in de Top600-aanpak. De focus is dan ook niet op hun *behoeften* als zodanig, het maatschappelijk belang van veiligheid weegt mee bij het opstellen van een plan van aanpak. Maar de Top600-aanpak is wel degelijk cliëntgericht. Elk plan van aanpak wordt op maat gemaakt, gebaseerd op dat wat personen nodig hebben om te stoppen met het plegen van strafbare feiten en het verbeteren van het perspectief. Het komt voor dat personen zelf een andere zienswijze hebben op wat zij nodig hebben, bijvoorbeeld als zij niet willen stoppen met delicten en weigeren mee te werken. “Maar die andere zienswijze betekent niet dat de behoefte van de persoon niet centraal staat bij de professionals in de aanpak. Want alleen dan kan je een perspectiefverbetering bereiken” (AcvZ, 2022).

Zo kan de Top600-persoon zelf aanwezig zijn bij het uitvoerdersoverleg (uvo). De persoon wordt ook betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak. Samen met de persoon wordt gekeken waar zijn behoeften liggen. Dit lukt in de praktijk niet altijd omdat niet elke Top600-persoon mee wil werken. Een andere factor waaruit blijkt dat de cliënt centraal staat is het feit dat de aanpak er ook op ingericht is dat een Top600-persoon niet continu bij elke instantie dezelfde vragen hoeft te beantwoorden, maar dat alle instanties de informatie hebben die zij nodig hebben.

## Monitoring en evaluatie

Monitoring wordt genoemd als een belangrijk kernpunt van de aanpak. De monitoring wordt uitgevoerd door het AcvZ. In verschillende vormen wordt op gezette tijden de inzet, (lange termijn) resultaten en samenwerking geëvalueerd. Daarnaast worden er ook andere onderzoeken uitgevoerd om met nieuwe inzichten de aanpak constant te blijven verbeteren. Eens per jaar wordt de raad geïnformeerd over de belangrijkste resultaten en ontwikkelingen (zie de raadsbrief met meerjarige resultaten Top600 en Top400 en de laatste monitoren).

### Ontwikkelingen

Aan de Top600 zijn inmiddels ruim 40 samenwerkingspartners verbonden. Al sinds de oprichting van de Top600 zijn vele regisseurs en partners getraind (Gemeente Amsterdam, 2022). Ook worden ervaringsdeskundigen ingezet, deze worden *credible messengers* genoemd. De groep credible messengers bestaat uit twintig jonge mensen, niet alleen uit oud-Top600-persoonen maar wel allemaal mensen die ‘de straat’ kennen. Met hun ervaring proberen ze kwetsbare jongeren te behoeden voor een carrière in de criminaliteit (AT5, 2021).

De Top600-aanpak werkt met een vijftal uitgangspunten (van Grinsven & Verwest, 2017). Deze uitgangspunten hebben op verschillende manieren invloed op de werking van de aanpak. Nadrukkelijk ook op hoe knelpunten worden opgelost. De twee uitgangspunten die daar vooral van invloed op zijn 1) het structureel monitoren van resultaten en maatschappelijke trends en hierop bijsturen en 2) het boven tafel krijgen van systeemfouten en creëren van nieuwe

mogelijkheden<sup>67</sup>. Verschillende bronnen leggen dan ook de nadruk op effectief monitoren en hoe dit een belangrijke rol speelde in het vinden en oplossen van knelpunten (DJI, 2022; Gemeente Amsterdam, 2022; openresearch.amsterdam (website), 2017; Reclassering Nederland (Website), 2022; Van Grinsven en Verwest, 2017). Monitoring en evaluatie maken inspanningen en resultaten inzichtelijk. Daarmee vormen ze een belangrijk instrument voor het gewaarworden van ontwikkelingen en knelpunten, en voor de sturing op ontwikkelingen en knelpunten.

Bij het oplossen van systeemfouten en het creëren van nieuwe mogelijkheden wordt geredeneerd vanuit de uitvoering van de casus. Wat op papier perfect lijkt kan in de praktijk toch op hinder stuiten. Regisseurs en andere professionals kunnen vanuit de casus knelpunten of systeemfouten signaleren. Deze worden vervolgens door het AcVZ met de betrokken partijen opgepakt (idem).

In het artikel *Vijf jaar Aanpak Top600: waar staan we nu?* (2017) worden een aantal voorbeelden genoemd van systeemfouten, én de nieuwe mogelijkheden die zijn gecreëerd om die op te lossen:

- *Top600-aanpak tijdens detentie*; Top600-persoonen hebben na detentie vaak geen verblijfsplek, inkomen, zorg of dagbesteding, bleek in 2012. Dit leidt tot een hoger risico op recidive. Na vaststelling van dit (systeem) knelpunt is een nieuwe werkwijze ontwikkeld, namelijk dat al in het begin van de detentieperiode een plan wordt gemaakt voor succesvolle re-integratie, "met aandacht voor motivatie tot gedragsverandering".
- *'Outreaching' hulp*; Top600-persoonen komen niet altijd zelf met een hulpvraag. Naar aanleiding daarvan wordt vanuit de gemeente 'outreaching' op deze groep ingezet. Een voorbeeld hiervan is de screening van de GGD. Met behulp van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZSM)<sup>6</sup> wordt tijdens de screening onderzocht welke zorgbehoefte of problematiek speelt. Dit levert een behandel- en begeleidingsadvies op op basis waarvan de persoon (waar mogelijk) naar zorg wordt toegeleid. Een tweede voorbeeld van hoe 'outreaching' wordt gewerkt is het Preventief Interventieteam (PIT). De gemeente organiseert vanuit Onderwijs, Jeugd en Zorg PIT screenings, huisbezoeken en (toeleiding naar) zorg voor broertjes, zusjes en minderjarige kinderen van Top600-persoonen.
- *Aanpak schulden CJIB*; 78% van de Top600-persoonen had in 2017 openstaande boetes bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Schulden waren, zoals geldt voor de meeste complexe problemen, een grote belemmerende factor in de aanpak. De bedragen zijn vaak voor de Top600-persoon niet te overzien, waardoor ze in een vicieuze cirkel terecht kunnen komen. In samenwerking met het CJIB worden daarom oplossingen op casusniveau gecreëerd voor Top600-persoonen. Oplossingen zoals een betalingsregeling, boetes terugbrengen naar het eerste initiële bedrag of het voorkomen van gijzeling.
- *Informatie op zitting*; Het AcVZ constateerde ook dat het in de praktijk wel eens ontbrak aan actuele en volledige informatie voor de rechter. De rechter kon het verhaal van de Top600-persoon dan niet goed toetsen. Om dit probleem het hoofd te bieden is afgesproken dat het OM in elke Top600-zaak een reclasseringsrapport aanvraagt. De actuele informatie over de persoon wordt dan door de regisseur aangeleverd bij de reclassering, zodat dit in het rapport voor de rechtszitting wordt verwerkt. Daarnaast is voor hoger-beroepzaken bij het gerechtshof voor de Top600-aanpak een 'fastlane' ontwikkeld; dergelijke zaken worden

---

<sup>67</sup> De andere drie uitgangspunten zijn (van Grinsven & Verwest, 2017): 1) het hebben (en houden) van focus; 2) integraal en persoonsgericht

3) het voeren van regie (op verschillende niveaus) en leveren van maatwerk.

sneller op zitting aangebracht (binnen drie tot zes maanden). Ten slotte ontwikkelen de monitoren zelf ook, waardoor er meer zicht komt op wat werkt, wat de effecten zijn en waar op bijgestuurd moet worden (van Grinsven & Verwest, 2017). Bovendien is het continu een vinger aan de pols blijven houden ook een manier om het netwerk van partnerorganisaties te onderhouden. *“Het kost tijd en energie om het netwerk te behouden – maar het is het waard, het is de kracht van het herhalen. Doen we nog wel het goede met elkaar? Moeten we iets aanpassen?”* Verbinding onderhouden met het netwerk is van cruciaal belang. Voor alle netwerkpartners geldt dat samen richting een doel gaan maakt dat de aanpak effectief is (idem).

## Financiering

Voor de Top600 en Top400 is er gezamenlijk een structureel budget van €5,16 miljoen beschikbaar. Uit dit budget wordt een aantal essentiële onderdelen betaald, zoals de screenings die de GGD doet bij personen in de aanpak en de gedrag beïnvloedende interventies die effectief zijn voor deze complexe doelgroep (Meerjarige resultaten Top600 en Top400 [Raadsinformatiebrief]).

## Wat is het resultaat?

De verbetering op verschillende leefgebieden van personen in de Top600 zijn meermaals in kaart gebracht (bijv. analyses uit 2014 – 2016). Dit gebeurt aan de hand van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM). Deze analyses lieten zien dat het percentage Top600-personen dat een vooruitgang liet zien op de ZRM-totaalscore tussen de 55% en 68% varieerde (Gemeente Amsterdam, 2022). Verder worden, door gemeentelijke bronnen zoals het magazine *10 jaar Top600 met zorg aangepakt*, cijfers weergegeven op het gebied van 1) de toeleiding naar opleiding, werk en inkomen en 2) cijfers op het gebied van de begeleiding van minderjarige broertjes, zusjes en kinderen van Top600-personen. Cijfers over het eerste thema houden verband met het speciaal ingerichte Interventieteam van Werk, Participatie en Inkomen (WPI), dat zich bezighoudt met werk, inkomen, dagbesteding en schulden. Tussen 2015 en 2020 zijn er per jaar tussen de 30% en 43% begeleidingstrajecten van WPI positief afgesloten. Cijfers over het tweede thema zijn gebaseerd op onderzoek naar de PIT aanpak. PIT is de instantie die minderjarige broertjes, zusjes en kinderen van Top600-personen (vanaf 8 jaar) begeleidt. Uit het onderzoek blijkt een significante afname van grensoverschrijdend en agressief gedrag na 6 en 12 maanden bij 70-80% van de kinderen (Idem). Er is sindsdien elk jaar een recidivedaling waargenomen van personen die op dat moment nog op de lijst staan. Vanaf 2014 schommelt de totale recidivedaling tussen de 30 en 50 procent. Top600-personen zijn verder in de twee jaar vóór de start van de aanpak gemiddeld meer dan twee keer per jaar gedagvaard en nadat iemand in de aanpak wordt opgenomen daalt dit naar gemiddeld iets meer dan één dagvaarding per jaar. Ook na uitstroom uit de aanpak blijft de recidive constant laag, te weten met een constante daling van rond de 60 procent (Gemeente Amsterdam, 2022).

## Portret

### 'Voor elkaar rennen'

#### **Nigel, ondersteund door de Top 600-aanpak**

*Nigel (25) meldt zich op dinsdagochtend om tien uur bij Reclassering Nederland op de Wibautstraat in Amsterdam. Omdat zijn oud-regisseurs vanuit de William Schrikker Stichting<sup>68</sup> Kim en Alexandra veel voor hem hebben gedaan, wil hij als laatste gunst richting hen wel vertellen over zijn ervaringen met de aanpak. Nigel is net vrij, staat nog op de Top600-lijst en heeft de dag ervoor gereageerd op een woning in Rotterdam. In Amsterdam Zuidoost kent hij iedereen, hij wil rust. Kim: 'Weet je nog dat we jaren geleden samen naar Lunteren reden en zaten te tellen? Tussen je twaalfde en negentiende had je al op dertien plekken gewoond!'*

Nigel was zestien toen hij op de Top600-lijst kwam. Na, in Nigels woorden, 'een beetje een moeizame jeugd, van instelling, naar instelling, naar instelling.' Hij zat voor drie maanden vast, Nigel weet niet meer waarvoor. Alexandra: 'Het moeten High Impact Crimes geweest zijn.'

Kim: 'Het waren meerdere dingen; woninginbraak, straatroof en scooterdiefstal.'

Nigel merkte pas dat hij op de Top600-lijst stond toen hij een ISD-maatregel kreeg (plaatsing in een inrichting bestemd voor veelplegers gebeurt op basis van de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders, red.): 'Toen wilden allemaal mensen opeens betrokken zijn in mijn zaak, in mijn leven. Ik moest praten met die en die over dit, dat. Ik kreeg een regisseur van de politie, Bob, maar daar wilde ik natuurlijk niet mee praten.'

Kim: 'O ja, dat was geen regisseur maar een contactpersoon vanuit de Integrale Persoonsgerichte Aanpak van de politie (IPGA, red.). In het begin was alles nog meer met elkaar verweven. Ik werkte vanuit de jeugdreclassering al met jou en ik werd toen jouw regisseur vanuit de Top600- aanpak. Uiteindelijk heb je wel met Bob gepraat, toch?'

Nigel: 'Ja, toen iedereen wilde praten, viel het kwartje dat ik in de Top600 zat. Maar toen dacht ik: zo werkt het niet. Iedereen wil mijn verhaal en informatie, maar wat doen ze daarmee?'

Alexandra: 'Ja, ondanks dat de regisseur het aanspreekpunt is, wilde de politie tóch ook graag contact en wilde Werk, Participatie en Inkomen (WPI) toch óók graag een keer met je zitten. Je was daar heel duidelijk in, vanaf het begin. Alleen als je weet wat je eraan hebt, wil je een gesprek. In de zeven jaar dat ik je ken, ben je steeds rustiger geworden en weet je beter wat je wel en niet wil.'

Nigel: 'Het was wel een geluk dat ik Kim had. Kim heeft vanaf het begin heel veel voor me gedaan. Die is voor me door het vuur gegaan. Als er een woongroep was waar ik graag naar toe wou of zo, en die was vanaf vijfentwintig jaar en ik was drieëntwintig dan deed zij echt haar best. Dan wist ik daarna: nu moet ik zorgen dat ik het niet verpest en dat ik hier kan blijven. Zij weet

<sup>68</sup> Kim en Alexandra zijn nu beiden werkzaam voor Reclassering Nederland.

wat mijn bedoeling is en wat mijn intenties zijn en dat kan ze goed zeggen bij dat soort instellingen.'

Alexandra: 'Hoe kwam het dat Kim jou zo goed kende, denk je?'

Nigel: 'Met Kim had ik het soms ook over niet zakelijke dingen. Dan gingen we even wandelen, vijf of tien minuten en hadden we het over heel andere dingen. Soms een beetje over de toekomst. Zo vind ik dat de band sterker is geworden.'

Kim: 'Ik ging soms voor je door het vuur, maar ik was ook wel duidelijk toch?'

Nigel: 'Jazeker! Duidelijk, duidelijk. Jullie alle twee. Ik wist het wanneer het geen geintje was. Dan maakten jullie je zin af met letterlijk een punt erachter. En als ik het dan toch verpestte, dan was het: "Ik heb je gewaarschuwd, kijk wat ervan is gekomen." Als ik vastzat bijvoorbeeld. Maar dan zeiden jullie ook: "Zie het als een tweede kans, denk erover na." Als een soort coach meer.'

Alexandra: 'Ik vind ook dat je volwassener bent geworden.' Kim: 'Vind ik ook, weet je nog hoe je vroeger op zo'n gesprek als dit zat?'

Nigel: 'Ja, ja.. Zo achterover, met mijn pet op. En "ja, ja, ja" zeggen, maar eigenlijk was het "nee". Ja, ik ben gewoon ouder geworden.'

Kim: 'Maar is het alleen ouder worden of heb je ook zelf dingen veranderd?'

Nigel: 'Ik denk mijn denkwijze. Hoe ik dingen kan bereiken bij mensen die ik niet ken. Eerst goed nadenken, een normaal gesprek voeren, kijken of je een klik hebt.'

Alexandra: 'De laatste maanden dat je vastzat hebben we het ook over werk gehad hè. Die sociale kant van jou is echt een kracht en je bent heel verantwoordelijk.'

Kim: 'En je hebt echt een leiderschapskwaliteit, die heb je soms negatief ingezet, maar ook positief. Weet je nog die sportlessen die je in De Koppeling (instelling voor Jeugdzorgplus, een vorm van gesloten jeugdhulp, red.) hebt gegeven? Mensen gaan echt voor jou.'

