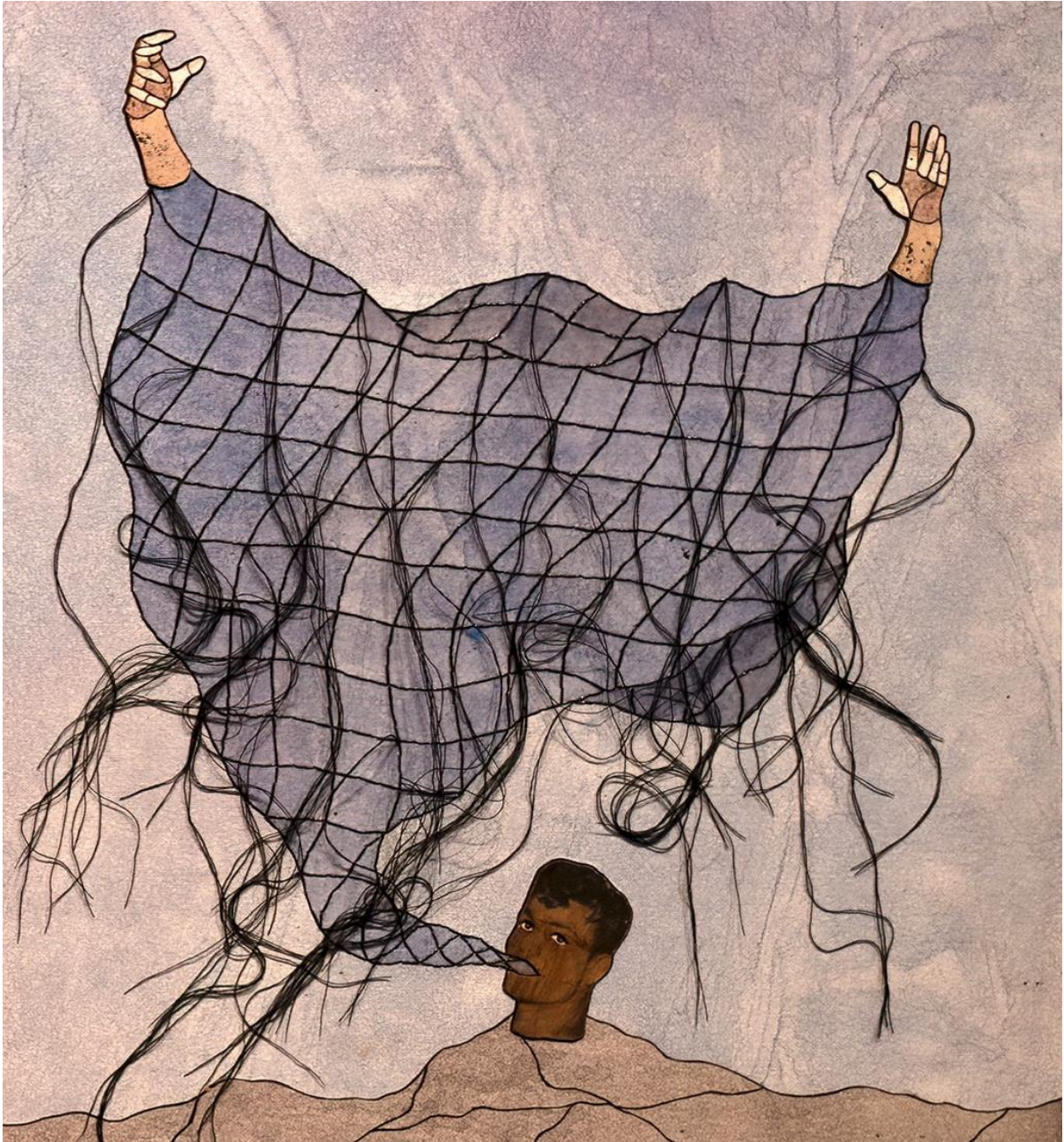


# De keerzijde van integraal werken: Lessen binnen de Participatiewet



Vincent Vonk

Vincent Vonk, 6511988, 13-8-2024

Utrechtse School voor Bestuurs- & Organisationswetenschap

Eerste begeleider: Margo Trappenburg

Tweede begeleider: Ank Michels

Master Bestuur en Beleid Universiteit Utrecht: masterscriptie

Afbeelding voorkant: Baeze. F. (2021). Fragments, refusing totality and wholeness.

## Inhoud

1. Inleiding .....	5
1.1. Probleemstelling .....	5
1.2. Vraagstelling .....	6
1.3. Relevantie .....	7
1.4. Leeswijzer .....	7
2. Theoretisch kader .....	8
2.1. Definitie integraal werken .....	8
2.2. De ontwikkeling van het begrip integraal werken.....	9
2.2. Ontwikkeling van het systeem van werk en bijstand .....	11
2.3. Relevante ketenpartners binnen het systeem van Werk en Bijstand .....	13
2.4. Kritiek op integraal werken .....	13
2.5. De kritiek van Paul Frissen op integraal werken.....	14
2.6. Foucault en het idee van normaliserende macht.....	16
2.7. De strategieën van normaliserende macht van Foucault.....	17
2.7.1. Zichtbaarheid .....	18
2.7.2. Tactiek.....	19
2.7.3. Hiërarchisch toezicht.....	20
3. Methoden.....	21
3.1. Onderzoeksdesign .....	21
3.2. Documentenanalyse .....	21
3.3. Selectie documenten.....	22
3.3.1. Documenten WWB.....	22
3.3.2. Documenten Participatiewet.....	24
3.4. Operationalisatie van de strategieën van normaliserende macht van Foucault .....	25
3.4.1. Zichtbaarheid .....	25
3.4.2. Tactiek.....	26
3.4.3. Hiërarchisch toezicht.....	27
3.5. Validiteit .....	30
3.6. Betrouwbaarheid.....	31
4. Resultaten.....	32
4.1. Resultaten WWB .....	32
4.1.1. Zichtbaarheid .....	32
4.1.2. Tactiek.....	35
4.1.3. Hiërarchisch toezicht.....	38
4.2. Resultaten Participatiewet.....	41
4.2.1. Zichtbaarheid .....	41

4.2.2. Tactiek.....	44
4.2.3. Hiërarchisch toezicht.....	49
4.3. Vergelijking WWB en Participatiewet.....	52
5. Conclusie.....	53
5.1. Bevindingen .....	53
6. Discussie.....	54
6.1. Betekenis bevindingen .....	54
6.2. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	56
6.3. Praktische implicaties.....	56
6.4. Beperkingen onderzoek en mogelijkheden voor vervolgonderzoek .....	57
7. Literatuurlijst.....	59
Bijlagen.....	66
Bijlage 1: documenten voor documentenanalyse.....	66
Bijlage 2: Toelichting keuze gemeenten die integraal werken.....	70

# 1. Inleiding

## 1.1. Probleemstelling

In 2015 hebben drie omvangrijke decentralisaties in het sociaal domein plaatsgevonden: de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (wmo 2015), de Jeugdwet en de participatiewet. Bij deze decentralisatie verving de Participatiewet de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Voorzieningen (Wsw) en een groot deel van de Wajong. Dit moest het eenvoudiger maken om integraal te werken binnen het sociaal domein, omdat nu verantwoordelijkheden op de drie gebieden binnen dezelfde wet terecht kwamen. Ook hebben gemeenten nu meer verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein. Hierdoor kunnen gemeenten zich beter richten op de (multi) problematiek van burgers (Kromhout, Feijten, Voogd-Hamelink & Echtelt, 2020, p.92). Integraal werken binnen het sociaal domein omvat een brede aanpak van problematiek, waarbij aandacht is voor hulpvragen op alle leefgebieden van een cliënt. Op deze manier ontstaat een samenhangende aanpak (van Arum, Redeker, Stouthard, Verweij & van Xanten, 2020).

Naast dat de overheid nu integraler kan opereren, omdat de diensten in het sociaal domein nu onder één bestuurslaag vallen, is het op decentraal niveau makkelijker om in contact te treden met voor de cliënt relevante maatschappelijke partijen. Gemeenten kunnen hiermee het aanbod van voorzieningen gerichter doen aansluiten bij de vraag (Van Nijendaal, 2014, p.88-89). Gemeenten kunnen nu meer integraal werken. Hiermee kan maatwerk worden geboden, wat zou moeten leiden tot efficiëntere en effectievere dienstverlening wat moet resulteren in meer participatie van burgers, een zorgzame samenleving en een helder en houdbaar stelsel (Kromhout et al., 2020, p.5)

Paul Frissen (2023) stelt, in tegenstelling tot de dominante beleidsopvatting, in het boek *De integrale staat* dat een integraal functionerende overheid niet nastrevenswaardig is. Dit zou zo zijn omdat de wereld inherent versplinterd is en daarom niet integraal benaderd kan worden (Frissen, 2023, p. 28-29). Volgens Frissen veronderstelt de integrale beleidsopvatting een bepaald maakbaarheidsdenken, wat tot uiting zou komen in ordening en beheersing vanuit de overheid. Integraal werken betekent volgens Frissen dat de staat zicht heeft op alle aspecten van een probleem en hier controle over uit probeert te oefenen. Volgens hem kan dit doorslaan in totalitair handelen (Frissen, 2023, p.30-33). De lasten van ordening en beheersing zouden vooral terechtkomen bij wie voor diens bestaanszekerheid afhankelijk is van de overheid (Frissen, 2023, p.34-39).

Toegenomen controle vanuit de overheid uit zich in de vorm van normaliserende macht. Foucault introduceert dit begrip als macht die niet onderdrukkend is, maar die eraan bijdraagt dat individuen zich zonder een vorm van geweld aanpassen aan de geldende regels en gewoontes in een samenleving. Foucault ziet macht als het vermogen om op niet-fysieke manier de gedragingen van anderen te sturen. Normaliserende macht werkt veelal als zelfdisciplinerende, waarbij het individu zich vrijwillig aanpast aan de norm (Rothfus, 2017, p. 87-89).

