Koepel Adviesraden
sociaal domein

Handreiking: Integraliteit in het sociaal domein

3

Mogelijkheden voor meer integraal werken

4

Tips voor adviesraden

Inleiding

In gemeenten wordt veel gesproken geschreven over een' integrale aanpak'. Wat houdt die term in, wat betekent het in de praktijk en wat kunnen adviesraden sociaal domein ermee?

1. Waar gaat het over?

'Integraliteit' is een veel gebruikte term in de wereld van bestuurders. Het is een 'buzzwoord', een modewoord dat geen duidelijke betekenis heeft maar te pas en te onpas wordt gebruikt. Iedereen is er in principe voor, maar in de praktijk wordt het zelden gepraktiseerd. Toch zit er een belangrijke werkelijkheid achter het begrip. Idealiter betekent het: een samenhangende aanpak op alle leefgebieden vanuit het vraagstuk (behoeften, vragen, wensen) van de burger. Dat wil zeggen dat instanties en (welzijns- en zorg)organisaties hun activiteiten afstemmen om tot een gecoördineerde ondersteuning van de burger te komen. De leefwereld van de burger is een eenheid, waarin alles (gezondheid, werk, relaties, huisvesting) met elkaar samenhangt.

In de praktijk loopt het ideaal van integraal werken tegen knelpunten aan. Zo stellen organisaties hun eigen belang voorop en hebben zij hun eigen werkwijze en cultuur. Hulpvragers krijgen te maken met verschillende organisaties die bezig zijn hun eigen specialisme en vaak niet van elkaar weten wat ze doen. Deze 'verkokering' heeft negatieve gevolgen voor kwetsbare burgers met meerdere hulpvragen die ondersteuning nodig hebben uit verschillende wetten. Er wordt onvoldoende gekeken naar wat zij nodig hebben, zij worden van het kastje naar de muur gestuurd en er is geen continuïteit in de ondersteuning.

De overgang van jongeren van de Jeugdwet naar de Wmo als ze 18 jaar worden, verloopt nog altijd moeizaam (de zogenaamde 18+ problematiek). Sociale wijkteams hebben soms weinig kennis van zaken van inkomen en schuldhulpverlening, terwijl 80% van de mensen met wie zij in aanraking komen te maken hebben met financiële problemen. In sommige wijken is sprake van een samenloop van problemen (werkloosheid, armoede, eenzaamheid, criminaliteit) die - als ze niet in samenhang worden aangepakt - elkaar in een negatieve spiraal versterken.

2. Wat doen gemeenten?

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de transformatie van het sociaal domein via onder meer een integrale aanpak. Bijvoorbeeld via de idee van 'één gezin, één plan, één regisseur'. Gemeenten hebben ook een financieel belang bij integraal werken omdat het tot efficiëntere ondersteuning van de hulpvrager leidt en tot minder administratieve lasten. Zij stellen integrale verordeningen op en proberen de samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen te bevorderen.

Echter, zij beschikken veelal niet over de vereiste visie en moed om op inhoudelijke gronden te kiezen uit vele aanbieders en hen krachtig aan te sturen op anders werken, of samenwerking af te dwingen. Het opstellen van een integrale verordening is een logische eerste stap naar samenwerking in het sociaal domein. Het bevordert een gezamenlijk denkproces, maar het is de vraag of de uitvoeringspraktijk erdoor zal verbeteren. De wetten in het sociaal domein zijn niet vanuit een integrale visie opgesteld waardoor zo'n verordening vaak bestaat uit een algemeen deel en uitgebreide aparte hoofdstukken per domein.

3. Wat zijn mogelijkheden voor meer integraal werken?

Volledig integraal werken is niet haalbaar. Er zijn altijd knelpunten in overgangen tussen wetten, instellingen stellen hun eigen belang voorop en bestuurders durven zelden radicale keuzes te maken. Desalniettemin zijn op gemeentelijk niveau drie aanbevelingen voor meer integraal werken denkbaar:

1 In hun inkoop- en subsidiebeleid kunnen gemeenten instellingen strakker aansturen op integraal werken. Zij kunnen eisen dat instellingen samenwerken of een gezamenlijk aanbod indienen, en hen daarop belonen of straffen. Ook kunnen zij één hoofdaannemer contracteren die verantwoordelijk wordt gesteld en de middelen krijgt en aan onderaannemers kan toekennen voor integrale ondersteuning van hulpvragers. Verder kunnen zij burgerinitiatieven contracteren die, vanuit de leefwereld van inwoners, leefgebieden vanzelfsprekender combineren dan instellingen.

2 Gemeenten kunnen bevorderen dat de ondersteuning rondom de inwoner met een hulpvraag heen wordt georganiseerd, in plaats vanuit het aanbod van instellingen.
   a. Opstellen van een integraal beleidsplan voor onderwerpen als één loket en ontkokering van budgetten;
   b. Versterken van onafhankelijke cliëntenondersteuners die in de 'keukentafelgesprekken' alle relevante leefgebieden bekijken, en op basis daarvan met de inwoner integrale ondersteuningsplannen opstellen;
   c. de inwoner met een hulpvraag de regie geven over zijn ondersteuning, via een integraal persoonsgebonden budget (of één gezinsbudget), waarmee hij zelf een ondersteuningspakket kan samenstellen dat bij zijn hulpvragen past, ontkokerd is en samenhang vertoont;
   d. Aanstellen van regisseurs met doorzettingsvermogen, bijvoorbeeld een gezinsregisseur die een samenhangende aanpak in een gezin bewaakt met de macht om door belangen van instellingen of door regels heen te breken.

3 Gemeenten kunnen het mogelijk maken dat uitvoerende professionals de beschikking krijgen over een 'regelvrije' ruimte of een experimenteel budget waarmee zij in de praktijk oplossingen kunnen realiseren. Soms zitten oplossingen net tussen de geldende regels of instellingen in en kan een creatieve professional een doorbraak bewerkstelligen met behulp van een bedrag in een noodsituatie, door het verbinden van partijen of door het anders interpreteren van een regel.

4. Wat kan de adviesraad doen?

a. Zich verdiepen in casussen, en daarmee naar boven halen van knelpunten in het functioneren van gemeente en instellingen en inzicht krijgen in oplossingen;
b. Aanreiken van zowel beleidsmatige als praktische aanbevelingen voor integraal werken (zie hierboven);
c. Initiëren van gesprekken tussen inwoners, gemeente en instellingen over manieren waarop integraal werken vanuit het vraagstuk van de inwoner mogelijk is;
d. Meewerken aan en gebruik maken van evaluatieonderzoeken van de gemeentelijke toezichthouder en rekenkamer over de effectiviteit en kwaliteit van beleid en uitvoering.

Over de auteur

Henk Beltman houdt zich bezig met burgerparticipatie en de inbreng van kwetsbare burgers in het bijzonder. Hij is de schrijver van het essay “Democratisch Burgerschap- pleidooi voor democratisering van maatschappij en overheid”. Henk is werkzaam bij Zorgbelang Inclusief.