Alexandra: 'Die kwaliteiten heb je ons laten zien door de jaren. Dankzij de aanpak konden wij bij jou betrokken blijven. Je ontwikkeling zien en jou die laten inzien. Je bent niet alleen je dossier. Je kunt veel en je werkt overal aan mee!'

Nigel: 'Anders kan ik toch niet vooruit gaan?'

Alexandra: 'Maar dat is toch goed?'

Nigel: 'Vind je?'

Alexandra: 'Jij denkt na over je leven en waar je naar toe wil.'

Nigel: 'Ja, ja, ja... Maar ik zeg eerlijk, we hadden het over werk, maar ik ben buiten gekomen en alles kwijtgeraakt. Ik ben nu op zoek naar een huis. Gister heb ik gereageerd op een woning in Rotterdam. Amsterdam Zuidoost is te druk, overal waar ik loop ken ik mensen.'

Kim: 'Weet je nog dat we jaren geleden samen naar Lunteren reden en zaten te tellen? Tussen je twaalfde en negentiende had je al op dertien plekken gewoond! Het klinkt als een goed plan; eerst de basis op orde. Een huis, rust en dan werk als volgende stap.'

Nigel: 'Ja, dat is trouwens wel een advies dat ik heb aan de aanpak, mag dat? Ik denk dat er nog meer voor jongeren gedaan kan worden. Heel veel mensen krijgen niet de hulp die ik van jullie heb gekregen. Die kunnen nog sterker geholpen worden, met een huis, financiën, psychische problemen, weet ik veel. Het zijn normale mensen die ook gewoon normale hulp nodig hebben. Sommige mensen die ik ken, zitten al zes jaar in de aanpak en zijn nog steeds op dezelfde plek of maar één stap vooruit. Bijvoorbeeld in hun denkwijze. Maar dat zijn niet genoeg stappen om sterk voor zichzelf te staan.'

Alexandra: 'Ja, het is een lastige situatie. We kunnen niet van iemand verwachten dat hij naar school gaat, werkt én zijn taakstraf doet, als hij geen vaste woonplek heeft. Het is heel moeilijk om een woonplek te regelen. Soms is er nog net iets meer nodig dan de aanpak nu kan bieden. Voor sommige mensen die op de Top600-lijst staan, overleggen we veel en bereiken we relatief weinig. De bezuinigingen en wachtlijsten in het zorg- en veiligheidsdomein zijn echt een groot obstakel momenteel. Hierdoor komt het soms voor dat we een persoon eindelijk zo ver hebben om mee te werken aan een traject, maar dat we het niet meteen kunnen regelen. Dit kan tot wantrouwen bij de persoon leiden: zie je wel, ze doen toch niks, waarom zou ik mij dan openstellen? Dan ben je ze weer kwijt.'

Nigel: 'Ja, en daar wil ik wel bij zeggen: mijn beleving is anders, ik heb jullie. Jullie rennen voor mij.'

Alexandra: 'Ja, maar wacht, wij rennen voor jou omdat we zien dat je mee rent! Er zijn ook jongens die niets willen hè?'

Nigel: 'Ja oké, ik ren mee dus. Dat is een tip die ik weer aan de jongens geef: Kijk hoever je samen met een regisseur kunt gaan, maar als je ziet dat het niet werkt, als die klik er niet is, verzamel argumenten en vraag een ander persoon. Het gaat niet alleen om zakelijk, het gaat om jou.' Kim: 'Goed advies. En hoe zie jij jouw Top600 toekomst eigenlijk? Hoop je dat je snel uit de aanpak bent?'

Nigel: 'Tuurlijk, tuurlijk. Het gevoel van zelfstandigheid komt dan nog wat meer naar boven denk ik. Dan kan ik niet meer om hulp vragen, dan moet ik dingen met het UWV of zo zelf uitvogelen. Ik denk dat ik dat straks wel kan. Ik ben vorige week nog helemaal vanuit de Bijlmer op mijn scooter naar West gegaan om daar een brief en een kopie van mijn ID te brengen. Komt goed.'

***Dit interview is origineel gepubliceerd in '10 jaar Top600 met zorg aangepakt' (2022).***



# Samenwerkwijze Oss

## Inwoners en professionals komen samen tot oplossingen

*Een keer per maand komen ongeveer 25 professionals bij elkaar in het Huis van de Wijk, in de wijk Ruwaard in Oss voor een periodieke leersessie. Er is een Wmo-consulent, een wijkverpleegkundige, een medewerker dagbesteding, er zijn welzijnsmedewerkers en andere uitvoerende professionals. Ze vormen samen de sociale kaart van de wijk Ruwaard en hebben één gezamenlijk doel, namelijk de inwoners van die wijk van Oss zo goed mogelijk ondersteunen. Tijdens de leersessie is er tijd voor casuïstiekbespreking en om met elkaar te bespreken wat goed gaat in de wijk, en wat beter kan. De leersessies vormen een essentieel onderdeel van de Samenwerkwijze: een aanpak voor integrale samenwerking die alle professionals gebruiken om de wijkbewoner centraal te stellen.*

### **Achtergrond en aanleiding**

Het verhaal van Proeftuin Ruwaard waar de Samenwerkwijze is ontwikkeld, begint in 2015. In de voorbereiding op de decentralisaties van de Wmo naar de gemeenten, ervoer de gemeente zowel de bureaucratie - als het tekort aan mensen en middelen - in de zorg. De gemeente zag de decentralisatie als kans om de zorg en ondersteuning aan haar inwoners slimmer en efficiënter te organiseren, waarbij eventuele winst ten goede moest komen aan de wijk. De wethouder pakte vervolgens de regie door met alle partnerorganisaties in het sociaal domein in overleg te gaan over een integrale samenwerking.

### **Bestuurlijk commitment**

Onder regie van de gemeente sloegen vijf partnerorganisaties de handen ineen: gemeente, corporatie, welzijn en twee zorgorganisaties. Motiverend voor de partnerorganisaties was dat de gemeente door de decentralisaties voortaan over de financiële middelen beschikt en daarmee druk kan uitoefenen. Het bestuurlijk overleg resulteert in een gezamenlijk doel: om van Ruwaard een vitale wijk te maken waar actieve bewoners tegen lagere kosten een betere (positieve) gezondheid ervaren. Er werd een onafhankelijk programmteam gestart met een manager, gefinancierd door twee geïnteresseerde zorgverzekeraars.

### **Programmatiese aanpak**

De nieuw ontwikkelde aanpak bestaat uit meerdere sporen met als uitgangspunt een lerend netwerk. Professionals uit iedere 'laag' van de betrokken organisaties (uitvoeren, beleid, bestuur) leren in periodieke leersessies naar aanleiding van actuele vraagstukken. Beroepskrachten leren samen op casuïstiek niveau om uit te vinden hoe wijkbewoners geholpen kunnen worden: *"Hoe kun je werken vanuit de vraag van de inwoner, in plaats van vanuit het aanbod? Het bestuur kan wel een ambitie hebben, maar in de kern gaat het om het bereiken van een gedragsverandering bij alle schakels van de keten: van inwoner tot toezichthouder, en alles wat daar tussen in zit,"* zo stelt kwartiermaker Bart Bakker. Door 'oefenen' in de praktijk en 'actieleren' is de Samenwerkwijze ontstaan. Wijkbewoners sluiten bij de leersessies van professionals om hun input mee te geven.

Dilemma's waar professionals niet uitkomen, worden ingebracht bij de leersessie van het management. Om te zorgen dat professionals hun werk kunnen doen en om hen intrinsiek gemotiveerd te houden, is ruggensteun van het management van iedere organisatie nodig. Dat blijkt in praktijk de lastigste opgave in Oss, en het betrekken van de managementlaag van de verschillende organisaties vraagt doorlopend aandacht. Het management ervaart de minste urgentie voor een nieuwe werkwijze en ziet ook het minst de effecten daarvan. Voeling met de praktijk is dan ook essentieel voor het management. Om die reden is per organisatie een aanjager in de uitvoering aangewezen: een professional die in wijk werkt vanuit zijn of haar eigen discipline én die binnen zijn of haar organisatie gesprekspartner is voor het management. Het management heeft op hun beurt weer ruggensteun door een duidelijke visie vanuit het bestuur nodig.

Ook bestuurders volgen periodiek een leersessie om actief betrokken en in gesprek te blijven over wat goed gaat, en wat beter kan. Dilemma's waar de managers niet uitkomen, worden geagendeerd in deze leersessies. Bestuurders hebben de taak om systeemknelpunten agenderen. Als onderdeel het cyclisch werken gaan de bestuurders momenteel zeven jaar na de start opnieuw op zoek naar drijfveren voor de aanpak, om waar nodig verbeteringen door te kunnen voeren.

## **Werkwijze**

### **'Ik wil, ik kan en ik heb nodig'**

In Oss is door het programmteam de Samenwerkwijze ontwikkeld, gericht op de vraag van de inwoners. Het startpunt is dat de wijkbewoner zijn of haar probleem vertelt en (eventueel samen met een begeleider) een vraag formuleert. Vervolgens worden alle organisaties bij de wijkbewoner thuis uitgenodigd om samen te kijken welke oplossing passend kan zijn in een



multidisciplinair overleg (MDO). Aan de hand van drie vragen die als grondhouding dienen *'Ik wil, ik kan en ik heb nodig'*, staat de wijkbewoner centraal. Omdat de grondhouding drie vragen is, te beginnen bij *'ik wil'* is de werkwijze per definitie maatwerk. Protocollen en afwegingskaders zijn losgelaten. De oplossingen die wijkbewoner en professionals samen bedenken, worden altijd uitgevoerd. Deze afspraak is volgens de participanten een belangrijke succesfactor van de aanpak. De verschillende perspectieven aan één tafel maakt dat alle partijen op de hoogte zijn van het plan, en daar naar kunnen handelen. In het overleg wordt afgesproken wie wat doet. Binnen zes weken wordt gekeken of de afspraken zijn nagekomen.

Bij de start van de aanpak was budget gereserveerd voor out-of-the-box oplossingen die eventueel nodig zouden zijn voor inwoners. Dat budget is amper nodig gebleken omdat de oplossingen vrijwel altijd betrekking hebben op iets wat er al is; het wordt alleen anders ingezet of toegepast.

### **Ontmoeting**

De tweede belangrijke pijler van de Samenwerkwijzer is ontmoeting tussen wijkbewoners. In de wijk is een laagdrempelige ontmoetingsplek met verschillende activiteiten georganiseerd voor en door wijkbewoners. Wijkbewoners die voorheen in sommige gevallen de deur nauwelijks uitkwamen, zijn nu zichtbaar en aanspreekbaar voor de aanwezige professionals. En andersom zijn de professional er bescheiden aanwezig en aanspreekbaar voor wijkbewoners met vragen. Ook zijn er inloopsprekuren, bijvoorbeeld over schulden. Een smoelenbord aan de muur met foto's en telefoonnummers van alle professionals die in de wijk werken, draagt eraan bij dat professionals elkaar onderling kennen en dat wijkbewoners hen weten te vinden als dat nodig is.

Uit onderzoek, onder meer door het lectoraat Leven Lang in Beweging en Zorg van de Avans Hogeschool, blijkt dat de ontmoetingsplek bijdraagt een betere (ervaren) gezondheid van de bezoekers, en ervoor zorgt ervoor dat wijkbewoners een steunsysteem hebben (Proeftuin Ruwaard, 2018). De onderzoeksresultaten worden in paragraaf 3.4 toegelicht.

## **De rol van participatie in de werkwijze**

De Samenwerkwijze van de Wmo is inmiddels ook standaard werkwijze geworden bij de gemeentelijke afdeling Werk & Inkomen en kan worden toegepast in alle wijken. Er zit een medewerker Wen I in het sociaal team van de wijk Ruwaard en zo nodig worden andere medewerkers van team Werk betrokken bij een casus. *'Wmo en Werk en Inkomen zijn twee zijden van dezelfde medaille,'* zo stelt de teamleider inkomen en Participatie: *'De belemmeringen om te kunnen werken, dat is het plan van aanpak voor Wmo. We hebben elkaar nodig.'*

De Samenwerkwijze betekende een grote omslag voor de werkwijze van de afdeling W&I. De teamleider vertelt: *'Het is onze taak om bij te dragen aan de randvoorwaarden die meedoen weer mogelijk maken voor een wijkbewoner, al dan niet met ondersteuning. De bredere kijk naar de inwoner van de Samenwerkwijze rijmt niet altijd met oude terminologie van de afdeling, zoals de rechtsmatigheidstoets. Daar waar we gewend waren om volgens kaders tot een besluit te komen, zoeken we nu per situatie wat we moeten doen. Zo is een maatregelverordening met een korting op een uitkering bijvoorbeeld niet handig als iemand daardoor zijn huur niet kan betalen.'* De

afdeling heeft een interne leerlijn ontwikkeld om de kwaliteit van het eigen handelen te borgen. Ook worden op casusniveau gemaakte afwegingen besproken met medewerkers van de afdeling.

## Ontwikkelingen

Op basis van de resultaten van de proeftuin heeft het College van B&W van gemeente Oss besloten om de proeftuin met drie jaar te verlengen. In de wijk wordt nog steeds geëxperimenteerd om de ondersteuning aan wijkbewoners te verbeteren. Zo loopt bijvoorbeeld een pilot om te komen tot een beter passende straf voor daders door de zorgpartner (met goedkeuring vader) advies te laten geven over de strafmaat die wordt toegepast. Ook is de wens om budget vanuit de Jeugdwet, Zorgverzekeringswet en Wet Langdurige Zorg aan het gebiedsgericht budget toe te voegen. Zorgverzekeraars zijn momenteel niet nauw betrokken. Meer onderbouwing over de kostenbesparing die de aanpak realiseert, zou helpend kunnen zijn.

Het aantal partnerorganisaties dat betrokken is bij de proeftuin Ruwaard is door de jaren heen uitgebreid.

Recentelijk uitte één van de partnerorganisaties de wens om de samenwerking te formaliseren. Dit resulteerde in een juridisch stuk, dat in deze fase van de ontwikkelingen in Oss helpend is omdat het aantal partnerorganisaties is gegroeid. Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid op basis van afspraken (KPI's etc.). Het bracht ook naar boven dat spelregels voor de onderlinge samenwerking nodig zijn, want hoe groter de groep, hoe meer kans op ruis. Die spelregels worden nog toegevoegd aan de overeenkomst.

De grondhouding van de Samenwerkwijze om te starten vanuit 'ik wil, ik kan, ik heb nodig' is voor de gemeentelijke professionals Wmo en Wenl gemeengoed geworden in alle wijken van Oss. De opschaling van de Samenwerkwijze als methodiek voor alle professionals in het sociaal domein, gebeurt stapsgewijs. Het huidige werkgebied Ruwaard is nu uitgebreid met één wijk, om de effectiviteit van de aanpak bij schaalvergroting te kunnen onderzoeken.

## Financiering

De opstartkosten voor de proeftuin Ruwaard waren beperkt. Dit betrof de inzet van een programmateam (3 FTE) en onderhoudskosten voor de locatie van het ontmoetingscentrum.

De aanpak wordt gefinancierd vanuit de reguliere Wmo-middelen van de gemeente. Er worden geen gemeentelijke Wmo-beschikking meer afgegeven aan individuele inwoners, maar het Wmo-budget voor vijf jaar is als één vast bedrag beschikbaar gesteld aan de wijk als budget van waaruit alle kosten gedekt moeten worden (lumpsum financiering)<sup>69</sup>. Hieruit wordt de inzet in uren van alle in de wijk betrokken professionals gefinancierd volgens een vaste verdeelsleutel; zij krijgen niet betaald voor het leveren van een product of activiteit. Andere afdelingen van de gemeente, zoals Wenl, leveren uitsluitend een bijdrage in FTE.