Rothfus (2017) onderscheidt in het proefschrift *Potensia: Denkgereedenschappen voor het werk met marginale groepen* verschillende strategieën van normaliserende macht van Foucault. Dit doet Rothfus als onderdeel van het onderzoek naar de ervaringen van sociale professionals met het werken met een groep overlast veroorzakende Caribische Nederlanders. Hierbij identificeert Rothfus de volgende strategieën van normaliserende macht: zichtbaarheid, tactiek en hiërarchisch toezicht. Deze strategieën zullen verder worden toegelicht in het theoretische kader. De strategieën maken het mogelijk om de kritiek van Frissen te vertalen in de praktijk. Ook maken de strategieën toegenomen macht in deze casus meetbaar.

## 1.2. Vraagstelling

Volgens Frissen zou met de toegenomen focus op integraal werken de overheid meer controle over de samenleving moeten hebben gekregen. In dit onderzoek wordt onderzocht of dit het geval is. Hierbij zal specifiek naar integraal werken binnen de participatiewet worden gekeken, omdat cliënten in de participatiewet, naast problemen met financiële zaken en het vinden van werk, relatief vaak problemen ervaren op andere terreinen (Kromhout et al., 2020, p.46). Het feit dat multiproblematiek aanwezig lijkt te zijn binnen de participatiewet maakt integraal werken specifiek relevant binnen deze voorziening.

Dit zal worden gedaan aan de hand van een documentenanalyse waarbij de werkelijkheid aan de punten van Frissen zal worden getoetst. Dit zal worden gemeten met behulp van de strategieën van normaliserende macht van Foucault. Er zal worden gekeken in welke mate de strategieën van normaliserende macht herkenbaar zijn binnen de WWB en de Participatiewet. Aan de hand hiervan zal worden gekeken of de controle vanuit de overheid is toegenomen. Hieruit volgt de volgende hoofdvraag: *Oefent de overheid meer controle uit over het leven van cliënten sinds de invoering van de participatiewet in 2015?* Om antwoord te geven op deze hoofdvraag dienen de volgende deelvragen eerst behandeld te worden:

- 1) Hoe was de WWB 2015 georganiseerd?

- 2) Hoeveel controle had de overheid over het leven van cliënten binnen de WWB?
- 3) Hoe is de participatiewet en de doelstelling van integraal werken vormgegeven?
- 4) Hoeveel controle heeft de overheid over het leven van cliënten sinds de uitbreiding van integraal werken bij de participatiewet?

### **1.3. Relevantie**

Het onderzoeken van de participatiewet is maatschappelijk relevant, omdat een grote groep mensen te maken heeft met de participatiewet. De groep die in aanraking komt met de participatiewet bevat namelijk 537.000 mensen (Kromhout et al., 2020, p.24). Ook lijkt er een consensus te bestaan dat integraal werken nastrevenswaardig is. Zo schrijft Frissen (2023, p.51) dat in de wereld van politiek en staat gebruik van het woord integraal vanzelfsprekend op instemming kan rekenen. Voor toekomstige beleidskeuzes is het van belang dat er bewustzijn is van de eventuele negatieve kanten van integraal beleid. De meeste gemeenten onderschrijven het belang van een integrale aanpak (Kromhout et. al., 2020, p. 8), waardoor het onderzoeken van kritiek hierop interessant is.

Dit onderzoek is ook wetenschappelijk relevant. Bestaande kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van integrale ondersteuning is beperkt (De beleidsonderzoekers, 2023, p. 5). Het boek, *De Integrale Staat* van Frissen (2023) biedt een kritische blik op integraal werken. Deze blik is buiten de voorbeelden in dit boek nog niet empirisch onderzocht.

### **1.4. Leeswijzer**

Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord, zal in het theoretisch kader de relevante context worden geschetst en de relevante concepten worden besproken. Vervolgens zal in de methodesectie de keuze voor de methode worden toegelicht. Hierna volgt een overzicht van de resultaten, waarin de deelvragen zullen worden beantwoord om vervolgens de hoofdvraag in de conclusie te beantwoorden. Vervolgens zullen in de discussie de implicaties van de conclusie en de beperkingen van het onderzoek worden besproken.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal de context van integraal werken binnen de participatiewet verder worden geïntroduceerd. Eerst zal de betekenis van het begrip integraal werken worden toegelicht om zo tot een bruikbare definitie te komen. Hierna volgt een discussie over de ontwikkeling van integraal werken. Vervolgens zal een historisch overzicht worden gegeven van de ontwikkeling van het systeem van bijstand in Nederland. Hiernaast zal ook worden besproken hoe dit samenhangt met de uitbreiding van integraal werken. Vervolgens zal worden gekeken naar kritische kanttekeningen bij integraal werken. Hier zullen ook de punten van Frissen (2023) uit *De Integrale Staat* naar voren komen. Vervolgens zullen de kritiekpunten op integraal werken verder tot uitdrukking worden gebracht door middel van de strategieën van normaliserende macht van Foucault.

### 2.1. Definitie integraal werken

Er bestaan verschillende invullingen van het begrip integraal werken in zowel de theorie als de uitvoering (Polstra, 2020). In dit onderdeel van het theoretisch kader zal worden bepaald welke definitie van integraal werken zal worden aangehouden binnen deze scriptie. Hierbij wordt gezocht naar een definitie die de meeste definities van integraal werken omvat. Hiervoor is gekozen omdat integraal werken een breed begrip is, waarnaar kan worden gekeken vanuit zowel het beleidsperspectief, organisatieperspectief, uitvoeringsperspectief, en vanuit het perspectief van de cliënt (Polstra, Verkooijen, Brinkhorst, Van der Ende, Glasbergen, Van de Korput & Teekman, 2018, p. 4). Het is van belang om tot een definitie te komen die al deze aspecten van integraal werken omvat, omdat ieder aspect belangrijk is voor verdere analyse.

Gekeken naar integraal werken vanuit het beleidsperspectief betreft dit de beleidsmatige aanpak van problemen die meerdere beleidssectoren raken (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 9). Hierbij gaat het specifiek om meervoudige problematiek die te maken heeft met het functioneren van meerdere diensten en andere publieke organen. Het betreft hier inspanningen om samenhang te creëren tussen verschillende beleidsterreinen (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 131).

Als gekeken wordt naar integraal werken vanuit het organisatieperspectief, betreft het vaak een vorm van ontkokering. Een integrale aanpak staat voor het doorbreken van verkokering, waarbij hulpverleners en instanties langs elkaar heen werken. Als een organisatie verkokerd is dan bestaan er scheidingen binnen een organisatie of systeem die het oplossen van maatschappelijke problemen



belemmeren. Ontkokering tracht deze scheidingen weg te nemen waarbij meerdere organisaties of onderdelen van een systeem in samenhang naar één doelstelling streven (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 10).

Integrale dienstverlening verwijst naar integraal werken vanuit het perspectief van de uitvoering en de cliënt. De Inspectie SZW (2016, p. 5) stelt op basis van verschillende bestudeerde stukken dat de volgende definitie van integrale dienstverlening: “Een wijze van dienstverlening waarbij verschillende problemen rond een persoon, gezin of huishouden door twee of meer actoren in samenhang worden opgepakt, waarbij een gezamenlijk doel wordt nagestreefd.”

De definitie van integraal werken die wordt gebruikt binnen het sociaal domein is ook van belang. Kromhout et al. (2020, p. 7) gebruiken in het SCP-rapport *Sociaal domein op koers?* de volgende definitie van een integrale aanpak binnen het sociaal domein: “Samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie op de drie terreinen van het sociaal domein (werk en bijstand, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning)”.

Het is van belang dat een bruikbare definitie van integraal werken de verschillende perspectieven op integraal werken bevat. Een definitie die hieraan voldoet is die gesteld door van Arum et al. (2020, p.13) in het rapport *Werkzame elementen bij integraal werken*: “in samenhang en in afstemming domeinoverstijgend samenwerken aan effectieve efficiënte hulp”. Integraal werken omvat een brede aanpak waarin aandacht is voor alle leefgebieden van een cliënt (van Arum et al., 2020, p.13).

**Tabel 1:** Definitie integraal werken

Definitie integraal werken
1) In samenhang en in afstemming domeinoverstijgend samenwerken
2) Aandacht voor alle leefgebieden van een cliënt

## 2.2. De ontwikkeling van het begrip integraal werken

Voordat in kan worden gegaan op de ontwikkeling van het systeem van werk en bijstand is het van belang om een beeld te krijgen van hoe de integrale beleidsopvatting dominant is geworden binnen de overheid. Het is waardevol om deze ontwikkeling te begrijpen om zo de kritiek op integraal werken in perspectief te kunnen plaatsen.

Rond de jaren 70 ontstond de discussie omtrent integraal bestuur in Nederland. Dit gebeurde aan de hand van het werk van de Commissie van Veen die zich bezighield met de taakverdeling en coördinatie tussen departementen van de rijksoverheid (van der Meer, 2017, p. 4). Aan het begin van deze discussie werd nog niet gesproken over integraal werken maar over ontkokering. Deze begrippen komen sterk overeen in de zin dat ontkokering staat voor meer afstemming, meer coördinatie en meer integraliteit (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 9). De Commissie van Veen, die in 1971 met een eindrapportage kwam, wordt gezien als het eerste teken van deze ontwikkeling. De commissie stelde dat coördinatie- en handelingsproblemen ontstaan doordat de staat en de maatschappij met elkaar interacteren en het takenpakket van de overheid steeds uitgebreider wordt (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, P. 14). De Commissie constateerde dat dit versterkt wordt door verkokering en stelde ontkokkende oplossingen voor zoals het verschuiven van taken tussen departementen en nieuwe of betere vormen van coördinatie. De Commissie van Veen was de eerste die stelde dat de overheid integraler moest opereren (Schillemans, 2008, p. 114).

Hierna volgden de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (1977), de Commissie Hoofdstructuur rijksdienst (1981) en de commissie-Wiegel (1993) die ook voor ontkokering pleitten. Het idee van ontkokering bleef belangrijk binnen de discussie over het functioneren van de overheid. In het regeerakkoord van het eerste kabinet Balkenende in 2007 kwamen ook vergelijkbare adviezen voor ontkokering terug. Zo werd gepleit voor een brede rol binnen de rijksoverheid voor de Minister van Justitie en een uniform subsidiesysteem voor de gehele rijksoverheid (Schillemans, 2008, p.115). Verkokering- en coördinatieproblemen werden de laatste kwart eeuw van dit decennium en het begin van deze eeuw constant geconstateerd (Schillemans, 2008, p.116).