---

<sup>69</sup> Beschermd wonen, hulpmiddelen en woningaanpassingen zijn nog geen onderdeel

## Wat is het resultaat?

Sinds 2016 zijn meer dan 300 casussen volgens de Samenwerkwijze behandeld (Proeftuin Ruwaard, 2020). Door de jaren heen zijn de effecten op verschillende manieren onderzocht. Op het moment dat de Samenwerkwijze wordt toegepast, wordt aan wijkbewoners gevraagd welk cijfer zij geven aan hun leven. Deze vraag wordt herhaald na inzet van de methode als er een oplossing is gevonden en longitudinaal na een jaar nogmaals. Dat levert veel inzicht op over het effect op korte termijn voor de wijkbewoner. De tevredenheid van de inwoner over de aanpak wordt niet (structureel) opgevraagd. Wel geeft een inwoner aan over de Samenwerkwijze dat het fijn is 'dat je als je hulp nodig hebt, niet hoeft bellen naar instanties, of rond te shoppen waar je die hulp kunt krijgen. Er wordt echt gekeken: wat is er al mogelijk al, en wie kan daar het beste voor zorgen?'

### Meer welzijn voor wijkbewoners

De aanpak maakt een groot verschil voor wijkbewoners, zo blijkt uit onderzoek (Proeftuin Ruwaard, 2018). Inwoners geven hun ervaren welbevinden ná de proeftuin een 8,3 gemiddeld, terwijl dit vóór de proeftuin nog een 3,5 gemiddeld was op een schaal van 0 tot 10 (op basis van 42 casussen). Uit een vergelijkend onderzoek blijkt dat het individueel welbevinden van inwoners (cliënten) na interventie in de proeftuin sterker steeg dan in andere wijken waar de Samenwerkwijze inmiddels ook wordt toegepast, en veel sterker is dan interventies waar de samenwerkwijze niet wordt toegepast (Blom en Bressers, 2022). En ook professionals zijn van mening dat het welzijn en de gezondheid van de zorgvrager verbetert door de Samenwerkwijze (Peeters, Sleijster en Laurant, 2019). Wijkbewoners met psychische problematiek kunnen bovendien (langer) thuis blijven wonen, zo geeft de betrokken regiebehandelaar ggz aan, doordat hij laagdrempelig inzetbaar en beschikbaar is voor professionals in de wijk en wijkbewoners zelf, en hun naasten, ook in acute situaties.

De verwachting is dat de Samenwerkwijze voor alle inwoners, maakt dat escalatie en inzet van specialistische zorg wordt voorkomen (Proeftuin Ruwaard, 2020). Te denken valt daarbij aan extra inzet van ambulante begeleiding, uithuisplaatsing van kinderen of opname in een verpleeghuis (Proeftuin Ruwaard (2018). Of dit ook resulteert in een afname van de zorgvraag op wijkniveau is niet bekend. De komende periode (2023-2026) wordt gewerkt aan monitoring van de resultaten.

Momenteel komen er gemiddeld ca. 100 mensen per week naar het ontmoetingscentrum in de wijk, zo is aangegeven in een interview. Bezoekers van het ontmoetingscentrum ervaren een verbeterd welzijn en betere gezondheid, hebben meer sociale contacten dan voorheen en het centrum draagt bij aan persoonlijke ontwikkeling, zo blijkt uit onderzoek. Een groot deel van hen had een geïsoleerd leven, en heeft nu sociale contacten en / of neemt deel aan de georganiseerde activiteiten (Proeftuin Ruwaard, 2018).

Onderzoek uitgevoerd door Avans Hogeschool onder 13 bezoekers van het ontmoetingscentrum waarbij gebruik is gemaakt van het spinnenweb Positieve gezondheid als meetinstrument, toont vergelijkbare bevindingen. De domeinen Meedoen en Zingeving en Kwaliteit van Leven worden positief beïnvloed door bezoek aan de ontmoetingsplek (Bot, C.M.A. de, 2019). Uit gesprekken met bezoekers, vrijwilligers en professionals blijkt dat de ontmoetingsplek ervoor zorgt dat wijkbewoners zich meer verbonden voelen met elkaar (sociale cohesie), dat het bijdraagt aan een inclusieve samenleving, en bezoekers een gevoel van trots

geeft (Blom en Bressers, 2022). Of de collectieve activiteiten ook een preventief effect hebben en zorgen voor minder inzet van specialistische zorg, is niet duidelijk.

*“Je ziet van alles als je bij mensen thuis komt voor thuiszorg, bijvoorbeeld vervuiling. Voorheen kon je daar niet veel mee. Je maakte een melding en dan hield het wel op. Of je gaf het door aan een familielid, en er ontstond paniek. Met de Samenwerkwijze kun je de juiste expertise aan tafel vragen. Tegelijkertijd blijven wij bij ons eigen rol, dat is zo fijn.”*

### **Meer werkplezier voor professionals**

Voor professionals is het een groot verschil om op met de Samenwerkwijze te werken. 95% van hen geeft aan dat meer plezier te hebben in het werk, en 85% vindt dat ze hun eigen werk beter kunnen doen (Peeters, Sleijster en Laurant, 2019). Een wijkverpleegkundige vertelt:

### **Kosten wegen op tegen de baten**

Uit een maatschappelijke kosten-baten analyse over 50 casussen, uitgevoerd door de proeftuin, blijkt dat de aanpak kosteneffectief is. Voor inwoners die al zorg of ondersteuning ontvingen vóór de Samenwerkwijze is de aanname dat de maatschappelijke kosten per casus op jaarbasis dalen met € 132.394. Voor inwoners in de wijk die nog niet in zorg waren voor de proeftuin, wordt weliswaar kosten gemaakt, maar die kosten zouden naar verwachting hoger zijn als zij niet met de Samenwerkwijze zouden zijn geholpen. De baten van de aanpak komen terecht bij de Wmo, maar ook bij de Zorgverzekeringswet en Wlz (Proeftuin

Ruwaard, 2018). De kosten en baten vanuit de Participatiewet zijn niet meegenomen in deze mkba. Betrokkenen verwachten dan ook dat de baten in werkelijkheid nog gunstiger zijn.

## **Portret**

### **“Ik kies mijn eigen pad”**

#### **Anton, ondersteund door de Samenwerkwijze Ruwaard**

Anton is sociaal werker van beroep, en in hart en nieren. Ontmoeting staat centraal in zijn leven. Om die reden begon hij meer dan 25 jaar geleden al eens een sociaal café. Na een periode waarin het wat minder ging in zijn leven is hij nu coördinator ‘laagdrempelig ontmoeten’, een functie die hem op het lijf geschreven is.

### **“Als ik thuis op de bank zit, wordt het niets”**

“Ik ben geboren in Oss. Niet in de wijk Ruwaard, maar ik woon er nu wel. Ik woon samen met mijn vrouw. We vormen een samengesteld gezin met vijf kinderen. De meesten zijn al het huis uit,” zo vertelt Anton. Anton is zijn vrouw tegengekomen in 2014 en in die tijd was Anton werkloos. Hij was zijn baan kwijt geraakt door persoonlijke problemen. “Mijn vrijwilligerswerk werd in 2014

*afgerond en ik ben een tijd opgenomen geweest. Ik geloof in zelfregie en herstelondersteunende zorg. Toen ik weer thuis was, zocht ik een zinvolle manier om mijn dagen te vullen. Want als ik op de bank zit, dan wordt het niets met mij."*

Ondersteund door zijn netwerk van lotgenoten gaat hij actief op zoek naar daginvulling. Nadrukkelijk in zijn eigen omgeving: *"Het is prettig als er in je eigen wijk een plek is waar je naar toe kunt. Vooral voor de zondag is dat belangrijk. Die dagen vallen extra zwaar als je niets om handen hebt. In de Ruwaard was het aanbod in die tijd schraal. Er was alleen een multifunctioneel centrum, maar daar moest je betalen voor het gebruik van ruimte en voor de koffie. Ik ben toen zelf maar begonnen met 'wandelen met soep' op zondag. Ik maakte een pan soep thuis en nodigde mensen uit om mee te wandelen. Mijn medewandelaars had ik snel gevonden in de wijk met een advertentie in het wijkblaadje en via de bouwmedewerker."*

### **Ruimte en een koffiepot als collectieve oplossing**

Het verhaal van de ontwikkeling van de proeftuin Ruwaard en dat van Anton zijn nauw met elkaar verwezen. Hij kreeg in de proeftuin letterlijk de ruimte om te doen wat hij wilde. Anton: *"Er waren meer organisaties die vonden dat er te weinig plek was in de wijk voor ontmoeting. Ik zei toen: geef mij maar ruimte en koffie, dan regel ik het wel. En zo kreeg ik de sleutel van een leeg schoolgebouw. De gemeente zorgde dat het gebouw werd verwarmd, via welzijnswerk kregen we het koffiezetapparaat en de koffiekannen. In de eerste weken kwam Frans binnenlopen, een buurtbewoner uit een flat verderop met nogal een verleden. Hij wist niet of hij iets kon doen. Ik vroeg aan hem: kun je koffie zetten? En nu is hij al jaren onze koffiejuf. Zo hebben wij als wijkbewoners onze eigen activiteiten opgezet. De ruimte is van ons, professionals staan op de drempel met de vraag: 'mag ik hier binnen komen?' Zo moet het zijn."*

### **Van uitkering naar loon**

We spoelen vooruit naar 2022. Anton heeft nu een betaalde baan in dienst van de lokale welzijnsorganisatie als coördinator 'laagdrempelig ontmoeten' in Ons huis van de Wijk, in de Ruwaard. Dat was zonder de proeftuin en de Samenwerkwijze niet mogelijk geweest. *"Ik ben geholpen volgens de drie stappen van de Samenwerkwijze (ik wil, ik kan en heb nodig) maar mijn vraag liep eigenlijk gelijk op met de ontwikkeling van de Samenwerkwijze en de proeftuin Ruwaard. Het is dus niet zo dat ik een keukentafelgesprek heb gehad bij mij thuis omdat de methodiek pas later zo is vastgelegd. Wat het me heeft gebracht is veel. Het heeft mij gefaciliteerd in wat ik wilde, in wat wij wilden, als wijkbewoners: een plek voor ontmoeting in de wijk. En ik heb nu een baan. Ik ben nu betekenisvol voor anderen, dat is voor mij belangrijk."* Zijn baan kon alleen tot stand komen vanuit de filosofie van de proeftuin. Omdat hij wilde gaan samenwonen met zijn nieuwe vrouw en zij allebei een sociale huurwoning hadden in Oss, was het mogelijk binnen de proeftuin om ieder met behoud van eigen uitkering te gaan samenwonen. *"Er zou een nieuw wijkcentrum komen en ik werd uitgenodigd om daarover mee te praten hoe dat wijkcentrum eruit zou moeten zijn. Dat was als het ware een tegenprestatie: mijn uitkering werd loon, uitbetaald door het werkbureau in Oss dat het geld - mijn voormalige uitkering - dan weer ontving via de gemeente. Sinds kort is mijn functie ondergebracht bij de welzijnsorganisatie. Hoe lang dat zo kan blijven, is nog niet duidelijk. Zo lang ik het leuk vind, blijf ik het doen. En anders ga ik met vervroegd pensioen."*

### **Kansen voor ervaringsdeskundigheid**

Grote kans ziet hij voor meer inzet van ervaringsdeskundigheid in de Ruwaard. *"Het is fijn als je kunt delen wat je meemaakt. Dat wil ik ook in Ons huis van de Wijk sterker neerzetten. Ik zag laatst bij een bijeenkomst dat een ervaringsdeskundige in gesprek ging met een wetenschapper. Dat vind ik mooi om te zien: je kunt van elkaar leren."*



# Sociale teams Bronckhorst

## Financiële schotten zijn er nooit geweest

*Een dame wandelt op donderdagochtend naar het buurthuis voor een kopje koffie met haar vriendinnen in de ontmoetingsruimte. Een uur of twee delen ze nieuwtjes uit de wijk met elkaar, dan nemen ze afscheid. De dame loopt door naar de ruimte in het buurthuis waarin het sociaal team werkzaam is. Ze heeft een vraag over huishoudelijke hulp: ze heeft heel lang haar bedlegerige vader verzorgd, maar merkt dat ze maar heel weinig tijd voor zichzelf overhoudt. De sociaal consulent die ze te spreken krijgt, zegt dat de gemeente waarschijnlijk een Wmo-indicatie voor huishoudelijke hulp kan afgeven, maar dat er voor haar vader misschien ook andere mogelijkheden zoals fysiotherapie zijn. Bovendien kan de sociaal consulent ook helpen met het vinden van betaald werk voor mevrouw, ze heeft nu naast de mantelzorg alleen tijd voor een beetje vrijwilligerswerk. De sociaal consulent en de dame maken een afspraak voor een vervolgesprek bij haar thuis.*

### Achtergrond en aanleiding

In december 2013 is de eerste aanzet gedaan voor de sociale teams in de beleidsnota 'Bronckhorst voor Elkaar 3.0: De sociale visie uitgewerkt'. De drie grote decentralisaties in het sociaal domein zaten er toen aan te komen. De gemeente bereidde zich alvast voor op deze decentralisaties. In de gemeenteraad was al eerder de unanieme wens uitgesproken om zo dicht mogelijk bij de inwoner te gaan staan. De hervorming van het sociaal domein was spannend, maar tegelijkertijd een kans om deze wens waarheid te maken.

*“In het huidige stelsel heeft de gemeente maar voor een paar taken de verantwoordelijkheid en daarmee de zeggenschap over de inzet van die ondersteuning. Doordat meer taken naar de gemeente komen, krijgen wij de mogelijkheid om bij het inventariseren van de vraag van de inwoners de situatie op verschillende leefdomeinen in ogenschouw te nemen. Dat geeft ons de mogelijkheid om ondersteuning in te zetten op basis van de daadwerkelijke behoefte. Dit levert ondersteuning op die beter past bij de unieke situatie en kan tegelijkertijd effectiever en goedkoper zijn.”*

*gemeente Bronckhorst (2014) Beleidsplan Sociaal Domein 2015 – 2018, p. 26.*

Het momentum was er dus. Daarnaast bestonden er andere randvoorwaarden die het ontwikkelen van de nieuwe werkwijze soepel deden verlopen. Er was bijvoorbeeld een bijzonder goede samenwerking met relevante partners in het maatschappelijk veld. Deze samenwerkingspartners konden meteen bijdragen aan de ontwikkeling van de sociale teams. Daarnaast zat het sociaal domein op dat moment in de portefeuille van een wethouder die pal achter de doelstelling stond. Er kwam een soort regiegroep van lokale partijen die vanaf het begin meedacht over de nieuwe werkwijze.

In 2014 werden de eerste zaadjes geplant voor de sociale teams. Dat zijn teams die alle wetten in het sociaal domein uitvoeren. Anders dan andere Nederlandse gemeenten, die aparte teams voor de uitvoering van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet hebben, heeft Bronckhorst één team voor alle wetten<sup>70</sup>. Dat team is werkzaam op meerdere locaties in de gemeente. Professionals staan bekend als sociaal consulenten, hun rol is ofwel die van directe hulpverlener ofwel die van casusregisseur<sup>71</sup>.

## Werkwijze

De sociaal consulenten zijn er voor alle vragen op het gebied van zorg, welzijn en werk. Ze zijn actief in vijf kernen in de gemeente: ze zitten daar in een buurthuis of lokaal zorgcentrum en zijn op alle werkdagen bereikbaar. Dat vergt extra uitgaven, maar zorgt er wel voor dat het voor inwoners laagdrempeliger is om hun vragen aan de sociale teams te stellen. Zonder die locaties dicht bij de inwoner was de werkwijze niet zo succesvol geweest,

meent de gemeente. Elke inwoner van de gemeente kan op de sociale teams afstappen.

Een deel van deze vragen kan meteen beantwoord worden: de sociale teams functioneren dan als informatie- en adviespunt. Denk bijvoorbeeld aan een vraag als: Hoe kan de gemeente mij ondersteunen als ik vastloop op financieel gebied? Sommige vragen vereisen een verdiepend gesprek. Daarvoor plannen de sociaal consulenten één of meerdere keukentafelgesprekken in,

<sup>70</sup> De drie grote wetten in het sociaal domein, maar ook aanpalende taken: taken die onder de Inburgeringwet vallen, taken die onder de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening vallen en taken die onder de Leerplichtwet vallen.

<sup>71</sup> Daarom staat de aanpak ook wel bekend als: 1 gezin, 1 plan, 1 casusregisseur.



zoals bij het voorbeeld in de inleiding van dit verslag. Dat keukentafelgesprek is een belangrijke eerste stap voor de integrale ondersteuning die een sociale consulent biedt. Tijdens het keukentafelgesprek worden alle leefgebieden in kaart gebracht. Daar gebruiken de sociale consulenten de Sociaal Domein app voor<sup>72</sup>. De antwoorden op de vragen vullen ze meteen in. Aan het einde van het keukentafelgesprek (soms is er een vervolg nodig) weet de sociaal consulent precies op welke leefgebieden de inwoner hulp kan gebruiken. De app draait ook meteen een volledig gespreksverslag uit voor de inwoner. Én als het om huishoudelijke hulp gaat vanuit de Wmo, dan vormt het gespreksverslag ook direct de beschikking.

*“Problemen worden door ons eerder gesignaleerd. Een consulent werk en inkomen kan een signaal dat het niet zo lekker met je gaat, niet opvolgen. Dat past niet binnen zijn domein. Ik als sociaal consulent kan dat direct bespreken en oppakken. Het gespreksverslag helpt daar zeker bij. Sommige vragen lijken in de eerste instantie vreemd, maar blijken bij nader inzien toch heel nuttig. Je kunt toch iemand tot nadenken aanzetten over een bepaald onderwerp.”*

*Sociaal consulent*

Naar aanleiding van het eerste gespreksverslag stelt de sociaal consulent een toegespitst plan van aanpak op voor het gezin van de inwoner. Sommige stappen kan de sociaal consulent zelf ondernemen, namelijk alle hulp en voorzieningen die vallen onder de verantwoordelijkheden van de gemeente. Ook kijkt de sociaal consulent naar mogelijkheden in het informele netwerk van de inwoner of diens gezin. Sommige stappen worden uitgevoerd door samenwerkingspartners van de gemeente, zoals zorginstellingen of een organisatie voor maatschappelijk werk<sup>73</sup>. Draagt de sociaal consulent de uitvoering van de dienstverlening over aan een andere partij, dan blijft de sociaal consulent wel casusregisseur. Hij/zij houdt het overzicht en blijft aanspreekpunt voor de inwoner. In dit geval vraagt de sociaal consulent de inwoner ook om toestemming voor gegevensoverdracht.

In de meeste gevallen loopt de dienstverlening van een sociaal consulent aan een inwoner/gezin op een organische wijze af. Bijvoorbeeld als alle hulpvragen naar tevredenheid zijn beantwoord en de eigen kracht en zelfredzaamheid van het gezin is hersteld. De sociaal consulenten geven bij de evaluatie en beëindiging van een traject aan dat ze wel aanspreekbaar blijven, mocht er toch nog iets veranderen in de situatie van het gezin.

Sociaal consulenten mogen maximaal acht weken zelf directe ondersteuning bieden<sup>74</sup> <sup>75</sup>. Dragen zij de uitvoering van de dienstverlening over aan een

<sup>72</sup> Deze Sociaal Domein app heeft de gemeente Bronckhorst in samenwerking met specialist digitalisering Montr ontwikkeld.

<sup>73</sup> Sinds 2022 koopt de regio Achterhoek zorgdiensten voor jeugd en in de Wmo resultaatgericht (en dus niet langer per behandeling) in. Ook staat samenwerking tussen de aanbieders en de gemeenten centraal. Deze vorm van aanbesteding komt ook de sociale teams ten goede.

<sup>74</sup> Denk aan een sociaal consulent met een achtergrond in de Wmo die als Wmo-consulent ondersteuning biedt, of een sociaal consulent met een specialisatie in jobcoaching die op de werkvloer werknemer en werkgever begeleidt.

<sup>75</sup> Dit is geen harde grens, maatwerk is mogelijk. In enkele gevallen is er iets meer dan acht weken dienstverlening noodzakelijk.

samenwerkingspartner - en in veel casussen zoeken sociaal consulenten de samenwerking op - dan zit er geen maximumtermijn aan hun rol van casusregisseur. Er zijn gezinnen bij wie de sociaal consulenten al minimaal drie jaar achtereen als casusregisseur betrokken zijn.

Het werkproces is op hoofdlijnen op papier gezet. Het werkproces beschrijft niet hoe de dienstverlening eruitziet op detailniveau, wel de globale processtappen. Op detailniveau kunnen de sociaal consulenten doen wat zij denken dat nodig is. Hun verantwoordingsplicht is bewust laag gehouden door de gemeente. Op andere gebieden, zoals professionalisering, vergt de werkwijze immers veel van de sociaal consulenten. Ze moeten veel weten en een groot netwerk van samenwerkingspartners onderhouden.

Er zijn bij de sociale teams meerdere beleidsmedewerkers betrokken: beleidsmedewerkers met een specialisatie Participatiewet, Wmo en Jeugdwet en een beleidsmedewerker die een integrale blik heeft op het sociaal domein. De rol van beleid is eerder ondersteunend aan de sociaal consulenten dan dat beleid een werkwijze oplegt aan de sociaal consulenten. Beleidsmedewerkers laten zich bottom-up voeden door de sociaal consulenten, die op hun beurt signalen vanuit de inwoner doorgeven. Beleid staat dus dicht op de uitvoering, zodat signalen snel vertaald kunnen worden naar beleid. Zo blijft de werkwijze ook in ontwikkeling, het beleid blijft flexibel. De beleidsmedewerkers houden zich ook bezig met de monitoring van de werkwijze, de resultaten van die monitoring zijn belangrijk voor het bestuurlijk draagvlak.

*“In Bronckhorst zoeken we meer de linkjes op met andere wetten. Er wordt gewerkt vanuit een andere ideologie dan in aangrenzende gemeenten, we passen de wet toe als een middel. Vanuit de situatie kijken welke wet erbij past.”*

*Beleidsmedewerker*

### **Wie zijn de sociaal consulenten?**

De sociaal consulenten zijn generalisten met een eigen specialisatie. Zo zijn er consulenten met een specialisatie op het gebied van inburgering, schuldhulpverlening, jeugd, enzovoorts. Verder hebben zij brede kennis over het gehele sociaal domein. De meeste vragen over het sociaal domein kan een sociaal consulent vanwege die brede kennis zelf beantwoorden, soms schakelt hij/zij specialistische hulp in van een collega (stel: een inwoner heeft vragen over het omgaan met schulden, maar later stelt de sociaal consulent ook problemen vast bij de kinderen van de betreffende inwoner).

Tegenwoordig werft de gemeente specifiek sociaal consulenten met een achtergrond in 'ondervetegenwoordigde' domeinen. Is er iets te weinig kennis over de Inburgeringswet? Dan zoekt de

gemeente naar sociaal consulenten die hierover meer kennis hebben. Tot eind 2015 waren alleen sociaal consulenten met een achtergrond in Werk en Inkomen en Wmo in dienst bij de gemeente, sociaal consulenten uit andere domeinen werkten gedetacheerd bij de gemeente. Uiteindelijk is ervoor gekozen alle sociaal consulenten in dienst te nemen (als ze daar natuurlijk zelf ook mee instemden). Op deze manier werd voorkomen dat deze consulenten in 'twee werelden' bleven staan, namelijk hun eigen organisatie en de gemeente.

Een speciale rol in deze werkwijze is weggelegd voor het onderdeel professionalisering van de sociaal consulenten. Professionalisering bestaat uit een intensief inwerktraject (één-op-één

begeleiding door een kwaliteitsmedewerker en meelopen met verschillende consulenten), jaarlijkse cursussen en regelmatige casuïstiekbespreking en intervisie. Zo blijft het niveau onder de consulenten hoog en houden ze elkaar ook scherp.

*“De sociaal consulent is niet één soort medewerker, maar zijn medewerkers vanuit verschillende disciplines, die dezelfde basiskennis- en vaardigheden hebben en die dezelfde rollen en taken uitvoeren.”*

*Gemeente Bronckhorst (2013). Bronckhorst voor Elkaar 3.0: De sociale visie uitgewerkt, p. 13.*

De sociaal consulenten hebben veel aan elkaar. Ten eerste kunnen zij altijd met elkaar sparren wanneer er meer specialistische kennis nodig is voor een bepaalde casus. Ten tweede houden ze elkaar ook scherp; zo zorgen zowel de app als de interactie met elkaar ervoor dat er nooit een leefdomein overgeslagen wordt in de dienstverlening. Ten slotte kunnen de sociaal consulenten ook delen van hun werkvoorraad afstaan aan collega's als de situatie erom vraagt. Bijvoorbeeld als één of meerdere casussen onverwacht veel inspanningen vragen, dan kunnen ze altijd gesprekken overdragen aan collega's. Want die hebben dezelfde inhoudelijke kennis én kunnen over de inwoner aan de hand van het gespreksverslag snel de benodigde kennis opdoen.

Sociaal consulenten laten weten dat deze werkwijze bij hen een mindsetverandering teweeg heeft

gebracht. Ze hebben bij de gemeente Bronckhorst geleerd dat ze niet op alle vragen altijd antwoord kunnen en moeten geven: ze kunnen ook bij elkaar te rade gaan als dat nodig is, en bij de kwaliteitsmedewerkers als ook de directe collega's geen antwoord weten. Je hoeft niet altijd alles te weten, je hebt de tijd om er later op terug te komen (omdat je langer intensief contact met een gezin kunt hebben). Voor de consulenten is dat een verademing.

### **De rol van participatie in de werkwijze**

In principe kunnen alle sociale consulenten vragen over de Participatiewet en arbeidsparticipatie beantwoorden. Er zijn enkele sociaal consulenten die hierin gespecialiseerd zijn. Ook is een van de kwaliteitsmedewerkers specialist op het gebied van de Participatiewet. Sociaal consulenten kunnen bijvoorbeeld helpen bij het aanvragen van een bijstandsuitkering, bij het aanmelden voor een werkfittraject of bij het vinden van een werkplek: precies de taken die een werkconsulent in een andere gemeente zou uitvoeren. Echter: *“Wij werken integraal, dus participatie wordt opgepakt als er vraag naar is. Soms doet een inwoner die een vraag aan ons stelt al voldoende mee in de samenleving. Dan is er geen ondersteuning op het gebied van participatie nodig.”*

## **Financiering**

De gemeente Bronckhorst betaalt de werkwijze uit het gemeentefonds. De begroting per jaar wordt opgemaakt naar thema, niet naar domein. De sociale teams zijn betrokken bij de uitvoering van meerdere thema's. In de programmabegroting 2016-2019 waren sociale teams bijvoorbeeld betrokken bij het thema onderwijs (in samenwerking met de leerplichtambtenaar) en bij het thema activering van inwoners (Gemeente Bronckhorst 2015, p. 25 en p. 39). In de programmabegroting 2021-2024 krijgen de sociaal consulenten een rol bij de invulling van het

thema toegang en individuele voorzieningen (Gemeente Bronckhorst 2020, p. 21). Ook de baten en lasten zijn in de jaarbegroting thematisch uitgesplitst. Hoeveel de sociale teams (momenteel bestaande uit 34 sociaal consulenten) precies kosten, is daarmee lastig te zeggen. Wel laat de gemeente weten dat de structurele kosten van de werkwijze laag zijn. Deze is zowel goedkoop (minder personeel is nodig) als doeltreffend (vanuit inwoners dienstverlening vormgegeven, korte wachttijden). De personeelskosten zijn dus relatief laag voor de resultaten die zij boeken. Anderzijds betaalt de gemeente ook structureel huur van panden zodat de sociale consulenten in de wijken kunnen zitten.

Er waren wel investeringen nodig bij de transitie van het sociaal domein in 2015: de systemen moesten erop ingericht worden, er kwam een app. Aan de start was het ook nodig dat sociaal consulenten (toen nog gedetacheerd) goed getraind werden in elkaars vakgebied. Geïnterviewden laten weten dat de opleidingskosten daarmee iets hoger waren, al kan een exact bedrag niet bepaald worden. Deze hogere kosten aan het begin konden onder andere gefinancierd worden uit het transitiebudget dat in 2015 beschikbaar werd gesteld voor de invoeringskosten van gemeenten (Gemeente Bronckhorst 2013, p. 27).

## Wat is het resultaat?

*“Maatwerk is belangrijk. Allemaal komen ze blanco binnen. Maar er ontspruiten zich na een tijdje altijd individuen die andere dingen nodig hebben. In de gemeente Bronckhorst kunnen ze daar goed rekening mee houden. Eerst het probleem aanpakken, anders heeft een baan totaal geen zin.”*

*Werkgever bij een bedrijf dat re-integratietrajecten biedt*

In 2019 is de werkwijze geëvalueerd door Bureau HHM uit Enschede. Uit die evaluatie blijkt dat inwoners zeer tevreden waren met de manier waarop de gemeente Bronckhorst de dienstverlening heeft vormgegeven (Hulst, S., Homan, L., & Dam, N., 2019). De inwoners die we voor dit onderzoek spreken voelen zich goed gehoord door hun consulenten, ze zijn niet simpelweg op één vlak geholpen maar de hulp is alomvattend geweest: ‘Zonder de gemeente was ik vast wel verder gegaan met zoeken naar werk, maar dan had ik dit zelfvertrouwen niet gehad. Mijn mentale gezondheid was dan niet zo goed geweest als nu. Ik ben zo erg veranderd.’ De gemeente gelooft dat de dienstverlening voor inwoners efficiënter is, dat de sociale teams meer slagkracht hebben doordat ze niet over en weer hoeven te communiceren met collega-teams. Je kunt de inwoner dus sneller – soms zelfs preventief – hulp aanbieden.

Ook professionals bij de gemeente kunnen de werkwijze erg waarderen. Zij zijn blij met het diverse, uitdagende werk dat zij hebben. Het verzuim bij de

organisatie ligt bijzonder laag en bovendien blijkt het helemaal niet moeilijk openstaande vacatures te vullen (ook al ligt de gemeente Bronckhorst niet centraal in het land).

Samenwerkingspartners weten de sociale teams steeds beter te vinden en ervaren het contact als laagdrempeliger dan met andere gemeenten in de regio: je weet altijd bij welke medewerker van de gemeente Bronckhorst je moet zijn, terwijl je aanspreekpunt in andere gemeenten nog wel eens kan afhangen van de vraag die je hebt. De doelstelling waar telkens maar weer naartoe gewerkt wordt door deze werkwijze van de gemeente Bronckhorst is de

volgende: "We werken vanuit de gedachte dat we aansluiten op het dagelijks leven van de betreffende inwoner en maken de mens en niet het systeem leidend. Onze verordeningen [zijn hierop inmiddels aangepast]. Zodat ook het juridisch kader past bij de manier van werken." (Gemeente Bronckhorst, 2020, p. 16).

*"Tegelijkertijd de is essentie van onze werkwijze niet in cijfers te vatten, dat zit in het gesprek."*

*beleidsmedewerker*

Over de financiële opbrengsten van de werkwijze is minder bekend. Het bijstandsvolume is bijzonder laag: op uitkeringen kan dus worden bespaard. De gemeente houdt via de Divosa benchmark goed in de gaten hoe de uitgaven op de Participatiewet zich verhouden tot de uitgaven elders. Over de financiële opbrengsten in andere domeinen is minder te zeggen. De werkwijze van de gemeente Bronckhorst is preventief, het is lastig met zekerheid te stellen op welke posten bespaard wordt. De gemeente opereert vooral vanuit de overtuiging dat deze werkwijze beter, prettiger én sneller is voor inwoners.

Dat zien ze telkens weer bevestigd in cliënttevredenheidsonderzoeken. Vooralnog is dat voldoende om door te gaan.

## Portret

**"Dankzij de gemeente stond er een team van mensen achter mij"**

**Jan, ondersteund door het sociaal team van Bronckhorst**

Met een mbo-diploma op zak kwam Jan toch maar moeilijk aan een baan. Hij zat op dat moment niet goed genoeg in zijn vel om zich te redden op een reguliere werkplek. Zijn consulent van de gemeente heeft hem geholpen ook sociaal en emotioneel weer zijn balans te vinden. Nu is hij een behendige fietsmaker en heeft hij de smaak helemaal te pakken.