Het streven naar integraal beleid bestaat dus al sinds de jaren 70, maar werd tot de jaren 90 voornamelijk als ontkokering aangeduid. In de jaren 90 werd het begrip integraal beleid geïntroduceerd binnen het veiligheidsdomein. Zo verscheen in 1993 de "eerste Integrale Veiligheidsrapportage" van vijf ministeries. Er werd verondersteld dat een integrale aanpak van dit domein noodzakelijk was omdat veiligheid als beleidsgebied te verbrokeld zou zijn. In het heden is de logica van integraal beleid zichtbaar in ieder beleidsdomein (Frissen, 2023, p. 23-25). Integraal werken is de afgelopen 10 jaar belangrijker geworden door de decentralisatie van het sociaal domein, waarvan integraal werken een belangrijke doelstelling was (Kromhout et al., 2020, p. 7).

## 2.2. Ontwikkeling van het systeem van werk en bijstand in Nederland

In dit onderzoek wordt een vergelijking uitgevoerd naar de mate van controle die de overheid over een cliënt had en heeft voor en na de decentralisatie van 2015. Hiervoor is het van belang om een duidelijk overzicht te hebben hoe het systeem van werk en bijstand zich heeft ontwikkeld. Het is hierbij ook van belang om te bekijken wat de samenhang is tussen deze ontwikkelingen en de opkomst van integraal werken.

De eerste vorm van bijstand in Nederland was de Armenwet (1912-1965) waarbij hulp werd geboden door meerdere charitatieve organisaties. Hierbinnen bestonden sterke verschillen tussen instellingen en gemeenten in de manier waarop deze hulp werd vormgegeven (Trappenburg, 2020, p. 26). Uiteindelijk kwam in 1965 met de bijstandswet de verantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening bij de overheid te liggen. Met deze wet werd de bijstand een recht waar alle Nederlanders aanspraak op konden maken (Brink & Vonk, 2020, p. 44).

Vanaf de invoering van de bijstandswet in 1965 nam het gebruik van de bijstand toe. Dit was vooral het geval in de jaren 80 naar aanleiding waarvan in de jaren 90 hervormingen in het stelsel plaatsvonden die waren gericht op het terugdringen van gebruik. Hieruit volgde de Nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) (1996-2004) waarbij de nadruk op activerend arbeidsmarktbeleid werd gelegd (Brink & Vonk, 2020, p.45). Iemand die bijstand ontving moest zo snel mogelijk weer aan het werk gaan. Hiervoor bestond een veelvoud aan wetten en regels die re-integratietrajecten regelden (Cratsborn, 2016). De regels rondom de bijstand werden hier ook strenger. Ook werd meer maatwerk geïntroduceerd, waarbij de bijstand meer wordt aangepast op individuele gevallen (Trappenburg, 2020, p. 35). Met deze wet kregen gemeenten meer vrijheid om inkleuring te geven aan de lokale beleidspraktijk en kwam de overheid dichterbij de cliënt te staan in de begeleiding naar nieuw werk (Edzes, 2010, p. 98).

In 2004 volgde de introductie van de Wet Werk en Bijstand (WWB), waarbij de regelvrijheid van gemeenten groter werd. Op terreinen waar eerst de rijksoverheid over besliste, mochten gemeenten verordeningen nu zelf inrichten. Dit ging om zaken gerelateerd aan misbruik van de bijstand en hoe het traject van re-integratie op de arbeidsmarkt werd vormgegeven (Edzes, 2010, p. 98-99). De decentralisatie van de bijstandswetgeving had onder andere als doel dat op een lager bestuursniveau beleid en uitvoering beter zou kunnen worden afgesteld op naaste beleidsterreinen (Edzes, 2010, p. 100). Deze wijziging had dus meer integraliteit binnen de bijstand als doelstelling.

Uiteindelijk volgt in 2015 de invoering van de participatiewet die tot op heden geldt (Echtelt et al., 2019, p.8). De participatiewet vervangt niet alleen de WWB, maar ook de wet die sociale werkvoorzieningen regelde voor mensen met een handicap. Ook valt de bijstand voor jongeren met een handicap nu binnen de participatiewet (Ministerie van Algemene Zaken, 2022a). Deze verschillende regelingen komen nu onder één budget terecht (Nijendaal, 2014, p. 94). Binnen deze wet kwam de nadruk nog meer op reïntegratie op de arbeidsmarkt te liggen. De invoering van de participatiewet was onderdeel van het proces van decentralisatie van het sociaal domein in 2015. Gemeenten zijn vanaf dat moment binnen de Wmo verantwoordelijk voor de langdurige zorg en ondersteuning van mensen met een ziekte of handicap. Ook zijn gemeenten nu verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning van jongeren die behoefte hebben aan langdurige psychiatrische hulp (Van Nijendaal, 2014, p. 95). Het feit dat meerdere regelingen voor bijstand nu zijn samengevoegd en twee andere domeinen binnen het sociaal domein zijn gedecentraliseerd moest bijdragen aan verdere integraliteit binnen het systeem van werk en bijstand ten opzichte van de WWB. Ondanks de steeds toenemende focus op integraliteit binnen het systeem van werk en bijstand blijkt dat in veel gemeenten de invoering van integraal werken nog niet is gerealiseerd (Kromhout et al., 2020; de Beleidsonderzoekers, 2023).

Na de uitbreiding van integraal werken bij de decentralisatie van het sociaal domein bleek dat het huidige wettelijke kader te weinig ruimte biedt voor de uitwisseling van gegevens hierbinnen. Het is nodig om informatie over cliënten te delen met andere organisaties binnen de overheid. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) constateerde dat een duidelijke wettelijke regeling voor een domeinoverstijgende verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein ontbreekt (Rijksoverheid, 2021). Om deze reden werd in 2023 het *Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)* door de Tweede Kamer goedgekeurd, waarmee het makkelijker wordt voor gemeenten om gegevens uit te wisselen (Rijksoverheid, 2023).

**Figuur 1:** De ontwikkeling van de bijstand



## 2.3. Relevante ketenpartners binnen het systeem van Werk en Bijstand

Een aspect van integraal werken is in samenhang en in afstemming domeinoverstijgend samenwerken. Om zicht te krijgen op in welke mate wordt samengewerkt is het van belang om een beeld te hebben van de relevante ketenpartners binnen het systeem van werk en bijstand en hun relatie met de gemeente. De relatie van deze partners met het systeem van werk en bijstand zal ook verder worden toegelicht.

Het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) is verantwoordelijk voor de werknemersverzekeringen zoals de WW en de WIA. Dit zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook is het UWV verantwoordelijk voor het bieden van begeleiding aan werkzoekenden bij het vinden van werk (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018). Als een cliënt geen recht meer heeft op een werknemersverzekering kan de cliënt aanspraak maken op een bijstandsuitkering (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2014).

Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) is verantwoordelijk voor de begeleiding en directe bemiddeling van cliënten die snel in staat zijn om weer werk te vinden. Het CWI biedt sommige van deze cliënten extra ondersteuning. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van workshops. Uiteindelijk kan het dat de cliënten die bij het CWI begeleiding ontvangen doorstromen naar de bijstand. Het CWI kan hierbij adviezen verstrekken (Inspectie Werk en Inkomen, 2008, p. 12).

## 2.4. Kritiek op integraal werken

Uit het bovenstaande blijkt dat Integraal denken een dominant paradigma is binnen de overheid. Ook blijkt dat de overheid binnen het sociaal domein steeds integraler opereert. Desondanks bestaat er ook kritiek op de dominantie van integraal denken binnen de overheid. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2008) levert in het rapport *De ontkokering voorbij* kritiek op ontkokering als beleidsoplossing. Paul Frissen was lid van de commissie die dit rapport heeft voorbereid. Paul Frissen (2023) levert in het boek *De Integrale Staat* uitgebreide kritiek op de dominantie van integraal werken binnen de overheid. De kritiek op integraal werken vormt de aanleiding voor het onderzoeken van de mate van toegenomen controle van de overheid bij de uitbreiding van integraal werken.

In het rapport *De ontkokering voorbij* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2008) staat de vraag centraal in hoeverre ontkokering bijdraagt aan een betere bestrijding van

maatschappelijke problemen. De RMO stelt dat ontkokering niet de belemmerende organisatiestructuur wegneemt en geen substantiële bijdrage levert aan de aanpak van maatschappelijke problemen. Dit zou zo zijn, omdat ontkokering en verkokering op dezelfde logica berusten, namelijk de logica van het behalen van doelstellingen. De RMO stelt dat het verschil is dat bij ontkokering de doelstellingen breder zijn geformuleerd. Echter zouden deze doelstellingen in werkelijkheid niet te bereiken zijn, waardoor in de praktijk weinig aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken zou veranderen.

Naast dat ontkokering geen positieve verandering teweeg zou brengen, heeft het volgens de RMO in de praktijk ook schadelijke neveneffecten. De integrale afstemmingsverplichtingen, die bij ontkokering worden ingevoerd, zouden sturings- en organisatievraagstukken te belangrijk maken (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 9-11). Het gevolg daarvan is volgens de RMO dat ontkokering leidt tot een toename van coördinatie. De RMO stelt dat om verkokering te bestrijden vaak een extra coördinatie laag wordt gecreëerd die de verantwoordelijkheid draagt voor dit beleidsdoel (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 26). De focus op sturings- en organisatievraagstukken zou ten koste gaan van aandacht voor de inhoud (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 28).

Aan het idee van ontkokering ligt volgens de RMO een streven naar beheersing ten grondslag. Deze overtuiging stelt dat met een ontkokerde integrale aanpak alle problemen kunnen worden opgelost. Dit veronderstelt dat alleen door alle aspecten van een probleem aan te pakken het probleem kan worden opgelost (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 30). Bestuurders worden constant geconfronteerd met taaie en complexe problemen, waardoor beleid vaak niet de gewenste uitkomst heeft. Dit is een gegeven in iedere context. In het rapport wordt gesteld dat om dergelijke ongewenste effecten van beleid te voorkomen wordt ingezet op preventie waarbij wordt getracht om zo veel mogelijk aspecten van een probleem te controleren. Dit zou problematisch zijn, omdat de toename van beheersing geen legitieme grondslag kent (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008, p. 99).

## **2.5. De kritiek van Paul Frissen op integraal werken**

Frissen (2023) bouwt voort op de kritiek uit het rapport van de RMO in het boek *de Integrale Staat*. In dit boek stelt Frissen dat het streven naar integraal werken een toename van staatscontrole en machtsuitoefening betekent.