**"De leerwerkplek was voor ons te duur, dat kon de gemeente vergoeden"**

Jan begon na een opleiding in de ICT met goede moed op de arbeidsmarkt. Die arbeidsmarkt bleek toch tegen te vallen: Jan kon niet met alle sociale situaties uit de voeten. Een aantal negatieve werkervaringen rijker kwam hij thuis te zitten. Het ging niet goed met hem: hij was down en had last van paniekaanvallen. Jan bleek een autismespectrumstoornis te hebben, vandaar dat het stukje communicatie voor hem nooit makkelijk was geweest. Jans studieloopbaanbegeleider wees op mogelijkheden bij een leerwerkcentrum in Doetinchem. Het leerwerkcentrum kon Jan misschien helpen bij het opbouwen van zijn zelfvertrouwen én het aanleren van de nodige (sociale) werknemersvaardigheden.

Er was een Wmo-indicatie nodig om bij het leerwerkcentrum aan de slag te gaan. Jans moeder vroeg die aan bij een sociaal team van de gemeente Bronckhorst, daar was ze op gewezen door

de praktijkondersteuner. Zo maakte Jan eind 2019 voor het eerst kennis met een sociaal consulent. *“Mijn eerste kennismaking met de sociaal consulent was heel goed, hij kwam heel vrolijk en open over. Hij wilde eerst een algemeen kennismakingsgesprek. Hij heeft ook gevraagd naar mentale aspecten, maar ik had van hem op dat moment geen hulp nodig. Het leerwerkcentrum kon daarin ook ondersteunen. Als ik bij mentale aspecten hulp nodig had gehad, had mijn sociaal consulent vast wel geholpen.”*

### **Van het leerwerkcentrum naar de reguliere arbeidsmarkt**

De eerste vraag - die om een Wmo-indicatie - kon de sociaal consulent na het eerste kennismakingsgesprek direct inwilligen. Daardoor kon Jan aan de slag op een dagbestedingsplek bij het leerwerkcentrum. Allereerst om zijn sociale vaardigheden aan te scherpen: *“Ik begon bij het radiogedeelte. Je leert articuleren, communicatie. Ik leerde tegen mensen praten. Dat was toen mijn grootste kwaal. De leermeester was ook radiopresentator.”*

Jan maakte al snel stappen. Hij raakte geïnteresseerd in de fietsenmakerij van het leerwerkcentrum. Zijn sociaal consulent ging het gesprek aan met het leerwerkcentrum: welke mogelijkheden waren er voor Jan? Er werd een maatwerkconstructie speciaal voor Jan afgesproken, waaraan zowel de gemeente als het leerwerkcentrum financieel bijdroegen. Zo kon Jan op locatie een opleiding tot fietsenmaker gaan volgen, met een diploma tot gevolg.

Halverwege 2021 was bij Jan de wens naar een regulier inkomen gegroeid. Hij had het werk van fietsenmaker toen helemaal in de vingers, maar: *“Ik wilde niet langer geld lenen van mijn ouders. Ik wilde op mijn eigen benen kunnen staan.”* Het was tijd voor de volgende stap. Jan ging van de gemeente een bijstandsuitkering ontvangen en Jans sociaal consulent zette hem op een re-integratietraject. Bovendien schakelde Jans sociaal consulent de specialistische hulp in van een collega-sociaal consulent, die bovendien werkzaam is als jobcoach.

### **Op naar de volgende stap**

Met z'n vieren -Jan, zijn moeder, zijn sociaal consulent en de jobcoach- begonnen ze aan de zoektocht naar betaald werk voor Jan. *“De gemeente heeft het mogelijk gemaakt dat er mensen achter me stonden. Ze hebben me geholpen bij het behalen van mijn doelen.”* Uiteindelijk was het Jan zelf die een baantje op het spoor kwam. Hij lichtte zijn sociaal consulent in, die op zijn beurt de jobcoach erbij betrok. *“De jobcoach heeft geholpen met het zoeken van vacatures, communicatie met bedrijven. Hij heeft me bijvoorbeeld geholpen toen het irritant was met het contract. De jobcoach en de sociaal consulent waren altijd samen bij afspraken over hoe het ging.”* Welke stappen Jan ook zette, zijn sociaal consulent bleef voor hem het aanspreekpunt.

Jan werkt nu een halfjaar als fietsenmaker bij een fietsenwinkel. Hij heeft een volledig salaris en heeft geen bijstandsuitkering meer nodig. Jan houdt van het werk bij de fietsenmaker, maar: *“Ik zie de fietsenwinkel als een tussenstap. Ik werk nu 24 uur, maar ik wil wel meer gaan werken. Het is fijn om bij mijn moeder te wonen, maar ik hoop op de lange termijn ook op een huis. Ik zie wat de toekomst brengt.”*

### **“Ik weet dat mijn sociaal consulent nog altijd bereikbaar is, dat geeft zekerheid”**

Jan heeft duidelijk vertrouwen in zijn vaardigheden. Hij twijfelt niet meer dat hij op den duur een baan met betere arbeidsvoorwaarden kan vinden, bij de fietsenwinkel waar hij nu werkt of

ergens anders. Het verschil met de Jan van eind 2019 is als dag en nacht: toen twijfelde hij zodanig aan zijn eigen kunnen en aan zijn toekomst dat het hem paniekerig kon maken.

Jan ziet dat hij gegroeid is: *“Ik ben zó erg veranderd, ik kan me eigenlijk niet meer inleven in de persoon die ik toen was. Het is moeilijk te zeggen wat ik anders gedaan had! Zonder de hulp van mijn sociaal consulent was ik vast wel verder gegaan met zoeken naar werk, maar dan had ik dit zelfvertrouwen niet gehad. Ik denk dat ik wel werk had kunnen vinden, maar dat mijn mentale gezondheid niet zo goed was geweest als nu.”*

Jans sociaal consulent onderhoudt nu een soort ‘waakvlamondersteuning’. Jan heeft zijn telefoonnummer als er problemen optreden. En om de zoveel maanden spreken ze elkaar nog even kort: of Jan nog nieuwe wensen heeft. Jan is erg tevreden met de sociaal consulent, hij vindt het fijn dat hij altijd weet bij wie hij terecht kan. Ook heeft hij er het volste vertrouwen in dat de sociaal consulent hem met allerlei soorten vragen zou kunnen helpen, als dat nodig blijkt.



# 12 lessen voor gemeenten

## 1. Laat de cliënt bepalen wat hij / zij nodig heeft

Verschillende domeinen, financieringsstromen en rechtmatigheidseisen kunnen op één lijn komen door te werken vanuit hetzelfde doel: wat heeft de cliënt nodig? Laat de cliënt dat zelf bepalen. Dit blijkt een cruciale succesfactor te zijn in praktijk, hoe moeilijk dat soms ook is voor de cliënt. Ook het adagium 'de cliënt doet zelf, wat cliënt zelf doen kan' blijkt zeer succesvol in praktijk.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Team 16+](#)
- [Samenwerkwijze Oss](#)
- [Top600-aanpak](#)

## 2. Doorbreek verkokering op de werkvloer

Integrale ondersteuning kan top-down (vanuit bestuurders) én bottom-up (vanuit hulpverleners) ontstaan. We zien grote veranderingen in korte tijd als de uitvoering – hulpverleners op de werkvloer - er mee starten, want voor hulpverleners zijn veranderingen het meest ingrijpend.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Team 16+](#)
- [Sociale teams Bronckhorst](#)



### 3. **Gemeente is een onmisbare partij**

De gemeente is in alle casestudies een cruciale partij. Het is de partij die het beste het voortouw kan nemen, ook financieel. Investeer als gemeente aan de voorkant en wees bereid om (aanvankelijk) meer te doen dan samenwerkingspartners.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Team 16+](#)
- [School als Werkplaats](#)
- [Top600-aanpak](#)
- [Samenwerkwijze Oss](#)
- [Sociale teams Bronkhorst](#)

### 4. **De baten volgen later**

De doelgroep met multiproblematiek vraagt investeren aan de voorkant en kost op de korte termijn per cliënt vaak meer tijd en dus geld omdat het leidt tot een kleinere caseload voor hulpverleners. Pas achteraf en over langere tijd volgen de baten. Financiële baten zijn vaak moeilijk hard te maken en komen waarschijnlijk ergens anders terecht (andere afdelingen of organisaties). Focus daarom op maatschappelijk rendement en primair naar de impact op de cliënt (en zijn / haar sociale omgeving).

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Team 16+](#)
- [School als Werkplaats](#)
- [Top600-aanpak](#)
- [Samenwerkwijze Oss](#)
- [Sociale teams Bronkhorst](#)

### 5. **Vorm een lerend netwerk**

Sta open voor ontwikkeling, samen leren en voor verbetering van de samenwerking. Stel je als initiator daarbij kwetsbaar op: "ik weet het ook niet, laten we het samen uitzoeken". Test wat werkt met de cliënt centraal en stel geen blauwdruk op. Train (nieuwe) hulpverleners in de grondhouding die dit vraagt. Monitor en evalueer resultaten van de werkwijze, al is het maar op kleine schaal, en blijf dat doen. Bespreek de resultaten, daarmee signaleer je ook nieuwe doelgroepen en nieuwe ontwikkelingen.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Top600-aanpak](#)
- [Samenwerkwijze Oss](#)
- [Sociale teams Bronkhorst](#)

## 6. Als de wil er is, is er financiering

In geen enkele casestudy was het een probleem om financiering te vinden voor de opzet en ontwikkeling van de integrale aanpak. Als de wil er is, zijn er ook middelen vrij te spelen om van start te gaan.

## 7. Op casusniveau is de AVG geen probleem

In geen enkele casestudy is de AVG ter sprake gekomen als belemmerende factor. Als de cliënt centraal staat, begrijpt waarom gegevensdeling soms nodig is én actief betrokken is, kunnen hulpverleners de informatie delen die nodig is om ondersteuning te kunnen bieden. (Onder meer) het traject Uitwisseling persoonsgegevens en privacy (UPP) van het Programma Sociaal Domein publiceerde vier handreikingen voor gemeenten en organisaties in het sociaal domein over dit onderwerp.

## 8. Bouw aan de relatie met samenwerkingspartners in de uitvoering

Start klein en vier de successen. Blijf doorlopend investeren in de samenwerking tussen hulpverleners in de uitvoering, neem hiervoor veel tijd, doe het in stapjes. Toon je een betrouwbare partner en leg bij voorkeur afspraken in een convenant vast omdat dit lange termijn perspectief geeft. Zorg binnen de gemeente voor een goede verbinding tussen de uitvoerders van de aanpak en de beleidsafdeling.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Top600-aanpak](#)
- [Sociale teams Bronkhorst](#)

## 9. Zorg voor continuïteit van de regie over wetsgrenzen heen

Zorg dat de casusregisseur aangehaakt blijft over wetsgrenzen heen. Dus ook na het 18e jaar van een jongere, of als de jongere in of uit detentie gaat. En realiseer daarbij: regievoeren is een vak; leid regisseurs op.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Sociale teams Bronkhorst](#)

## 10. Formuleer heldere uitgangspunten en hou je daaraan

Heldere uitgangspunten scheppen duidelijkheid, zo blijkt in alle casestudies. Zoals:

- cliënt doet zelf wat cliënt zelf doen kan
- cliënt vult zelf een toekomstplan/perspectiefplan in, hoe moeilijk ook
- 1 regisseur per cliënt
- cliënt wordt losgelaten als het kan, met een terugvaloptie ('waakvlamondersteuning')

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Samenwerkwijze Oss](#)

## **11. Vertrouw op de professionele autonomie van hulpverleners**

Uiteindelijk zijn het de hulpverleners die het samen moeten doen. Zoek daarom mensen met een passie voor de doelgroep. Geef hen vertrouwen zodat zij hun werk kunnen doen. En geef ruimte voor mislukkingen, want samen leren gaat met vallen en opstaan.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [Top600-aanpak](#)

## **12. Lange adem is nodig**

Sommige cliënten met multiproblematiek zullen altijd hulp nodig blijven hebben. Hou daar rekening mee. Ook als bestuurder: kijk over de grenzen van de politieke periode van vier jaar heen en zet een visie neer.

Lees hoe dit in de casussen is geregeld:

- [School als Werkplaats](#)
- [Sociale teams Bronkhorst](#)

## Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit twee delen: deel A en deel B. Deel A was gericht op het geven van een overzicht van vormen van integrale ondersteuning in Nederland. In dit deel van het onderzoek zijn we ook gekomen tot een selectie van veelbelovende praktijkvoorbeelden die in deel B diepgaand zijn onderzocht. Zowel deel A als deel B geven inzicht in werkzame bestanddelen van integrale ondersteuning, waarbij deel B vooral een praktische inkleuring geeft. Beide delen van het onderzoek leiden tot handvatten en adviezen voor verdere verbetering van integrale ondersteuning.

De opdrachtgevers - ministerie van SZW, OCW en VWS - hebben de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is integrale ondersteuning vormgegeven?
  - a. Onder welke categorie (A, B of C: zie **hoofdstuk 2**) is de integrale ondersteuning te scharen?
  - b. Hoe is integrale ondersteuning georganiseerd in termen van duur, frequentie, leefgebieden, takenpakket, type professional, mandaat/doorzettingsmacht, randvoorwaardelijke aspecten (zoals positionering in het gemeentelijk domein, financiering)?
  - c. Op welke doel- of subgroepen, dan wel kenmerken richt integrale ondersteuning zich? Op wie en wat (nog) niet?
  - d. Zijn er specifieke momenten in het leven van mensen aan te wijzen waarop zij (vaker) ondersteuning nodig hebben (bijvoorbeeld de overgang 18-/18+, van school naar school, van school naar werk of van werkloosheid naar werk)?
  - e. Wordt integrale ondersteuning ook preventief ingezet om escalatie en stapeling van problemen te voorkomen?
  - f. Hoe zijn de diverse vormen van ondersteuning (bij benadering) verspreid over het land? Zijn er opvallende overeenkomsten of verschillen tussen gemeenten of regio's?
2. Wat zijn de werkzame bestanddelen van integrale ondersteuning?
  - a. Welke werkzame elementen zijn generiek en welke zijn er voor specifieke doel- of subgroepen? Zijn er doelgroepen voor wie integrale ondersteuning effectief is en doelgroepen voor wie dit juist minder/niet het geval is? Hangt dat mede samen met de levensfase (zie vraag 1d)?
  - b. Leidt integrale ondersteuning tot toegenomen participatie en zelfredzaamheid?
  - c. Gaat er preventieve werking uit van integrale ondersteuning, bijvoorbeeld door minder gebruik van andere voorzieningen? Zo niet, waarom niet?
3. Hoe ervaren de doelgroepen en professionals integrale ondersteuning?
  - a. Wat gaat er goed, wat kan er beter, wat vindt men belangrijk/behulpzaam?
  - b. Matcht dat met hoe de integrale ondersteuning is vormgegeven in hun gemeente/regio?
  - c. Zijn er overeenkomsten en verschillen qua ervaringen en hoe zijn deze te verklaren?
4. Welke factoren op het gebied van wet- en regelgeving, budget, bestuur en uitvoering bevorderen en belemmeren integrale ondersteuning, zowel bij gemeenten die integrale

ondersteuning aanbieden als gemeenten die daarin minder ver zijn? Wat heeft men (van elkaar) nodig om (nog) beter samen te werken?

5. Zijn er indicaties/aanknopingspunten te geven voor de kosten van integrale ondersteuning (mede in relatie tot de raming uit het IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt) en hoe deze opwegen tegen de baten?

Het onderzoek had een getrechterde opzet. We zijn gestart met een literatuurstudie. Daarbij hebben we gezocht naar literatuur over kenmerken, werkzame bestanddelen, knelpunten, ervaringen en effecten van integrale ondersteuning. De geraadpleegde literatuur en bronnen staan in [bijlage 2](#). Het viel ons op dat we veel typen effectstudies zijn tegengekomen die bij nader inzien toch niet te beschouwen zijn als effectonderzoek van integrale ondersteuning in het sociaal domein:

- Onderzoek ten behoeve van de erkenning van specifieke interventies voor jeugd<sup>76</sup>, in de GGZ<sup>77</sup>, sociale interventies<sup>78</sup> of justitiële interventies.<sup>79</sup> Denk daarbij aan specifieke interventies zoals Individuele Plaatsing en Steun (IPS) voor mensen met ernstige psychische aandoeningen. Deze interventies zijn te smal wat betreft doel, doelgroep of werkwijze om ze onder integraal werken te kunnen scharen, al bevatten deze interventies wel integrale elementen.
- Lokale of regionale (beleids)evaluaties van de uitvoering van de Wmo, Participatiewet of Jeugdwet. Veel gemeenten of gemeentelijke rekenkamers hebben de uitvoering van deze wetten op lokaal niveau geëvalueerd. Deze evaluaties hebben voornamelijk een verantwoordend karakter, bevatten meestal geen of een beperkte analyse van de effecten voor de inwoner en gaan niet over de brede effecten van de samenhangende ondersteuning over de drie wetten heen.
- De (ervaren) effecten en toegevoegde waarde van wijkteams/sociale teams. Op lokaal en landelijk niveau zijn de wijkteams/ buurtteam/sociale teams op effecten en toegevoegde waarde onderzocht. De nadruk ligt daarbij vaak op de ervaren effecten en ervaren toegevoegde waarde van betrokken vertegenwoordigers van organisaties, en niet op de brede effecten voor de inwoner.
- Studies naar de effecten van specifieke methoden in de Participatiewet, zoals intensieve, persoonlijke dienstverlening voor mensen in de bijstand (de FIP-methode: Frequent, Intensief, Persoonlijk) of de interventie Gewogen Maatwerk om methodisch werken onder klantmanagers te bevorderen. Deze studies richten zich op één domein (de Participatiewet) en beschouwen niet de effecten voor de inwoner op meerdere leefgebieden.
- Onderzoek naar de werking van en ervaringen met integrale ondersteuning. Door onderzoeksinstituten als Movisie, Verwey-Jonker Instituut en vanuit hogescholen is de afgelopen jaren onderzoek verricht naar de werkzame bestanddelen van integraal werken en de ervaringen van betrokkenen. De effecten op de inwoner (zelfredzaamheid, participatie, bestaanszekerheid, welbevinden) zijn in deze studies niet of beperkt meegenomen.

---

<sup>76</sup> <https://www.nji.nl/interventies>

<sup>77</sup> <https://www.trimbos.nl/kennis/ggz-erkende-interventies/>

<sup>78</sup> <https://www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies/interventies>

<sup>79</sup> <https://www.justitieinterventies.nl/erkende-interventies>

Na de literatuurstudie hebben we diverse deskundigen en belangenvertegenwoordigers geïnterviewd om zicht te krijgen op de ervaren knelpunten, werkzame bestanddelen en suggesties voor verbetering (zie [bijlage 3](#)).

Parallel daaraan hebben we vormen van integrale ondersteuning geïnventariseerd vanuit de domeinen zorg en welzijn, werk en inkomen, veiligheid en jeugd. Doel was een zo breed mogelijk overzicht te verkrijgen van namen van aanpakken en contactinformatie. Hiervoor hebben we drie sporen gevolgd:

1. Internetsearches om openbaar beschikbare informatie over specifieke integrale aanpakken op het spoor te komen.
2. Een uitvraag bij de leden van de klankbordgroep van het onderzoek en de opdrachtgevers ministerie van SZW, ministerie van VWS en ministerie van OCW (voor de samenstelling van de klankbordgroep, zie [bijlage 4](#)).
3. Een uitvraag in ons eigen netwerk, bestaande uit opdrachtgevers, collega's en respondenten uit andere onderzoeksprojecten.

De inventarisatie resulteerde in een longlist van aanpakken en 278 bijbehorende contactpersonen. Deze 278 contactpersonen hebben via e-mail een link ontvangen naar een online vragenlijst. De link naar de vragenlijst is ook online gezet en/of in nieuwsbrieven vermeld door VNG, SAM en Divosa. Hoeveel respondenten dit heeft opgeleverd, is niet bekend, omdat de herkomst van de respons op de online vragenlijst anoniem is.

De vragenlijst bevatte vragen over de vormen van integrale ondersteuning die gemeenten en andere organisaties aanbieden, aan welke doelgroep, op welke wijze en met welk resultaat. Ook konden respondenten documenten uploaden en aangeven of ze bereid waren deel te nemen aan andere activiteiten binnen het onderzoek.

In totaal hebben 294 respondenten één of meer vragen in de enquête beantwoord. [Tabel 1](#) t/m [figuur 1.1](#) geven weer vanuit welke organisatie deze respondenten afkomstig zijn, wat hun functie is, met welke onderwerpen ze zich bezighouden en in welke regio/gemeente de aanpak uitgevoerd wordt.

Een belangrijke kanttekening bij deze respons, is dat er enige vertekening zal zitten in de door ons gevonden integrale aanpakken. We verwachten dat betrokkenen bij relatief succesvolle integrale aanpakken vaker de online vragenlijst zullen hebben ingevuld. De bevindingen zijn dus niet representatief voor alle integrale ondersteuning.

*Tabel 1                      Organisaties waar respondenten werkzaam zijn*

Organisatie	Aantal respondenten
Gemeente (bijvoorbeeld afdeling werk en inkomen, Wmo, schuldhulpverlening)	206
Andere organisatie (o.a. adviesraad, buurtvereniging, veiligheidshuis)	22
Samenwerkingsverband (bijvoorbeeld regionale sociale dienst)	19
Sociaal wijkteam	13

Organisatie	Aantal respondenten
Maatschappelijke- of welzijnsorganisatie	12
Zorginstelling (bijvoorbeeld GGZ-instelling of gezondheidscentrum)	11
Onderwijsinstelling	7
Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC)	2
Justitiële inrichting	1
Sw-bedrijf	1
<b>Totaal</b>	<b>294</b>

Tabel 2 Functies van respondenten

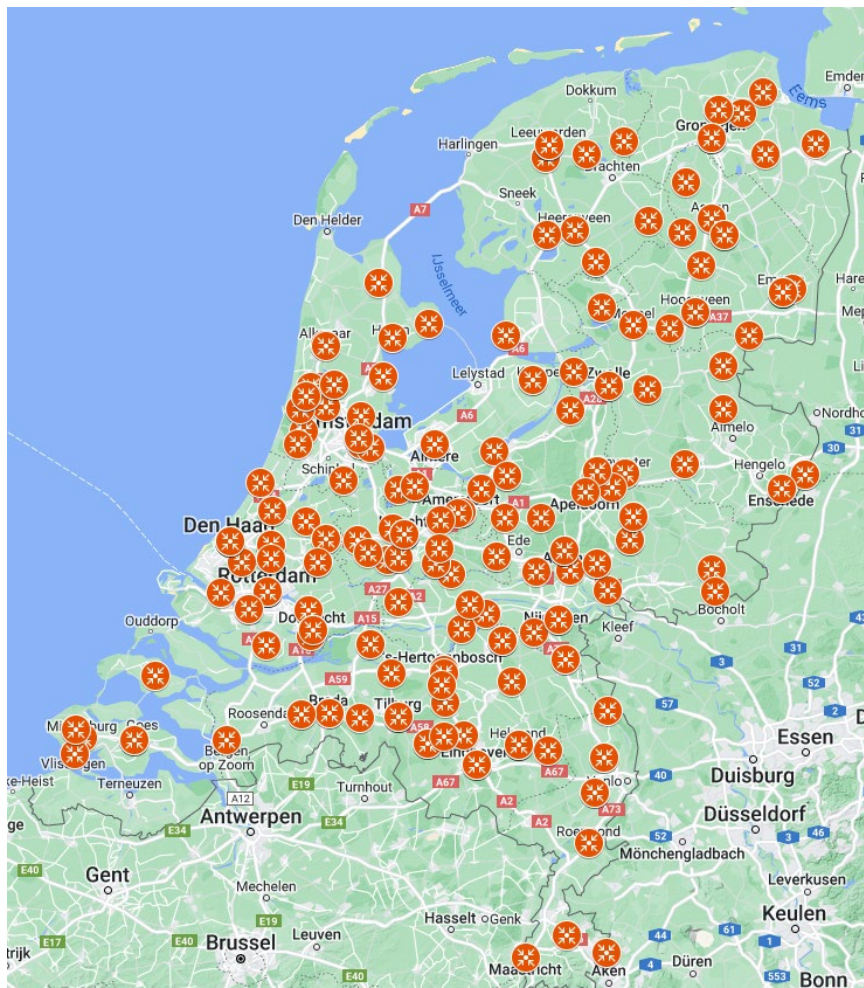
Functie	Aantal respondenten
Beleidsmakende functie	72
Leidinggevende functie	38
Uitvoerende functie / beroepskracht	116
Andere functie	57
Geen antwoord gegeven	11
<b>Totaal</b>	<b>294</b>

Tabel 3 Onderwerpen waarmee respondenten bezig zijn (meerdere antwoorden mogelijk)

Onderwerp	Aantal keer genoemd
Maatschappelijke ondersteuning en zorg	143
Participatie	134
Sociale zekerheid / inkomen	130
Armoede en schulden	123
Jeugd	110
Re-integratie / werk	110
Welzijn / welbevinden	84
Onderwijs / voortijdig schoolverlaters	63
Wonen / huisvesting	62
Psychische zorg	61
Dak- en thuisloosheid	59
Mensen met verward of onbegrepen gedrag	58
Toezicht en handhaving sociaal domein	44
Asiel en/of inburgering	40
Basisvaardigheden (bijvoorbeeld geletterdheid)	35
Meldpunt voor zorg en/of overlast	32
Openbare orde en veiligheid	31
Lichamelijke zorg	20
Radicalisering	15

Onderwerp	Aantal keer genoemd
Anders	25
<b>Totaal aantal antwoorden</b>	<b>1.379</b>

### Verspreiding van respondenten van de enquête



Van de 294 respondenten hebben 247 respondenten ook vermeld op welke specifieke gemeente/locatie de ondersteuning wordt aangeboden. Deze informatie was nodig om bovenstaande kaart met aanpakken te kunnen maken. Van de 294 respondenten hebben 62 respondenten de vragenlijst slechts ten dele ingevuld omdat hun organisatie geen integrale ondersteuning (meer) aanbod of omdat ze onvoldoende kennis hadden van de ondersteuning om daarover gedetailleerde enquêtevragen in te vullen.

De respons op de enquête geeft een dwarsdoorsnede van vormen van integrale ondersteuning in Nederland, maar door de selecte wijze van uitnodigen kan de enquête geen statistisch representatief en betrouwbaar beeld geven van integrale ondersteuning. Daarvoor had een willekeurige steekproef van organisaties uit het sociaal domein benaderd moeten worden. Daarvoor is niet gekozen omdat a) de respons bij een dergelijke benadering heel laag is en b) het doel van het onderzoek niet was om een representatief totaalbeeld te geven.



Op basis van de ingevulde vragenlijsten hebben we zestien integrale aanpakken geselecteerd. Met de contactpersonen hebben we een verdiepend interview uitgevoerd. Het doel was een beter zicht te krijgen op de werkzame bestanddelen van en knelpunten bij integrale ondersteuning, en een voorselectie te kunnen maken van veelbelovende praktijkvoorbeelden voor deel B van het onderzoek. We hebben aanpakken geselecteerd die varieerden in betrokken partij(en) (gemeente, RMC-functie, onderwijsinstelling, zorginstelling), de leeftijdsafbakening van de doelgroep (jongeren tot 27 jaar of geen leeftijdsafbakening) en wettelijk kader (Participatiewet, Jeugdwet, Wmo, anders). Een ander selectiecriteria was dat de aanpakken veelbelovend moesten zijn. Daarmee bedoelen we dat de doelen van de aanpak volgens respondenten worden behaald en/of de aanpak innovatieve elementen bevat, zoals vernieuwende financieringsvormen of samenwerking tussen organisaties uit verschillende domeinen.

Vervolgens hebben we twee rondetafelgesprekken georganiseerd. Aan het ene rondetafelgesprek hebben vijf beroepskrachten deelgenomen, aan het andere namen zeven beleidsmedewerkers of projectleiders deel. Gespreksthema's waren de ervaringen met integrale ondersteuning, belemmeringen en werkzame bestanddelen, kennisbehoefte en suggesties voor verbetering.

In deel B van het onderzoek hebben we casestudies uitgevoerd bij vijf praktijkvoorbeelden. De selectie van cases is voorgelegd aan de opdrachtgever en klankbordgroep. Belangrijke selectiecriteria waren:

- Variëteit in aanpakken voor jongeren tot 27 jaar en aanpakken zonder leeftijdsafbakening.
- Variëteit in landelijk bekende en onbekende aanpakken.
- Aanwijzingen dat het inwonersperspectief centraal staat en daadwerkelijk samenhangende ondersteuning op meerdere leefgebieden wordt aangeboden.
- Aanwijzingen dat de aanpak succesvol is omdat er positieve ervaringen zijn of doelen worden behaald.

De kenmerken van de geselecteerde aanpakken staan hieronder:

Aanpak	Doelgroep	Hulpvraag	Schaalniveau	Financiering
Team 16+	jongeren onder de 27 jaar	Alleen voor meervoudige hulpvragen	Gemeente	Structurele financiering door gemeente Alkmaar vanuit Jeugd- en Wmo-budget
School als Werkplaats	met name jongeren onder de 27 jaar	Enkelvoudige én meervoudige hulpvragen	Onderwijsinstelling	Het Friesland College, zorgverzekeraar De Friesland en Friese Gemeenten financieren o.b.v. jaarlijkse afspraken
Top 600-aanpak	met name jongeren onder de 27 jaar	Alleen voor meervoudige hulpvragen	Regio	Structurele financiering door gemeente Amsterdam

Aanpak	Doelgroep	Hulpvraag	Schaalniveau	Financiering
Samenwerkwijze, gemeente Oss	Alle leeftijden	Enkelvoudige én meervoudige hulpvragen	Wijkniveau	Structurele financiering door gemeente Oss vanuit Wmo-budget
Sociale teams, gemeente Bronckhorst	Alle leeftijden	Alleen voor meervoudige hulpvragen	Gemeente	Structurele financiering door gemeente Bronckhorst vanuit gemeentefonds

In iedere casus hebben we interviews uitgevoerd met betrokkenen en documentatie en literatuur over de aanpak bestudeerd. De gebruikte bronnen staan in [bijlage 2](#) en de geïnterviewden zijn genoemd in [bijlage 3](#).

## Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur en bronnen

### Voor deel A

Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2019). Ontwikkeling, inzet en resultaten van de Aanpak Top600 2019.

Andersson Elffers Felix (2020). Behoud van medewerkers in het sociaal domein. Eindrapportage.

Arum, S. van, Redeker, I., Stouthard, L., Verweij, S., Van Xanten, H. (2020). Werkzame elementen bij integraal werken. Vraagverheldering en planvorming; samenwerken aan een oplossing als cyclisch proces. Utrecht: Movisie.

Arum, S. van; Verweij, S.; Veer, K. van der (2018). Wat werkt bij integraal werken in de wijk? Client en professional in vertrouwen samenwerken aan een oplossing. Utrecht: Movisie.

Bartelink, C., Meuwissen, I., en Eijgenraam, K. (2017). Richtlijn Samen met ouders en jeugdige beslissen over passende hulp, NJI: Utrecht

Batyreva, I. e.a. (2019) Overgang naar volwassenheid: a big deal!

Binkhorst (2019). Lokaal & Integraal werken aan participatie: Tussenrapportage. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie / Movisie.

Binkhorst, J. & Wilken, J. (2021). 'Integraal samenwerken op het snijvlak van Participatiewet en Wmo'. In: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, Volume 37, Issue 3, jan 2021.