De onderliggende assumptie van de integrale beleidsopvatting is dat de wereld als samenhangend kan worden beschouwd. De veronderstelling is dat de manier waarop complexe problemen opgelost

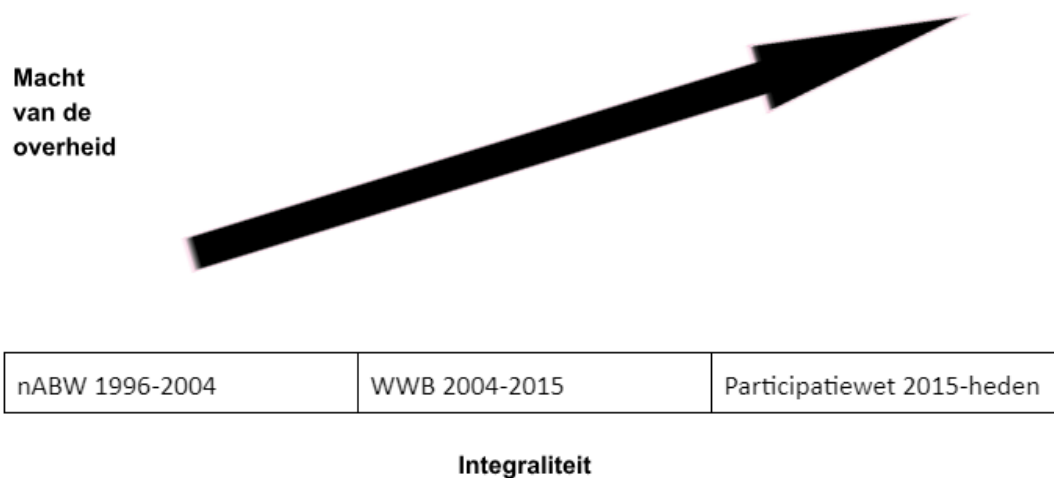
kunnen worden is door alle aspecten van een probleem te beheersen (Frissen, 2023, p. 26-27). Frissen stelt daartegenover dat de wereld niet als samenhangend kan worden beschouwd. In werkelijkheid bestaat de wereld inherent uit botsing, breuken, strijd, conflict, geweld en noodlot (Frissen, 2023, p. 28-29).

Het onrealistische verlangen naar samenhang veronderstelt dat een probleem kan worden opgelost door alle aspecten van een probleem te beheersen. Frissen stelt dat dit tot uiting komt in de vorm van een bepaald soort maakbaarheidsdenken, wat staat voor de overtuiging dat de mens de natuurlijk en sociale wereld kan temmen en construeren. Frissen schrijft dat deze overtuiging tot uiting komt in de wil tot beheersing vanuit de overheid (Frissen, 2023, p. 30-33). Een passend voorbeeld hiervan is binnen de participatiewet dat een cliënt begeleiding krijgt die betrekking heeft op meerdere leefgebieden. Zo krijgt een cliënt hulp bij op het gebied van gezondheid en schulden. Hierbij worden meerdere aspecten van het leven van een cliënt beheerst om zo het risico op het niet re-integreren op de arbeidsmarkt te beperken.

Volgens Frissen veronderstelt deze vorm van maakbaarheidsdenken een logica van perfectie. Binnen integraal denken is sprake van een vorm van maakbaarheidsdenken waarin perfectie wordt nagestreefd. Er is sprake van perfectie als alle delen in een systeem op elkaar zijn afgesteld (Frissen, 2023, p. 28). Op het individu komt dit idee van perfectie tot uiting door een idee van het normale. Het normale wordt op het individu uitgedrukt door middel van 'kolonisering van de leefwereld', waarbij professionals de leefwereld van een individu binnen dringen. De professional bemoeit zich in hoge mate met het leven van de cliënt. Het idee van de normaliteit is in procedures en systemen vastgelegd. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in gedragsvoorschriften die stellen hoe een gezonde levensstijl eruitziet (Frissen, 2023, p. 128).

Frissen stelt dat de vergroting van integraal werken maakbaarheidsdenken veronderstelt, wat resulteert in meer controle en beheersing vanuit de overheid. Het creëren van samenhang zoals het geval bij integraal werken veronderstelt een idee van normaliteit, wat op het individu wordt afgedwongen door 'kolonisering van de leefwereld'.

**Figuur 2:** Ontwikkeling systeem van Werk en Bijstand volgens Frissen (2023)



## 2.6. Foucault en het idee van normaliserende macht

Frissen stelt dus dat een toename van integraal werken een toename van controle en beheersing vanuit de overheid ten gevolg heeft. Dit veronderstelt dat de macht vanuit de overheid zou zijn toegenomen met de uitbreiding van de integrale beleidsopvattingen bij de decentralisatie van het sociaal domein van 2015. Om te begrijpen hoe toegenomen macht volgens Frissen tot uiting komt, is het van belang te bekijken op wat voor manier overheidsmacht in het algemeen tot uitdrukking komt.

De Franse filosoof Foucault heeft veel bijgedragen aan de analyse van machtsuitoefening. Een onderdeel hiervan was een nieuwe definitie van macht. Foucault gaat voorbij aan de traditionele notie van macht als fysieke of economische dwang. Foucault schrijft dat niet alle vormen van macht restrictief zijn, maar ook productief kunnen zijn. Hiermee bedoelt Foucault dat uitdrukkingen van macht het individu vormen. Een overheid oefent niet alleen macht uit door afwijkend gedrag te bestraffen en daarmee onderdanigheid af te dwingen. De macht van de overheid creëert ook percepties van de waarheid en de realiteit. Macht stuurt het individu en creëert ideeën. Het individu wordt gestuurd naar een bepaald idee van normaliteit. Een voorbeeld hiervan is het verhogen van prijzen van schadelijke producten om zo de consumptie daarvan te ontmoedigen (Dore, 2010, p. 737-740). Macht wordt volgens Foucault niet uitgeoefend vanuit een centraal punt, maar via een verzameling verspreide machtspraktijken (Rothfus, 2017, p.88).



Dit komt tot uiting in normaliserende macht. Hierbij worden machtsstrategieën gebruikt om deviante individuen te veranderen in normale subjecten. Het doel van normaliserende macht is ervoor zorgen dat mensen zich gedragen naar de dominante normen in een samenleving (Rothfus, 2017, p. 89). Normaliserende macht werkt als zelfdisciplinerende, waarbij het individu zich vrijwillig aanpast aan de norm (Rothfus, 2017, p. 87-89). Deze macht is volgens Foucault totalitair, omdat die verschillende aspecten van het leven zou beheersen om te bekijken of aanpassing aan de norm nodig is. Degene die niet voldoen aan de norm zouden te maken krijgen met druk om zich aan te passen (Dore, 2010, p. 743).

De definitie van normaliserende macht van Foucault komt overeen met het idee van Frissen van toegenomen controle en beheersing vanuit de overheid. Frissen spreekt in *De Integrale Staat*, net als Foucault, over macht die productief werkt. Frissen vindt dat binnen integraal werken in te hoge mate een idee van normaliteit op de cliënt wordt geprojecteerd. Dit valt te plaatsen binnen het idee van normaliserende macht van Foucault.

## **2.7. De strategieën van normaliserende macht van Foucault**

Om verder begrip te krijgen van de manier waarop de normaliserende macht tot uitdrukking komt, zijn verschillende strategieën van normaliserende macht relevant. Deze strategieën geven verder uitdrukking aan het idee van normaliserende macht van Frissen en Foucault.

Rothfus (2017) onderscheidt in het boek *Potensia: Denkgereedschappen voor het werk met marginale groepen* zes strategieën van normaliserende macht. In dit boek onderzoekt Rothfus het handelen door sociale hulpverleners richting een groep Caribische Nederlanders die problemen veroorzaken in Groningen. Hierbij gaat Rothfus in op strategieën die worden ingezet zodat deze groep zich aanpast aan wat in Nederland als 'normaal' wordt beschouwd. Dit analyseert Rothfus vanuit verschillende perspectieven van macht, waaronder het idee van normaliserende macht van Foucault.

Hierbij introduceert Rothfus zeven strategieën van normaliserende macht: zichtbaarheid, internalisering, beheersen van de ruimte, beheersen van de tijd, hiërarchisch toezicht, normaliserende sanctie en tactiek (Rothfus, 2017, p. 87-89). De strategieën zichtbaarheid, hiërarchisch toezicht en tactiek lijken relevant voor de casus van integraal werken binnen de participatiewet. Voordat wordt uitgelegd waarom deze strategieën relevant zijn, zal worden besproken waarom de andere vier strategieën niet relevant zijn binnen deze casus.

De strategie internalisering omvat op wat voor manier sociale druk binnen een groep een rol speelt bij de uitdrukking van normaliserende macht. Rothfusz doet onderzoek naar een groep Caribische Nederlanders wat groepsprocessen interessant maakt (Rothfusz, 2017, p. 94). Binnen het systeem van werk en bijstand spelen groepsprocessen geen rol, omdat de meeste begeleiding individueel plaatsvindt. Hierdoor is deze strategie voor deze casus niet relevant.

De strategie beheersen van de ruimte gaat over op welke manier de fysieke ruimte waar mensen zich bevinden bijdraagt aan de werking van normaliserende macht. Rothfusz omschrijft hoe de manier waarop de buurt waar de Caribische Nederlanders zich in bevinden is vormgegeven aanpassingen aan de norm faciliteert (Rothfusz, 2017, p. 96). Binnen het systeem van werk en bijstand speelt de fysieke ruimte geen rol. De participatiewet heeft geen betrekking op de manier waarop een wijk is ingericht.

De strategie beheersen van de tijd gaat over de manier waarop roosters en afspraken over tijd de werking van normaliserende macht vergroot. Rothfusz schrijft dat afspraken die de onderzochte groep hebben met professionals punctualiteit en daarmee normalisering faciliteren (Rothfusz, 2017, p. 97). Binnen integraal werken binnen de participatiewet is punctualiteit geen specifiek beleidsdoel.