Binkhorst, J. (2021). Deelrapportage ontwikkelwerkplaats Houten

Binkhorst, J. (2021). Deelrapportage ontwikkelwerkplaats Wijk bij Duurstede

Binkhorst, J. (2021). Deelrapportage ontwikkelwerkplaats Woerden

Binkhorst, J. (2021). Lokaal & integraal werken aan participatie. Belangrijkste bevindingen en conclusies.

Binkhorst, J., Overkamp, E., Sprinkhuizen, A., Wilken, J. (2019). Integraal werken ontrafeld. Een theoretisch perspectief in vier vensters. Hogeschool Utrecht.

Boschman, S., Teerlink, M., Weijters, G. (2020), Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6e meting, WODC

Boschman, S., Verweij, S., Teerlink, M., Weijters, G. (2021), Re-integratiebeleid en recidive: lessen uit internationaal onderzoek, WODC

Braaksma, F. et al. (2021) Service document Praktijkleren met de praktijkverklaring voor mensen met een dagbestedingsindicatie.

Brink, C. & Kwakernaak, M. (2018). Beweging in de molen. Evaluatie Maat Werkt Klarendal Arnhem.

BS&F en Rebel (2014), Een integrale blik op zorg en re-integratie, VNG .

Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019). Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. Tilburg: Centerdata.

Divosa (2014). Werkwijzer Integrale dienstverlening in het sociaal domein. Lessen van het project Waarom moeilijk doen, als het samen kan?

DSP-groep (2009), Wmo | wijkaanpak Een sterk duo.

DSP-groep (2021). Ondersteuning op maat voor mensen met een beperking en hun naasten. Een meta-analyse naar de opbrengsten van vijf pilots.

Duyvendak et al (2009), Onder de mensen? Een onderzoek naar mensen met beperkingen in vier stadsbuurten, Nicis Instituut.

Eggink, E., I. Woittiez en M. de Klerk (2020) Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking .

Eijkel, R.van, Gerritsen, S., Sadiraj, K. & Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. Den Haag: SCP en CPB.

Elswijk, E. van & Michon, H. (2021). Ik durf weer te dromen. Voortgangsevaluatie MatchMakers. Movisie: Utrecht.

Engbersen, R., Verweij, S., Buizer, D., Vries S. de & Arum, S. van (2021). Blik op het werk van José, Mehmet en andere wijkteamleden. Wat belemmert en helpt wijkteams? Utrecht: Movisie.

Evenboer, E., Jansen, D. & Reijneveld, M. (2019). Mixed-methods onderzoek naar de inhoud van de ondersteuning aan gezinnen met meervoudige problematiek.

Fenger, M. & Struwer, T. (2016). De effecten van klantcontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal.

Franken en Mateman (2019), Wat werkt bij het succesvol toeleiden van jongeren naar werk, Movisie.

Franken, M., Harnacke, C. & Andries M. (2021). De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren. Inspirerende initiatieven uit de 14 pilotgemeenten van het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren (2019 - 2021). Utrecht: Movisie.

Franken, M., Kuiper, C. & Sanden, P. van der (2022). Bestaanszekerheid onder druk. De stand van zaken. Utrecht: Movisie.

Franken, M., M. van Houten, G. Lammersen, H. Mateman & S. Verweij (2016). Werk en inkomen: kennis en interventies geordend. Kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden. Utrecht: Movisie.

Fransen en van Soomeren (2013). Meer mensen met beperking aan het werk, DSP-Groep.

Geel, S. van & Wit, M. de (2016). MKBA Sociaal Domein Amsterdam.

Geuns, R. C. van (2021). Werken volgens de bedoeling. In: C. Akkermans, J. van der Laan, & M. Räkens (editors), Van overleven naar leven: grip op het leven voor gezinnen met complexe problemen (blz. 103-108). Sezo.

Gilsing, R., Hoff, M. van der & Hal, L. van (2018). 1Gezin1Plan in de praktijk. De meerwaarde van de werkwijze 1gezin1plan onderzocht. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Groen (2022), Hulpverlening in Amsterdam-West 'We zijn het oog en oor van de wijk', De Groene Amsterdammer.

Groot, N. de, Mateman, H. & Breejan, E. den (2019). WAT WERKT BIJ de aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren. Movisie: Utrecht.

Harbers, M. en Hoeymans, N. (red.) (2013). Gezondheid en maatschappelijke participatie. Themaport Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014. RIVM: Bilthoven.

Heekelaar, M., Zwaneveld, F., Hautus, J., & Bakker, H. (2009). Literatuurstudie integrale dienstverlening.

Hoed, A., Haan, J. de, Verweij, S., Winsemius A. (2018). Village Deals: een verkenning naar de bestuurlijke dimensie van integraal werken. Het belang van grenzenwerk, informeel en geduld. Utrecht: Movisie.

Hoogeboom, F. (2021) Ontwikkelingen in dagbesteding: kansen en knelpunten. Onderzoek in opdracht van de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN).

Hosper, K. en Loenen, T. van (2021). Leven met ongezonde stress. Aandacht voor chronische stress in de aanpak van gezondheidsverschillen. Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen: Utrecht.

Housing First (2021), Feiten en Fabels op een rij.

Inspectie der Rijksfinanciën (2019). Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken. 9 april 2019.

Inspectie SZW (2016). Literatuurstudie Integrale dienstverlening. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW (2017). Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden.

Inspectie SZW (2018). Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie.

Joosse, H., Teisman, G., Verschoor, S. & Buuren, A. van (2019). Wanneer vele handen het werk niet lichter maken. Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Kleijnen, L., Lugtenberg, M. & Blonk, R. (2020). Evaluatie Doe Mee pilot. Presentatie voor de gemeente Tilburg.

Klerk, M. de, Eggink, E., Echtelt, P. van, Kromhout, M. m.m.v. Berg, E. van den (2022). Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet. SCP: Den Haag.

Kromhout, M., Echtelt, P. van & Feijten, P. (2020). Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. SCP: Den Haag.

Larsen, V. en M. Lubbe (2021) MKBA Pilot VIA Amsterdam.

Larsen, V. Lubbe, M. & Boer, L. de (2014). Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten.

Lazrak, F. (2019) Samenwerken voor burgers: MKBA naar de Almeerse integrale aanpak door Wijkteams en Werk & Inkomen van kwetsbare inwoners. AEPB Onderzoek en Advies.

Lectoraat Kennisanalyse Sociale Veiligheid (2020). Startbaan. Samen werk maken van de persoonsgerichte aanpak rond jongeren en jongvolwassenen.

Leemans, M., Rijkers, A. & Kruyt, C. (2021). Regelvrij en integraal: de inwoner centraal. Pilot Regelvrij integraal sociaal domein. Gemeente Oosterhout. GGD West-Brabant.

Leergeschiedenis Proeftuin Ruwaard (2017). Bevindingen mei 2016-februari 2017.

LPBL (2014), Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams, Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten, Amsterdam: LPBL.

Lub, V. (2017). Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?

MEE (2021). Effecten van de Toekomstcoach. Kwetsbare jongeren een goede start bieden naar hun volwassen leven.

Michon, H. et. al. (2020) Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017), kennisdocument Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022). Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse.

Nederlands Jeugdinstituut (2021) School en wijk in de praktijk. Integraal arrangeren in Oost-Achterhoek.

Nijdam, F., Diekman, W. & Sportel, E. (2021). OPTIMAAL LEVEN: NAAR EEN MEER INTEGRALE AANPAK VOOR MENSEN MET ERNSTIGE PSYCHISCHE AANDOENINGEN. Een tussentijdse onderzoeksevaluatie naar de opbrengsten van twee jaar interdisciplinair en organisatieoverstijgend samenwerken in ambulante Optimaal Leven teams. GGD Drenthe.

NJI (2016). Van 18-min naar 18-plus.

Nooij, M. de m.m.v. Akkermans, C. (2021). Maatschappelijke kosten-batenanalyse Van Overleven Naar Leven. Onderzoek in opdracht van de gemeente Amsterdam /stadsdeel Nieuw-West.

Nooteboom, L. (2021). Towards increased understanding of integrated Youth Care: a qualitative evaluation of facilitators and barriers for professionals.

Oosten, A. van, Maharadjin, M., Blonk, R. & Tiemens, B. (2021). Hoe zou jij geholpen zijn? Wat werkt voor wie? Het creëren van arbeidsmogelijkheden voor inwoners met een psychische kwetsbaarheid door integrale re-integratie aanpak van multiproblematiek.

Oostveen, A. en Galesloot, N. (2022). Kwetsbare jongeren van school naar werk. Tussenrapport. Amsterdam: Regioplan.

Pinxteren, M. van, Kesic, J. & Linders, L. (2020). Pionierende wijkteams in Zaanstad: een onderzoek naar de competenties die professionals nodig hebben bij integraal werken.

Ploeger, S. & Fukkink, R. (2018). Interprofessionalisering in kinderopvang en onderwijs. Een vergelijkende studie in vier Europese steden. In: V. de Waal (red.), Interprofessioneel werken en innoveren in teams. Samenwerking in nieuwe praktijken (249- 265). Bussum: Coutinho.

Polstra, L., Verkooijen, L., Binkhorst, J., Van der Ende, P., Glasbergen, P., Van de Korput, J., Pruijm E. & Teekman, C. (2018). De vele beelden van integraal werken. Rapport van het onderzoeksproject Integraal aan het werk. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Putman, L. en I. Woittiez (2020) Meer meedoen. Inzicht in de onderwijs- en arbeidsmarktdeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domeinoverstijgende samenwerking. RVS: Den Haag.

Rapportage Door 23 januari 2020.

Rapportage Micro-analyses (2018). Het maatschappelijke rendement van de Samenwerkwijze. September 2018.

Regio Hart van Brabant (2022). Maatpact document 10. De beweging naar het sociaal domein van de toekomst. Eindrapportage Maatpact. Voor bestuur - management - beleid - en iedereen die geïnteresseerd is in de ontwikkeling van Maatpact. 8 februari 2022.

Rudnick, A., Lieshout, C. van & Cardol, G. (2020). Integrale Afweging en Dienstverlening in drie projecten in de gemeente Roermond.

Ruig, L., Talman, J., Engelen, M., Bennenbroek, F., Wachter, M. & Bindels, A. (2020). Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond. De Beleidsonderzoekers: Leiden.

S.M.J. van Geel, M.A.S. de Wit (2016). MKBA Sociaal Domein Amsterdam. Update sociale wijkteams. Bouwsteen voor de integrale MKBA Sociaal domein.

Schellingerhout, R., Eggink, E., Boelhouwer, J. & Ooms, I. (2021). Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Segeren, M. en Fassaert, T. (2014). In de nesten. GGD Amsterdam: Amsterdam.

SER (2021). Verkenning Werken zonder armoede.

Stavenuiter et al (2020) literatuurstudie/bijlage bij 'Werk voor iedereen baancreatie voor mensen met een kwetsbare arbeidspositie', Verwey-Jonker Instituut.

Stavenuiter et al (2020), Werk voor iedereen baancreatie voor mensen met een kwetsbare arbeidspositie, Verwey-Jonker Instituut.

Ter Haar (2018), Europees onderzoek inspiratiebron voor professionalisering rol sport bij arbeidsparticipatie, Kenniscentrum sport.

Tinnemans, K. & Hoff, M. van der (2021). Wijkgericht en intensief ondersteunen bij integratie op de arbeidsmarkt. Onderzoek naar de VIA-pilot in Enschede.

Valk, S. van der & Fenger, M. (2019). FIP-klantcontacten. Wat leveren frequente, intensieve en persoonlijke gesprekken op? Presentatie op het Divosa voorjaarscongres 'It kin wol!' - 23 mei 2019.

Valk, S. van der, Fenger, M. & Grandia, J. (2020). De effecten van klantcontact voor langdurig uitkeringsgerechtigden met een eerstegraads niet-westerse migratieachtergrond. Een casestudy uitgevoerd bij de gemeente Rotterdam.

Verheem, E., Laan, J. van der & Geuns, R. van (2020). SOCIAAL HOSPITAAL: ERVAREN MEERWAARDE DOOR DEELNEMERS. Amsterdam: Hogeschool Amsterdam.

Verheijden, E. en Lange, M. de (2016). Wat werkt bij integrale jeugdhulp? Utrecht: NJI.



Verweij, S., Groot, N. de, Houten, M. van, Haggenburg-Mohammed, M. (2017). De kracht van congruente keuzes en kaders. Onderzoeksrapport Arbeidstoeleiding in vijf Nederlandse gemeenten. Utrecht: Divosa / Movisie.

Verweij, S., Xanten, H. van, Houten, M. van (2018). Verbinden werk & Inkomen en zorg & welzijn. 10 uitdagende vraagstukken uit de praktijk van integraal werken. Utrecht: Movisie.

Waal, V. de, Binkhorst, J., & Scheijmans, I. (2014). De ontwikkeling van nieuwe vormen van integraal wijkgericht werken. voortgangsrapportage integraal wijkgericht werken in Utrecht, Zeist, Wijk bij Duurstede en Nieuwegein. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.

Website: <https://www.16-27.nl/integraal-samenwerken>

Werner, L. et al. (2021) VIA pilot participatietraject gemeente Nijmegen. Tussentijdse rapportage

Witlox, J., Jagtenberg, I. & Berkel, J. van (2015). De Tafel Samen aan Zet. Interventiebeschrijving. Databank(en): Databank Effectieve sociale interventies, Movisie

Woude, S. van der, P. Wesdorp en M. van de Water (2020) Perspectief op ontwikkeling. Voor jongeren met licht tot matig verstandelijke beperkingen, hun ouders, broers en zussen .

Xanten, H. van & Arum, S. van (2022). Integraal werken. In: Veldboer, L., Engbersen, R., Hooghiemstra, E., Jansen, J., Koeter, L., Repetur, L., Rözer, J., & Sprinkhuizen A. (Reds.) (2022). Lexicon nabij sociaal werk (versie 2.0). Movisie en de Werkplaatsen Sociaal Domein.

Zoon, M. & Rooijen, K. van (2018). Jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking. Wat werkt? Nederlands Jeugdinstituut: Utrecht.

## Voor deel B

### 1) Team 16+

- Schipper, E. (2020), Werkinstructie criteria instroom 16+ Jaartal.
- Schipper, E. (2021). Onderzoeksverslag casuïstiek team 16+.
- Regio gemeente HAL en BUCH (2019). Mijn Toekomstplan als bijlage 1 van werkinstructie en Toekomstplan (andere opzet).
- Rui en Meijer (2021)<sup>a</sup>. Verbeteren samenwerking in de keten, Deel 1. BVNG.
- Rui en Meijer (2021)<sup>b</sup>. Verbeteren samenwerking in de keten, Deel 2. BVNG.
- Zuidgeest F. en Fransen N. (2021). Evaluatierapport Team 16+.

### 2) School Als Werkplaats

- Baart, A. (2001). Een theorie van de presentie. Utrecht: Boom Lemma Uitgevers.
- Buijs, L. & van Dorp, M. (2021). Methodiekbeschrijving School Als Werkplaats (SAW). Laagdrempelige ondersteuning en begeleiding van mbo-studenten binnen de onderwijsinstelling.
- Evenboer, E., Douwes, R., Krediet, I., & Metselaar, J. (2019). 'School Als Werkplaats' ondersteuning binnen de muren van het mbo. Ervaringen en behoeften van jongeren met psychosociale problemen. *Kind & Adolescent Praktijk*, 18, 14-19.
- NJi (2013)<sup>a</sup>. School Als Werkplaats. Een methodiekomschrijving.
- NJi (2013)<sup>b</sup>. Onderzoek naar de opbrengst van zorg in het MBO. "School als Werkplaats" in het Friesland College te Leeuwarden.
- NJi (2018). Samen werken aan optimale ondersteuning mbo-studenten. Inspiratie en tips voor samenwerking tussen mbo en hulpverlening.
- NJi & MBO Raad (2019). Samen staan we sterker.
- NJi & ECBO (2022). School als Werkplaats - Friesland College. Context, interventie, mechanismen en outcome.
- Friesland College (2019). Monitor School Als Werkplaats 2019. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.
- Schuit, H. (2014). SAW Monitor, BMC rapport.

### 3) Top 600-aanpak

- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (website). (sd). *Top600*. Amsterdam: Actiecentrum Veiligheid en Zorg. Opgeroepen op november 3, 2022, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/top600/>
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg. (2020). *Top600 in beeld; Ontwikkeling, inzet en resultaten van de Aanpak Top600 in 2019*. Amsterdam: Actiecentrum Veiligheid en Zorg.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg. (2021). *Regeling Gegevensverwerking Aanpak Top600*. Amsterdam: Actiecentrum Veiligheid en Zorg.
- DJI. (2022). Tien jaar Top600-aanpak: binnen beginnen om buiten te blijven. *DJlzien #27*. Opgeroepen op november 5, 2022, van <https://magazines.dji.nl/djzien/2022/02/top600>
- DSP-groep (website). (sd). *Top600 en het Actiecentrum Veiligheid*. Amsterdam. Opgeroepen op November 4, 2022, van <https://www.dsp-groep.nl/projecten/aanpak-top600-actiecentrum-veiligheid/>

- Gemeente Amsterdam (Brief). (sd). Notificatiebrief Top600. Opgeroepen op november 4, 2022, van [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/981795/avg-bijlage\\_notificatiebrief\\_top600.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/981795/avg-bijlage_notificatiebrief_top600.pdf)
- Gemeente Amsterdam (website). (sd). Informatie voor Top600. Opgehaald van <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/informatie-top600/#h87a00c6d-a600-453e-aa2d-5298a596f56e>
- Gemeente Amsterdam. (2022). Tien jaar met zorg aangepakt. *Top600; 10 jaar met zorg aangepakt*, pp. 8-11.
- openresearch.amsterdam (website). (2017). *Halfjaarmonitor Top 400/600 Actiecentrum Veiligheid en Zorg*. Opgeroepen op november 2022, van <https://openresearch.amsterdam/nl/page/61334/halfjaarmonitor-top-400-600-actiecentrum-veiligheid-en-zorg>
- Reclassering Nederland (Website). (2022). *Tien jaar Top600 aanpak Amsterdam. Reden tot een feestje?* Reclassering Nederland. Opgeroepen op november 5, 2022, van <https://www.reclassering.nl/actueel/blogs/tien-jaar-top600-aanpak-amsterdam-reden-tot-een-feestje>
- SEO Economisch Onderzoek. (2021). *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak*. WODC.
- Wegwijzer Jeugd en Veiligheid (website). (sd). Aanpak Top600. Opgehaald van <https://wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/instrumenten/database-aanpakken-jeugdgroepen/aanpak-top600-amsterdam>

#### 4) Samenwerkwijze Oss

- Blom en Bressers (2022), Eindevaluatie proeftuin Ruwaard.
- Bot, C.M.A. de (2019). Mijn Positieve Gezondheid in Ons Huis van de Wijk Ruwaard Oss. Eindrapportage november 2019. Avans Hogeschool, Lectoraat Leven Lang in Beweging.
- Loos, S. de, et al (2017). Groot denken, klein beginnen. Leergeschiedenis proeftuin Ruwaard.
- Peeters, Sleijster en Laurant (2019) Interprofessioneel samenwerken in de Proeftuin Ruwaard in Oss. Resultaten vragenlijstonderzoek
- Presentatie proeftuin Ruwaard
- Proeftuin Ruwaard (2018). Het maatschappelijke rendement van de Samenwerkwijze. Rapportage Micro-analyses
- Proeftuin Ruwaard In het kort (2019)
- Proeftuin Ruwaard (2018). Maatschappelijke effecten Ons Huis van de Wijk
- Proeftuin Ruwaard (2020). Anders denken, doen, organiseren en financieren voor een vitale wijk. Leergeschiedenis Proeftuin Ruwaard in de praktijk.
- RVS (2022), De kunst van het innoveren. Tijd voor een maatschappelijk perspectief op zorginnovatie.

#### 5) Sociale teams

- Gemeente Bronckhorst (2022). Processchema werkwijze sociaal consulent.
- Gemeente Bronckhorst (2022). Processchema spoed.
- Gemeente Bronckhorst (31 juli 2020). Beleidskader Sociaal Domein Bronckhorst 2019-2022. Gemeentebblad, Nr. 197731.
- Gemeente Bronckhorst (2014). Beleidsplan Sociaal Domein 2015 - 2018.
- Gemeente Bronckhorst (2013). Bronckhorst voor Elkaar 3.0: De sociale visie uitgewerkt.
- Gemeente Bronckhorst (2015), Programmabegroting 2016-2019: in balans voor ontwikkeling.
- Gemeente Bronckhorst (2020), Programmabegroting 2021-2024: Investeren in de toekomst.

- Hulst, S., Homan, L., & Dam, N. (2019). Rapportage evaluatie sociale teams Bronckhorst. Bureau HHM.
- Hulst, S., Homan, L., & Dam, N. (2019). Infographic evaluatie sociale teams Bronckhorst. Bureau HHM.
- Evers, H., Boluijt, P., Florentinus, D., & Heinrich, J. (januari 2018). Evaluatie Sociaal Domein Bronckhorst. Evaluatiebureau Publieke Gezondheid.

## Bijlage 3: Geïnterviewden

### Deel A

Gesprekspartners van de volgende organisaties zijn geïnterviewd of hebben deelgenomen aan een rondetafelgesprek:

- Arbeidsmarktregio Midden-Limburg
- COA
- De Tussenvoorziening
- Dorpscoöperatie HOLLANDSCHEVELDVERBINDT
- Friesland College
- Gemeente Bronckhorst
- Gemeente Dalfsen
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Dordrecht
- Gemeente Edam-Volendam
- Gemeente Enschede
- Gemeente Hoeksche Waard
- Gemeente Ommen
- Gemeente Oss
- Gemeente Uithoorn
- Gemeente Veenendaal
- GGZ Drenthe
- Halte Werk Alkmaar
- Hogeschool Utrecht
- Iederin
- ISD Brabantse Wal
- Landelijke Inwonersraad
- MEE
- MIND
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Orionis Walcheren
- Sociale Dienst Drechtsteden
- VNG
- WerkBedrijf Rijk van Nijmegen

## Deel B

### 1) Team 16+

- Interview Anne, 19 jaar, cliënt Team 16+
- Groepsinterview Casusoverleg Team 16+ met: Team 16+, RMC, Haltewerk, leerplichtambtenaren, gedragsdeskundige
- Interview voormalig beleidsmedewerker Team 16+ gemeente Alkmaar
- Interview gemeente; coördinator Team 16+ (Jeugd), beleidsmedewerker WMO en beleidsmedewerker Beleid, allen betrokken bij Team 16+
- Interview coördinator Stichting Maria Magdalena
- Interview MEE en de Wering team Jong

### 2) School Als Werkplaats

- Twee interviews met oprichters SAW (ten tijde van het onderzoek nog aan het werk in het SAW team)
- Twee interviews met SAW'ers
- Interview met student
- Aanvullende vragen middels mailcontact met oprichters SAW

### 3) Top 600-aanpak

- Interview projectleider van de Top600 voor DJI - Justitieel Complex Zaanstad

### 4) Samenwerkwijze Oss

- Werkbezoek Ruwaard op 20-10
- Interview Anton, inwoner
- Bijwonen leersessie voor professionals
- Interview met wijkverpleegkundige
- Interview met regiebehandelaar GGZ
- Interview met gemeente: wijkbezoeker proeftuin Ruwaard (tevens consultant W&I) en teamleider inkomen en Participatie

### 5) Sociale teams

- Voorbereidend interview met teamleider
- Interview met teamleiders
- Interview met twee inwoners
- Interview met een kwaliteitsmedewerker en een manager
- Interview met twee consultants en een kwaliteitsmedewerker
- Interview met een samenwerkingspartner: een maatschappelijk verantwoord werkgever
- Interview met beleidsmedewerker

## Bijlage 4: Klankbordgroep

Divosa	Denis Koets
Ingrado	Henrie Mastwijk Liesbeth de Boer
MBO Raad	Jetske Woudstra
Ministerie van OCW	Robbert Smakman
Ministerie van SZW	Maloe Bosch
Ministerie van VWS	Jojanneke Kraan (van maart tot augustus 2022) Tessa van der Leij (vanaf augustus 2022) Britt Starren (tot maart 2022)
SAM	Margarethe Hilhorst
Toezicht Sociaal Domein	Nelleke Verdonk Gerrie Geraats (tot juni 2022)
Valente	Marthe Riemeijer
VGN	Aart Bertijn
VNG	Marije Timmer Yvette Memelink

## Bijlage 5: Resultaten effectonderzoek en kostenbatenanalyses

Tabel B5.1 Kwantitatief meetbare effecten van integrale ondersteuning op inwoners  $\geq 27$  jaar: een overzicht van bestudeerde bronnen

Interventie/aanpak	Doelgroep	Effect(en)	Bron en opmerking
Sociaal Hospitaal	Multiprobleemgezinnen	Toegenomen kwaliteit van leven bij 81% deelnemers	Verheem, E., Laan, J. van der & Geuns, R. van (2020)  <i>Kleinschalig onderzoek, alleen nameting (n=26)</i>
Pilot Doe Mee: participatiecoach biedt intensieve begeleiding op alle leefgebieden	Tilburgse bijstandsgerechtigden van 27 jaar of ouder die nog geen begeleiding krijgen naar werk, geen re-integratietraject volgen en geen vrijwilligerswerk doen	Minder ervaren praktische belemmeringen (5,62 $\blacktriangleright$ 5,1) Positievare attitude t.a.v. participatie (5,15 $\blacktriangleright$ 5,76) Grotere zelfregulering (4,7 $\blacktriangleright$ 5,37) Meer gedrag gericht op doelbereik (5,22 $\blacktriangleright$ 5,71)	Kleijnen, L., Lugtenberg, M. & Blonk, R. (2020)  <i>Gebaseerd op rapportage 0- en 1-meting door participatiecoaches (n=138)</i>
Project Door: buurtgerichte aanpak met o.a. huisbezoek door participatiecoaches	Leidse bijstandsgerechtigden van 27 jaar of ouder die geregistreerd staan op trede 1 en 2 van de Participatieladder	77% is 1 of meer tredes gestegen op de Participatieladder	Rapportage Door 23 januari 2020.  <i>Gebaseerd op rapportage van participatiecoaches N=94)</i>
Samenwerkwijze: multidisciplinair overleg bij inwoner thuis	Wijkbewoners in de wijk Ruwaard in Oss die zorg en hulp ontvangen	Stijging ervaren welbevinden (3,4 $\blacktriangleright$ 8,3)	Rapportage Micro-analyses (2018)  <i>Gebaseerd op kleine aantal casussen (n=15)</i>
Werk voor Wsw-doelgroep	Wsw-doelgroep	Kans Wmo-maatwerktraject daalt met 9%-punt Kans gebruik GGZ daalt met 7%-punt Kans op (verdacht zijn van) crimineel gedrag daalt met met 3,5%-punt	Eijkel, R.van, Gerritsen, S., Sadiraj, K. & Versantvoort, M. (2020).  <i>Geen steekproef maar bestandsanalyse op hele populatie</i>



Tabel B5.2 Kwantitatief meetbare effecten van integrale ondersteuning op inwoners <27 jaar: een overzicht van bestudeerde bronnen

Interventie/aanpak	Doelgroep	Effect(en)	Bron en opmerking
Doorstroomprogramma van de Alliantie Mbo & Arbeidsmarkt (Platform Jongeren & Werk)	Jongeren die een opleiding volgen op niveau 1 in het mbo, met een groot risico om de opleiding vroegtijdig te verlaten en werkloos worden.	Van de 50 deelnemers zijn 32 succesvol uitgestroomd naar een vervolgopleiding of werk (64%).	Oostveen, A. en Galesloot, N. (2022).
Een nieuw perspectief:	Kwetsbare jongeren van 18 tot en met 27 jaar die sturing en begeleiding nodig hebben op het gebied van school, werk arbeidstoeleiding en/of het starten van een eigen onderneming.	Duurzaam slagingspercentage van 86% in het herleiden van de deelnemers naar school, werk of het starten van een onderneming Elke deelnemer stijgt op de zelfredzaamheidsmatrix	Oostveen, A. en Galesloot, N. (2022).
Toekomstcoach: vaste ondersteuner die jongere integraal ondersteunt op weg naar werk	16-27 jarigen met een beperking of chronische ziekte	Meer deelname aan betaald werk (9% ▶ 30%) Meer deelnemers die goed kunnen rondkomen (73% ▶ 80%) Positievare zelfbeoordeling maatschappelijke participatie (5,7 ▶ 6,3) Toename gebruik ambulante begeleiding (9% ▶ 20%)	MEE (2021) <i>Gebaseerd op rapportage 0- en 1-meting door toekomstcoaches en deelnemers (n=121)</i>
2GetThere	Jongeren van 16 t/m 26. Dit zijn deels jongeren die buiten het bereik van hulpverleners zijn (geraakt), waaronder ook migrantenjongeren.	Twee derde van de jongeren die in 2014 het traject volgde, heeft werk gevonden en/of is begonnen met een opleiding.	Oostveen, A. en Galesloot, N. (2022).

Interventie/aanpak	Doelgroep	Effect(en)	Bron en opmerking
De Navigator	Jongeren met een beperking die van school komen en aan het werk willen.	Van de 103 trajecten die in 2014 niet (meer) actief waren, was 39% van de deelnemers genomineerd om aan het werk te gaan en had 20% een arbeidscontract. Andere resultaten waren een verbeterde werkhouding, minder schulden en minder beroep op zorg.	Oostveen, A. en Galesloot, N. (2022).

Tabel B5.3 Samenvatting bevindingen besparingen en kosten integrale ondersteuning

Interventie/aanpak	Doelgroep	Besparingen	Kosten	Bron
Toekomstcoach	16-27 jarigen met een beperking of chronische ziekte	€4.000 per deelnemer in 1 <sup>e</sup> jaar	€ 2.300 per deelnemer in 1 <sup>e</sup> jaar	MEE (2021)
Sociaal Hospitaal / Doorbraakmethode	Multiprobleem-huishoudens	Gemiddeld € 22.414 voorkomen kosten per deelnemer in eerste jaar na doorbraak	NB.	Website Doorbraak-methode
Maatpact: forceren doorbraak	Gezinnen in een uitzichtloze situatie	Gemiddeld bijna € 16.000 per gezin in het eerste jaar na de doorbraak	NB.	Regio Hart van Brabant (2022)
Samenwerkwijze: multidisciplinair overleg bij inwoner thuis	Wijkbewoners in de wijk Ruwaard in Oss	Bij 18 van de 32 casussen dalen de maatschappelijke kosten	NB.	Rapportage Micro-analyses (2018)

Interventie/aanpak	Doelgroep	Besparingen	Kosten	Bron
Bieden van werk voor mensen met Wsw-indicatie	Wsw-doelgroep	Besparing Wmo-gebruik 1.400 euro per jaar per persoon Besparing Ggz-gebruik 500 euro per jaar per persoon Besparing schade criminaliteit 3.000 euro per jaar per persoon	NB.	Eijkel, R.van, Gerritsen, S., Sadiraj, K. & Versantvoort, M. (2020).
13 verschillende integrale aanpakken/sociale wijkteams	Divers	10 van de 13 onderzochte aanpakken zijn maatschappelijk rendabel (verhouding baten:kosten $\geq 1$ )		Larsen, V. Lubbe, M. & Boer, L. de (2014)
Samen DOEN: inzet sociale wijkteams	Multiprobleem-gezinnen	Kosten en baten zijn vrijwel in evenwicht (verhouding baten:kosten = 0,95)		Geel, S. van & Wit, M. de (2016)
Van Overleven naar Leven: intensieve stresssensitieve ondersteuning door maatschappelijk werk vanuit presentiebenadering	Gezinnen met kinderen die in een situatie van financiële problemen en armoede leven	Gemiddeld over alle casussen levert een €1 aan VONL ruim € 1,90 op. De onzekerheidsmarge (€1,20 tot €2,93) daaromheen is in zijn geheel positief		Nooij, M. de (2021)

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103  
2316 XC Leiden

[info@beleidsonderzoekers.nl](mailto:info@beleidsonderzoekers.nl)