De strategie normaliserende sanctie omschrijft hoe afwijkend gedrag wordt bestraft. Binnen de casus van Rothfusz gaat dit bijvoorbeeld over boetes die individuen binnen de onderzoeksgroep ontvangen. Hierbij omschrijft Rothfusz hoe dit afwijkingen van de norm bestrijdt (Rothfusz, 2017, p. 97-98). Binnen de participatiewet worden wel sancties opgelegd voor het niet zoeken naar werk, maar binnen integraal werken zijn dergelijke sancties geen specifiek beleidsinstrument. Om deze reden is de invloed van sancties niet relevant voor het bestuderen van de effecten van de uitbreiding van integraal werken op de macht van de overheid.

De hierboven toegelichte strategieën blijken niet relevant te zijn voor de casus van integraal werken binnen het systeem van werk en bijstand. In het resterende deel van het theoretisch kader zullen de strategieën: zichtbaarheid, tactiek en hiërarchisch toezicht verder worden toegelicht. Hierbij is aandacht voor waarom deze strategieën relevant zijn voor deze casus.

### **2.7.1. Zichtbaarheid**

De eerste relevante strategie is "zichtbaarheid" wat Foucault illustreert aan de hand van het Panopticum. Dit is een ontwerp van een gevangenis die de bewaker constant de mogelijkheid biedt om de gevangenen te zien, terwijl de gevangenen de bewaker niet kunnen zien. Omdat de gevangenen niet kunnen weten wanneer de bewaker kijkt, zullen zij zich gedragen alsof de bewaker kijkt. Hiermee

internaliseren de gevangenen de normaliserende blik, waardoor het 'normale' subject wordt gevormd (Rothfus, 2017, p. 90).

De overheid kan gebruikmaken van dit mechanisme. Dit uit zich in technieken zoals het verzamelen van dossiers over cliënten. Hiermee verzamelt de overheid zo veel mogelijk informatie over de cliënt waardoor de cliënt zichtbaarder wordt. Een hulpverlener verzamelt informatie terwijl cliënten nauwelijks informatie hebben over de hulpverlener of over hoe de hulpverlener met de informatie omgaat (Rothfus, 2017, p. 90). Doordat de overheid in hoge mate informatie over de cliënt verzamelt, is de cliënt zichtbaarder. Omdat de cliënt zich meer gezien voelt zal die zich sneller naar de norm gedragen. Hierdoor vindt er minder afwijkend gedrag plaats.

Frissen (2023, p.120) schrijft dat het panopticum in de huidige tijd is gedigitaliseerd. Individuen voelen zich vrij, maar staan onder constant toezicht door volledig transparantie. Transparantie is de voorwaarde voor toegang tot het systeem (Frissen, 2023, p. 120). Bijvoorbeeld als de burger binnen de participatiewet geen gegevens verstrekt aan de overheid heeft de burger geen recht op een uitkering. Binnen integraal werken zou de cliënt die een uitkering nodig heeft, worden gevraagd om meer informatie te verstrekken dan iemand die geen uitkering nodig heeft.

Frissen (2023, p.46) schrijft dat de macht van gelijkheid transparant wordt uitgeoefend. Hiermee bedoelt Frissen dat om een idee van normaliteit op het individu af te dwingen, afwijking voor de overheid zichtbaar moet zijn. Transparantie is volgens de overheid dus positief, omdat dit het individu zichtbaar maakt op basis waarvan gelijkschakeling kan worden afgedwongen. Frissen (2023, p.112) schrijft dat de staat steeds verder intervenueert in het leven van burgers. Dit doet de staat door steeds meer data te verzamelen, koppelen en gebruiken. Dit zou specifiek binnen integraal werken gebeuren, omdat de doelstelling hiervan zicht krijgen op het leven van een cliënt op verschillende domeinen is.

### **2.7.2. Tactiek**

De tweede strategie is tactiek. Hiermee wordt de combinatie van alle beschikbare krachten tot een samenhangende machine bedoeld. Dit betekent dat er intensief overleg plaatsvindt tussen betrokken professionals om zo interventies op elkaar af te stemmen. Hierbij wordt informatie uitgewisseld tussen verschillende professionals. Deze afstemming maakt de burger zichtbaarder en daarmee de normaliserende macht effectiever (Rothfus, 2017, p. 98-99). Door combinatie van kennis binnen de overheid hebben medewerkers toegang tot meer informatie over cliënten.

Frissen (2023, p. 59-62) schrijft dat tactiek binnen integraal werken tot uiting komt in de vorm van systemen. Dit staat voor het stelsel van actoren en instituties die gezamenlijk bijdragen aan de

verwerkelijking en bescherming van politieke belangen. Bij integraal werken is het volgens Frissen van belang dat deze systemen eenduidig en samenhangend functioneren. Dit gebeurt door overkoepelende doelen te onderhouden en daarmee samenwerking te stimuleren. Dergelijke systemen dwingen volgens Frissen gelijkheid af over verschillende actoren. Dit versterkt het normaliserende effect van de integrale benadering.

### 2.7.3. Hiërarchisch toezicht

De derde strategie is ‘hiërarchisch toezicht’, waarbij niet alleen de burger wordt gecontroleerd, maar het hele proces van controle. Dit betekent dat ieder persoon of mechanisme dat onderdeel is van de controle, ook aan controle onderhevig is. Hiermee wordt gewaakt op hoe de normaliserende macht wordt uitgeoefend. Dit faciliteert de werking van normaliserende macht (Rothfus, 2017, p.97). Hiermee wordt controle uitgeoefend op het contact tussen de overheid en de cliënt en daarmee de manier waarop normaliserende macht wordt uitgeoefend.

Frissen (2023) stelt dat dit ook zichtbaar is binnen integraal beleid, waarin ordening en beheersing centraal staan om ongewenste maatschappelijke verschijnselen zoals fragmentatie, toeval, chaos en onbeheersbaarheid te bestrijden. Ordening veronderstelt een centraal punt dat vaststelt wat de logica van ordening is en deze controleert. Vanuit het centrale punt zijn hiërarchische machtsrelaties nodig met objecten van ordening en beheersing zoals contactambtenaren. Alle objecten leggen verantwoording af aan het centrale punt. Frissen stelt dat dit ertoe heeft geleid dat systemen van planning en financiering, regulering en sturing, controle en verantwoording steeds gedetailleerder zijn geworden en een steeds verplichter karakter hebben gekregen (Frissen, 2023, p. 34-35).

**Tabel 2:** De strategieën van normaliserende macht van Foucault

Strategie	Toelichting
Zichtbaarheid	De overheid verzamelt veel informatie over burgers
Tactiek	Meerdere organisaties werken samen om interventies op elkaar af te stemmen, waarbij informatie wordt uitgewisseld.
Hiërarchisch toezicht	Het proces van controle is ook aan controle onderhevig.

# 3. Methoden

Dit onderzoek bekijkt of de controle vanuit de overheid is toegenomen met de uitbreiding van integraal werken sinds de invoering van de participatiewet in 2015. In deze methodesectie zal eerst het onderzoeksdesign worden toegelicht waarna de gebruikte methode wordt omschreven. Vervolgens zal worden ingegaan op de selectie van casussen en documenten. Hierna worden de strategieën van normaliserende macht van Foucault meetbaar gemaakt waarna een beschouwing van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek volgt.

## 3.1. Onderzoeksdesign

In het theoretisch kader is vastgesteld dat een uitbreiding van integraal werken binnen het systeem van werk en bijstand heeft plaatsgevonden met de invoering van de participatiewet in 2015. Ook is de kritiek van Frissen op integraal werken geïntroduceerd en zijn de strategieën van normaliserende macht daarmee in verband gebracht. In dit onderzoek zullen de strategieën van normaliserende macht van Foucault worden gebruikt om te meten of een toename van de machtsuitoefening van de overheid, zoals Frissen stelt, heeft plaatsgevonden.

Eerst zal een nulmeting plaatsvinden waarbij zal worden gekeken hoedanig sprake was van deze strategieën binnen de WWB. Hiermee kan worden bepaald hoe groot de macht van overheid was voor de uitbreiding van integraal werken bij de invoering van de participatiewet in 2015. Dit zal worden gedaan aan de hand van rapporten en onderzoeken naar de manier waarop de WWB binnen gemeenten was ingericht en functioneerde.

Vervolgens zal worden gekeken of de controle is toegenomen met de uitbreiding van integraal werken bij de invoering van de participatiewet. Hierbij zal worden gekeken naar een sample van elf gemeenten waar integraal werken volgens de definitie in het theoretisch kader is geïmplementeerd. Gemeenten die niet aan de definitie van integraal werken voldoen zijn niet relevant, omdat in dit onderzoek de machtstoename bij de uitbreiding van integraal werken centraal staat. Bij de geselecteerde gemeenten wordt gekeken in welke mate de strategieën van Foucault zichtbaar zijn. Vervolgens zal een vergelijking plaatsvinden van de mate waarin de strategieën zichtbaar zijn bij beide wetten.

## 3.2. Documentenanalyse

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd aan de hand van een documentenanalyse. Een documentanalyse is een systematische procedure voor het beoordelen en evalueren van documenten. Deze kwalitatieve

methode heeft als doel om betekenis, begrip en kennis uit documenten te halen (Bowen, 2009, p. 27). De documenten waar in dit onderzoek naar zal worden gekeken zijn rapporten, beleidsnota's, onderzoeken en rapporten. De reden waarom in dit onderzoek specifiek voor een documentenanalyse is gekozen is omdat documenten een onderzoeker ertoe in staat stellen om verandering en ontwikkeling over tijd in beeld te brengen (Bowen, 2009, p. 30). Door documentenanalyse is het mogelijk om het beleid voor en na 2015 met elkaar te vergelijken.

De documentenanalyse zal worden uitgevoerd door middel van een thematische analyse. Dit betreft een zorgvuldige en gefocuste beoordeling van data. Dit zal worden gedaan door de data te coderen met behulp van een operationalisatieschema. Hierbij is het van belang om consistent te zijn en oog te hebben voor details (Bowen, 2009, p.32). De documenten zullen worden gecodeerd met behulp van Nvivo.

### **3.3. Selectie documenten**

In dit onderzoek wordt een vergelijking gemaakt tussen de mate van controle van de overheid bij de WWB en de participatiewet. Hierbij is het van belang om documenten te selecteren die een goed beeld geven van de invulling van beide wetten. De keuze voor documenten wordt hier verder toegelicht.

#### **3.3.1. Documenten WWB**

Voor de analyse van de WWB is gekozen om zeven documenten te bestuderen. Deze documenten zijn gevonden door op Google Scholar en Google te zoeken naar Wet Werk en Bijstand. Daarnaast is gekeken naar de bronnenlijst van documenten om zo andere relevante documenten te vinden.

Ten eerste zal worden gekeken naar het proefschrift *Werk en bijstand arbeidsmarktstrategieën van gemeenten* geschreven door Edzes (2010). Dit onderzoek bevat een uitgebreide uiteenzetting van de manier waarop de WWB functioneerde. Dit is gebaseerd op een vergelijking van beleid en uitkomsten van alle gemeenten in Nederland. De gebruikte data voor dit onderzoek zijn kwalitatieve gegevens en beleidsdocumenten van gemeenten. Het feit dat dit document gegevens van alle gemeenten in Nederland bevat is waardevol om een goed beeld te krijgen van het functioneren van de WWB.

Ook zal worden gekeken naar het rapport *Werkt de WWB?* van Bosselaar, Bannink, Deurse & Trommel (2007) waarin het functioneren van de WWB werd geëvalueerd. De resultaten in dit rapport zijn gebaseerd op de resultaten van onderzoeken die in de periode 2004-2007 zijn gedaan naar het functioneren van de WWB. Dit rapport biedt een breed beeld van verschillende onderzoeken naar het functioneren van de WWB en geeft daarmee meer inzicht in de WWB.

Het derde document dat relevant is om een beeld te krijgen van de WWB is de *Divosa-monitor 2007 Verschil maken: Drie jaar Wet werk en Bijstand* van Edzes, A., Hamersma, M., Marlet, G., Moes, M., Westerhof, E., & van Woerkens, C. (2007). Dit rapport evalueert de status van de WWB in 2007. Hierbij zijn managers en leidinggevendenden van de afdelingen sociale zaken ondervraagd, waarmee het een goed beeld geeft van het contact tussen de consulent en de cliënt. Ook zijn voor de evaluatie vragenlijsten bij gemeenten afgenomen. Deze monitor maakt het mogelijk om een beeld te krijgen van de WWB vanuit het perspectief van de gemeente en de uitvoering.

Het vierde document dat zal worden geanalyseerd is *Maatwerk in de uitvoering van de WWB* gepubliceerd door de Inspectie Werk en Inkomen (2007). Binnen dit onderzoek staan de activiteiten die gemeenten verrichten om bijstandsgerechtigden naar werk te begeleiden centraal. Hierbij zijn de activiteiten van 52 gemeenten geïnventariseerd en geanalyseerd. Dit geeft een beeld van de beleidskeuzes van verschillende gemeenten bij de uitvoering van de WWB.

Het vijfde document, *De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk* geschreven door de EIM (2010) geeft een beeld van de mate waarin de eenmalige gegevensuitvraag in de keten van werk en inkomen is gerealiseerd. Dit document is relevant, omdat het inzichtelijk maakt in welke mate uitwisseling van gegevens plaatsvond binnen de WWB.

Het zesde document dat wordt bekeken is het rapport *Samen aan het werk voor werkzoekenden* van de Programmaraad: werkgroep werkzoekendendienstverlening (2012). In dit rapport wordt de samenwerking binnen de bijstand omschreven. Hierbij is specifiek aandacht voor de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Dit document maakt het mogelijk om een goed beeld te krijgen van de mate van samenwerking binnen het systeem van werk en bijstand.

Het zevende onderzochte document is het rapport *Stap voor stap door de keten: Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB* van de Inspectie Werk en Inkomen (2008). In dit rapport wordt onderzocht of er sprake is van samenwerking tussen ketenpartners over personen die eerst een WW-uitkering ontvingen en daarna een WWB-uitkering. Dit document geeft een goed inzicht in de mate van samenwerking binnen de WWB.

Drie van de zeven documenten dateren uit 2007, omdat in dat jaar de WWB werd geëvalueerd (Edzes et al., 2007). Bij de WWB hadden gemeenten tot een bepaald niveau vrijheid om zelf aan de wet invulling te geven. In de documenten wordt een beeld gegeven van de WWB over de grenzen van gemeenten heen. De documenten zijn veelomvattend wat het mogelijk maakt om een nulmeting uit te voeren van de mate van controle binnen de WWB.

### 3.3.2. Documenten Participatiewet

In dit onderzoek wordt bekeken of integraal werken tot een toename van macht van de overheid leidt. Zoals eerder benoemd blijkt uit onderzoek van Kromhout et al. (2020) en de Beleidsonderzoekers (2023) dat veel gemeenten nog niet volledig integraal werken. Om een beeld te krijgen van de toename van macht bij integraal werken is het van belang om slechts gemeenten te onderzoeken waar dit volledig is ingevoerd. De gemeenten die als casus dienen in dit onderzoek voldoen aan de definitie van integraal werken zoals gesteld in het theoretisch kader (zie Tabel 1).

**Tabel 1:** Definitie integraal werken

Definitie integraal werken
1) In samenhang en in afstemming domeinoverstijgend samenwerken
2) Aandacht voor alle leefgebieden van een cliënt

Elf gemeenten dienen als casus voor dit onderzoek, omdat de werkwijze binnen de participatiewet van deze gemeenten voldoet aan de definitie van integraal werken. Deze gemeenten zijn: Tilburg, Helmond, Bronckhorst, Eindhoven, Bernheze, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Soest, Oosterhout en Dijk en Waard. De gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde hebben de uitvoering van het sociaal domein samengevoegd, daarom zullen deze gemeenten als één casus worden onderzocht.

De eerste vier gemeenten zijn geselecteerd omdat de werkwijze van deze gemeenten wordt aangeduid als integraal in rapporten. In het rapport *Persoonlijke begeleiding in de bijstand* van de Beleidsonderzoekers (2020) worden de gemeenten Tilburg en Helmond aangehaald als voorbeelden van gemeenten waar de bijstand op integrale wijze wordt vormgegeven. Hierbij wordt genoemd dat in de omgang met de cliënt naar alle leefgebieden wordt gekeken. Ook wordt genoemd dat domeinoverstijgend en in afstemming wordt samengewerkt. De gemeente Bronckhorst komt naar voren in het rapport *Inspiratie voor integrale ondersteuning* van de Beleidsonderzoekers (2023). Beide aspecten van de definitie van integraal werken komen hier naar voren.

De tweede manier waarop is gezocht naar relevante gemeenten is door op Google te zoeken naar de termen “integraal participatiewet”, “integraal gemeente participatiewet”, “integraal gemeente sociaal domein” en “integraal werken gemeente”. Op basis hiervan zijn de gemeenten Eindhoven, Bernheze, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Soest, Oosterhout en Dijk en Waard gevonden. Vervolgens is aan de hand van beschikbare beleidsdocumenten bepaald waarom hier sprake is van integraal



werken. In appendix 2 wordt verder toegelicht waarom deze gemeenten voldoen aan de definitie van integraal werken.

Voor het onderzoeken van de participatiewet wordt voornamelijk gebruikgemaakt van beleidsnota's. Hierin staan de plannen die gemeenten hebben voor het sociaal domein of de participatiewet specifiek. Ook zijn er enkele beleidsrapportages onderzocht. Appendix 1 bevat een overzicht van de onderzochte documenten.

### **3.4. Operationalisatie van de strategieën van normaliserende macht van Foucault**

Om de geselecteerde documenten binnen de WWB en de participatiewet te kunnen analyseren is het van belang om de drie strategieën van normaliserende macht van Foucault meetbaar te maken. Hierbij is het van belang om een zo concreet mogelijke invulling te geven van de manier waarop de strategieën tot uitdrukking komen om zo tot een operationalisatie tabel te komen. In dit onderdeel zal verder worden toegelicht op wat voor manier de verschillende strategieën zichtbaar zijn in de onderzochte documenten. In de operationalisatie van de strategieën wordt gesteld wanneer in hoge en lage mate sprake is van de strategieën. Uit deze voorbeelden blijkt ook wanneer sprake is van deze strategieën in enige en beperkte mate. In dit onderdeel worden de twee uitersten omschreven, maar daaruit volgt ook de aanwezigheid in beperkte en enige mate.

#### **3.4.1. Zichtbaarheid**

Zoals gesteld in het theoretisch kader uit de strategie 'zichtbaarheid' zich door het verzamelen van informatie over cliënten. Om te bekijken in welke mate sprake is van deze strategie is het van belang om een inschatting te maken van de hoeveelheid informatie die de overheid verzamelt.

De mate van informatie is hoog als de overheid op de hoogte is van meer dan noodzakelijk is voor de aanvraag van een uitkering binnen de participatiewet. Dit is het geval wanneer de overheid informatie heeft over de cliënt op alle leefgebieden die worden genoemd in *de leefgebiedenwijzer* van Movisie (2016): zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid en werk en activiteiten. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen doordat een contactambtenaar bij de cliënt thuis komt en daarmee zicht heeft op de leefsituatie van een cliënt.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij de sociale teams van de gemeente Bronckhorst zoals genoemd in *Inspiratie voor integrale ondersteuning* (De Beleidsonderzoekers, 2023, p. 105): "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. ”

Een ander voorbeeld van de aanwezigheid van de strategie ‘zichtbaarheid’ in hoge mate wordt genoemd in het *Handelingsrepertoire* van WIJ Eindhoven (2021, p. 18):

“Een moeder belt om hulp bij de opvoeding van de kinderen. Schoorvoetend geeft ze aan dat ze op sommige momenten haar kinderen een tik geeft omdat ze geen andere oplossing ziet. Wanneer de generalist het gesprek aangaat en het hele leven bekijkt ontdekt ze dat moeder schulden heeft waar ze van wakker ligt, dat 1 van de kinderen een verstandelijke beperking heeft en ze daar geen opvang voor heeft. Daardoor kan ze niet voldoende inkomen genereren om de schulden op te lossen. Nadat moeder overzicht, inzicht en uitzicht heeft gecreëerd over haar hele leven komt zij tot de conclusie dat zij af en toe haar kinderen een tik geeft omdat ze te veel stress ervaart door de financiële situatie. ”

De mate van de strategie ‘zichtbaarheid’ is laag als de overheid alleen van het noodzakelijke op de hoogte is. Er is een vragenlijst afgelopen waarin alleen vragen worden gesteld die aansluiten op de voorwaarden voor het ontvangen van een uitkering. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het document de *Verordening Werk en Participatie 2024 gemeente Soest* (gemeente Soest, 2024b, p. 10):

“De gemeente maakt zoveel mogelijk gebruik van gegevens die al binnen de gemeente aanwezig zijn en vraagt alleen gegevens die nodig zijn voor het beoordelen van de hulpvraag.”

### **3.4.2. Tactiek**

In het theoretisch kader komt naar voren dat de strategie ‘tactiek’ tot uiting komt door het samenwerken van organisaties waarbij uitwisseling van informatie plaatsvindt. Als wordt gekeken in welke mate sprake is van deze strategie, betreft het in welke mate interventies op elkaar worden afgestemd en informatie over cliënten wijdverspreid is binnen de overheid.

Er is sprake van een hoge mate van de strategie ‘tactiek’ als meerdere organisaties binnen één gemeente toegang hebben tot gegevens over één cliënt. Dit is bijvoorbeeld het geval als er een gemeenschappelijke database bestaat waar iedereen toegang toe heeft. Ook uit zich dit in de fysieke werkelijkheid door overlegtafels waar cliënten worden besproken. Ook is er in hoge mate sprake van deze tactiek als in hoge mate wordt samengewerkt en beleid op elkaar wordt afgestemd.

Een voorbeeld hiervan is begeleiding in de bijstand in Helmond, waar de volgende organisaties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het bijstandstraject: gemeente Helmond, Senzer, ORO,

GGZ, MEE, LEVgroep (gemeente Helmond, 2019a, p. 24). De informatie over cliënten is hier verspreid, omdat meerdere organisaties betrokken zijn.

Ook het volgende citaat uit de *Werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk* van de EIM (2010, p. 31) laat een hoge mate van de strategie 'tactiek' zien:

“In de tweede plaats werken UWV en gemeenten op een aantal plaatsen samen door gezamenlijke huisvesting op een werkplein. Het is ook aan de werkpleinen en gemeenten zelf om hun samenwerking ter plekke in te vullen en te organiseren. Hiertoe onderhouden partijen ook onderling contact en voeren ze soms overleg.”

Er is in lage mate sprake van “tactiek” als informatie over één cliënt slechts toegankelijk is voor één organisatie. Er vindt geen overleg over cliënten plaats. Ook is er geen sprake van afstemming in de uitvoering. Dit is zichtbaar in de evaluatie van aanpak in Helmond en Tilburg in het rapport *Persoonlijke begeleiding in de bijstand* van de Beleidsonderzoekers (2023, p. 15):

“Daarnaast zouden professionals graag gegevens willen overdragen naar andere organisaties en zicht willen hebben op bestaande hulpverlening. In de praktijk leidt dit tot veel knelpunten en onduidelijkheden. Organisaties en professionals zijn vaak bang om informatie te delen, ook als de ernst van de situatie daar om vraagt.”

Een ander voorbeeld van de aanwezigheid van de strategie tactiek in lage mate komt naar voren in het rapport *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten* van Bosselaar et al. (2007, p. 66):

“Bij klantmanagement is er één consulent die het overzicht heeft over de hele situatie van een cliënt. Hij is ook de contactpersoon naar de cliënt, maar voor de verschillende deelaspecten van de uitvoering zijn specialisten verantwoordelijk.”

### **3.4.3. Hiërarchisch toezicht**

Zoals eerder gesteld in het theoretisch kader is er sprake van de strategie 'hiërarchisch toezicht', als het proces van controle aan controle onderhevig is. Dit komt in de praktijk tot uiting doordat meerdere mechanismen van controle actief zijn. Van deze strategie is in hoge mate sprake als er veel verschillende lagen bestaan die het functioneren van een contactambtenaar en daarmee het contact tussen overheid en cliënt controleren. Er wordt intensief gebruikgemaakt van de volgende monitoringstechnieken die Frissen (2023, p.38) noemt: monitoring, accreditaties, visitaties, governance codes, procedures, structuren en protocollen. Een voorbeeld van de aanwezigheid van

deze strategie in hoge mate is zichtbaar in het *Integraal beleidskader sociaal domein 2023-2027* van de gemeente Dijk en Waard (2023, p. 8)

“Ook in de regionale samenwerking voeren we gezamenlijk regie op het zorglandschap. We zorgen gezamenlijk voor beter zicht vanuit data. We sturen op gewenste resultaten en effecten. We bewaken de voortgang en stellen bij waar nodig.”

Een ander voorbeeld van de aanwezigheid van deze strategie in hoge mate komt naar voren in het proefschrift *Werk en bijstand: Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten* geschreven door Edzes et al. (2010, p. 99):

“Het belang van het invullen van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de borging van betrokkenheid van gemeentebestuur bij de controle van en aansturing van de uitvoeringsorganisatie, komt tot uitdrukking in de verplichting aan het gemeentebestuur om jaarlijks een beleidsplan en beleidsverslag op te stellen.”

Er is sprake van een lage mate van de strategie ‘hiërarchisch toezicht’ als er slechts één niveau van hiërarchische controle bestaat. Het gebruik van monitoringstechnieken is beperkt. Een voorbeeld hiervan is te zien in de aanpak van de gemeente Bronckhorst (De Beleidsonderzoekers, 2023, p. 106): “Het werkproces is op hoofdlijnen op papier gezet. Het werkproces beschrijft niet hoe de dienstverlening eruit ziet op detailniveau, wel de globale processtappen. Op detailniveau kunnen de sociaal consulenten doen wat zij denken dat nodig is.”

Ook komt een voorbeeld van een lage mate van ‘hiërarchisch toezicht’ naar voren in de rapportage over de WWB, *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten* geschreven door Bosselaar et al. (2007, p. 34):

“Met het principe van derapportage wordt het primaat van de gemeenten bij de uitvoering van de WWB verder onderstreept. Door de rapportageverplichtingen van gemeenten aan het Rijk te vereenvoudigen en te verminderen beoogt de wet “de bureaucratie over de volle breedte van het beleid terug te dringen” om zo het “oplossend vermogen op het lokale niveau” (TK 28870, nr. 3, p. 1) te versterken.”

**Tabel 3:** De strategieën van normaliserende macht

Strategie	Lage mate (--)	Beperkte mate(-)	Enige mate(+)	Hoge mate (++)
Zichtbaarheid	De overheid verzamelt alleen de strikt noodzakelijke gegevens voor het verkrijgen van een uitkering (bijvoorbeeld een vragenlijst die het strikt noodzakelijke vraagt).	De overheid verzamelt meer dan alleen de strikt noodzakelijke gegevens voor het verkrijgen van een uitkering, maar het zijn wel zaken die direct gerelateerd zijn aan werk en bijstand.	De overheid verzamelt gegevens over de cliënt op alle leefgebieden: zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid en werk en activiteiten, maar doet dit niet bij iedereen of vraagt dit niet actief uit.	De overheid verzamelt gegevens over de cliënt op alle leefgebieden: zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid en werk en activiteiten.
Tactiek	Gegevens van een cliënt zijn exclusief beschikbaar voor één organisatie. Er vindt geen overleg of samenwerking plaats tussen overheidsinstanties over cliënten.	Er is in enige mate sprake van samenwerking tussen overheidsinstanties. Hierbij worden slechts gegevens van cliënten uitgewisseld als het strikt noodzakelijk is.	Meerdere organisaties binnen een gemeente hebben toegang tot gegevens over een cliënt. Er is contact tussen organisaties binnen een gemeente. Informatie over cliënten wordt in enige mate gedeeld.	Meerdere organisaties binnen een gemeente hebben toegang tot gegevens over een cliënt. Er vindt intensief contact plaats tussen organisaties binnen een gemeente, waarbij informatie over cliënten wordt besproken.
Hiërarchisch toezicht	Een niveau van hiërarchische controle. Het gebruik van monitoringstechnieken is beperkt.	Binnen een gemeente wordt in beperkte mate gebruikgemaakt van monitoringstechnieken. Er zijn meerdere lagen van hiërarchische controle.	Er zijn verschillende lagen van hiërarchische controle. Er wordt in enige mate gebruikgemaakt van de volgende monitoringstechnieken: monitoring, accreditaties, visitaties, governance codes, procedures, structuren en protocollen.	Er zijn verschillende lagen van hiërarchische controle. Er wordt intensief gebruikgemaakt van de volgende monitoringstechnieken: monitoring, accreditaties, visitaties, governance codes, procedures, structuren en protocollen.

### 3.5. Validiteit

Validiteit verwijst naar hoe kloppend en waardevol de getrokken conclusies in een onderzoek zijn. Hierbij gaat het erom of de resultaten uit een onderzoek overeenkomen met de werkelijkheid. Dit betreft of de resultaten juist zijn (Findley, Kikuta & Denly, 2021, p. 368). Validiteit kan worden opgedeeld in interne en externe validiteit. Interne validiteit omvat of de meetinstrumenten daadwerkelijk meten wat men probeert te onderzoeken. Hierbij gaat het erom tot welke mate de onderzochte causale relatie niet wordt beïnvloed door andere factoren. Externe validiteit betreft in welke mate de resultaten generaliseerbaar zijn naar vergelijkbare situaties (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 89-90).

De interne validiteit is gewaarborgd als de gebruikte methode de toename van macht juist meet. Het is hierbij van belang dat het mogelijk is om aan de hand van de gekozen documenten conclusies te trekken over machtstoename die heeft plaatsgevonden met de uitbreiding van integraal werken. Bij de WWB is ervoor gekozen om rapportages van beleid over gemeenten heen te bestuderen terwijl bij de participatiewet is gekozen voor het bestuderen van beleidsnota's en rapportages van gemeenten. Het feit dat voor beide metingen andere typen documenten worden gebruikt kan de meting vertekenen en daarmee geen representatie zijn van de werkelijkheid. Dit risico wordt beperkt doordat het operationalisatieschema gedetailleerd is. Het operationalisatieschema zal consistent worden toegepast. Hierdoor kan een vergelijking tussen beide wetten worden uitgevoerd.

Om de externe validiteit te waarborgen is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de selectie van onderzoekseenheden bijdraagt aan de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 89). Voor de documenten van de WWB is gekozen voor een brede selectie documenten. De onderzochte documenten zijn onderzoeken die of alle gemeenten in Nederland hebben onderzocht of een representatieve selectie van gemeenten. Conclusies die worden getrokken over de mate van machtsuitoefening bij de WWB zijn daardoor representatief voor meerdere gemeenten in Nederland. Bij het onderzoeken van de participatiewet is de externe validiteit niet relevant. Bij de meting van de participatiewet worden gemeenten onderzocht die voldoen aan de definitie van integraal werken. Hierbij speelt representativiteit geen rol.

### 3.6. Betrouwbaarheid

De kwaliteit van een onderzoeksmethode kan worden beoordeeld aan de hand van het begrip betrouwbaarheid. Een onderzoek is betrouwbaar als toevallige vertekeningen geminimaliseerd zijn. Dit is het geval wanneer bij herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten naar voren komen (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 89). De manier waarop de documenten door de onderzoeker gecodeerd worden, is gevoelig voor de persoonlijke interpretatie van de onderzoeker. Alle onderzochte documenten zijn publiek toegankelijk, waardoor het mogelijk is om de coderingen te controleren. De openbaarheid van de documenten maakt het mogelijk het onderzoek opnieuw uit te voeren. Ook de transparantie over de methoden waaronder de operationalisatie tabel draagt hieraan bij. De documenten in combinatie met het operationalisatieschema maken het mogelijk om het onderzoek opnieuw uit te voeren.

Daarnaast is de methode documentenanalyse betrouwbaar omdat bij het verzamelen van data geen vertekening van de data plaatsvindt. Het is niet mogelijk dat bij het verzamelen van documenten de inhoud van de documenten verandert. Dit is bijvoorbeeld wel het geval bij interviews, waar allerlei factoren het onderzoekssubject kunnen beïnvloeden. Dit risico bestaat niet bij documentenanalyse, wat het een betrouwbare methode maakt.

In dit onderzoek wordt slechts één methode gebruikt, wat van invloed is op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Als informatie wordt verzameld via verschillende methodes kan de onderzoeker bevindingen onderbouwen via verschillende dataverzamelingen, waarmee de invloed van bepaalde biases wordt beperkt. In dit onderzoek zal de invloed van biasesses worden beperkt door een uitgebreide en specifieke operationalisatie tabel te gebruiken bij het analyseren van documenten. De mate waarin eigen interpretatie een rol kan spelen wordt beperkt doordat het duidelijk is wanneer iets binnen welke categorie valt.

# 4. Resultaten

In dit onderdeel wordt de mate van normaliserende macht binnen de WWB en de Participatiewet beschreven. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd of de toename van integraal werken binnen het systeem van werk en bijstand de macht van de overheid heeft vergroot. Eerst zal worden gekeken in welke mate sprake is van de strategieën van normaliserende macht van Foucault binnen de WWB waarna de participatiewet aan bod komt.

## 4.1. Resultaten WWB

In dit onderdeel wordt afgewogen in welke mate sprake was van de drie strategieën van normaliserende macht van Foucault bij de WWB. Hier komen bevindingen uit verschillende documenten over de WWB naar voren om zo een beeld te geven van de aanwezigheid van de verschillende strategieën. De resultaten zijn inzichtelijk gemaakt aan de hand van tabel 4. Hieronder zullen de resultaten verder worden toegelicht.

**Tabel 4:** aanwezigheid strategieën van normaliserende macht binnen de WWB

Strategie	Aanwezigheid
Zichtbaarheid	Beperkte mate (-)
Tactiek	Beperkte mate (-)
Hiërarchisch toezicht	Enige mate (+)

### 4.1.1. Zichtbaarheid

Bij het constateren van de aanwezigheid van de strategie 'zichtbaarheid' is het van belang om een beeld te krijgen van welke gegevens de overheid verzamelde over de cliënt. Binnen het systeem van werk en bijstand werd bij de intake informatie over de cliënt verzameld. In het vervolg van de intake werd verder onderzoek uitgevoerd op basis waarvan een traject werd aangeboden.

#### De intake

In het document *De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk* van de EIM (2010, p. 14-16) wordt omschreven hoe de intake van de WWB werkte. Als de cliënt aanspraak wilde maken op



bijstand, ontving die een inschrijfformulier. Bij het invullen en verwerken van de vragenlijst stonden de voorwaarden voor het verkrijgen van de uitkering centraal. Als de cliënt binnen vijf dagen het formulier had ingeleverd, vond een intakegesprek met een medewerker van de gemeente plaats. In dit gesprek lag de nadruk op het invullen van de WWB-aanvraag samen met de cliënt en werd de aanvraag vastgelegd in gemeentelijke systemen. Hierbij werd via het BSN gekeken of de cliënt in de voorbije periode een auto had en wat het inkomen van de cliënt was de afgelopen jaren. In sommige gemeenten werd de cliënt ook om een bewijs gevraagd dat de cliënt geen recht had op een WW-uitkering.

Uit de omschrijving van de intake van de WWB in het document van de EIM (2010, p. 14-16) blijkt dat bij de intake voor de WWB slechts aandacht was voor de voorwaarden voor het verkrijgen van bijstand. In de passage over de intake wordt niet genoemd dat hierbij aandacht was voor aspecten die niet onder de formele aanvraag vielen. Naar de leefgebieden genoemd in de leefgebiedenwijzer van Movisie (2016) werd niet gevraagd. In het document *Samen aan het werk voor werkzoekenden* van de Programmaraad: werkgroep werkzoekendendienstverlening (2012) wordt een vergelijkbaar beeld van de intake geschetst.

Over het algemeen komt uit de bestudeerde documenten naar voren dat bij de intake voornamelijk de nadruk op het beperken van de instroom lag. De intake was hoofdzakelijk bedoeld om te controleren op legitieme toetreding tot de WWB. Zo schrijft Edzes (2010, p. 108) in *Werk en bijstand: Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten* dat sinds de invoering van de WWB het aantal mensen in de bijstand daalde. Dit had te maken met een strengere invulling van de poortwachtersfunctie bij de intake.

Ook blijkt uit het document *De werking van de eenmalige gegevensuitvraag* van de EIM (2010, p. 25) dat de hoeveelheid informatie die verschillende ketenpartners van cliënten verzamelden was afgenomen sinds de invoering van de WWB. Dit gold voor de informatie die werd verzameld bij de aanvraag en de intake van de WWB. Deze afname kwam doordat bepaalde gegevens en bewijsstukken waren komen te vervallen. Bepaalde zaken hoefden niet meer uitgevraagd te worden.

## **De diagnose**

In het document *Samen aan het werk voor werkzoekenden* van de Programmaraad: werkgroep werkzoekendendienstverlening (2012, p. 19-20) wordt beschreven hoe na de intake het verdere traject van een cliënt werd bepaald. Gemeenten stelden verschillende diagnoses om de dienstverlening op de cliënt af te stemmen. Het UWV was hier de verantwoordelijke organisatie en

leverde drie typen adviezen aan gemeenten: een sociaal-medisch advies (SMA), een consult van de arbeidsdeskundige (AD) en een consult van de verzekeringsarts (AD). In tabel 5 wordt benoemd welke gegevens werden verzameld bij het opstellen van dergelijke adviezen. De adviezen die gemeenten ontvingen bevatten gegevens over cliënten.

**Tabel 5:** Verzameling informatie bij SMA, Consult AD en Consult VA (Programmaraad: werkgroep werkzoekendendienstverlening, 2012, p. 20)

Sociaal-medisch advies (SMA)	Consult Arbeidsdeskundige (AD)	Consult verzekeringsarts (VA)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatiemogelijkheden</li> <li>- Wegnemen belemmeringen</li> <li>- Belastbaarheid</li> <li>- Activering</li> <li>- Trede-indeling</li> <li>- Voorzieningen voor werk</li> <li>- Toegangstoets loondispensatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geschiktheid voor arbeid of activering</li> <li>- Passende arbeid</li> <li>- Toegangstoets loondispensatie</li> <li>- Voorziening voor werk</li> <li>- Motivatie van werkzoekenden</li> <li>- Loonwaardebepaling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belastbaarheid</li> <li>- Stoornis of gedrag</li> <li>- Ontheffing op medische gronden</li> <li>- Deelname aan een specifiek traject</li> </ul>

De informatie die werd verzameld voor het opstellen van adviezen betrof voornamelijk informatie die direct gerelateerd is aan het vinden van werk. Hierbij ging het voornamelijk over waarom iemand niet in staat is om te werken. Gekeken vanuit de leefgebiedenwijzer van movisie (2016) blijkt dat slechts aandacht was voor de leefgebieden gezondheid, psychische gezondheid en werk en activiteiten.

### **Aanwezigheid strategie zichtbaarheid**

Op basis van de intake valt te concluderen dat bij de aanvraag van de WWB het strikt noodzakelijke werd gevraagd voor de aanvraag van een uitkering. De nadruk lag op het beperken van de instroom en daardoor stonden de voorwaarden voor recht op bijstand centraal. Ook blijkt de hoeveelheid verzamelde informatie binnen de WWB een afname te hebben doorgemaakt. Het blijkt dat na de intake enkel informatie gerelateerd aan werk werd verzameld. De gezondheid en psychische

gezondheid werden wel in beeld gebracht. Op basis hiervan valt te concluderen dat in beperkte mate sprake was van de strategie 'zichtbaarheid'.

#### **4.1.2. Tactiek**

Om vast te stellen in welke mate sprake was van de strategie 'tactiek' binnen de WWB is het ten eerste van belang tot welk niveau werd samengewerkt tussen ketenpartners. Hierbij is het belangrijk om vast te stellen in welke mate contact en afstemming van beleid plaatsvond tussen ketenpartners. Ten tweede is het waardevol om te kijken in welke mate informatie over cliënten werd gedeeld tussen instanties van de overheid. Op basis hiervan wordt een inschatting gemaakt van hoe wijdverspreid gegevens van cliënten waren binnen gemeenten.

#### **Mate van samenwerking met ketenpartners**

Uit het onderzoek *Stap voor stap door de keten: Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB* van de Inspectie Werk en Inkomen (2008, p. 11-12) blijkt dat er bij de WWB in bepaalde mate sprake was van samenwerking tussen de gemeente, het UWV en het CWI. Ketenpartners gaven voornamelijk zelfstandig invulling aan het werk. Er vond binnen de keten weinig afstemming van begeleiding naar werk en de verstrekking van uitkeringen plaats. Ook waren er weinig afspraken over de dienstverlening aan cliënten die doorstroonden tussen de ketenpartners. Er was slechts sporadisch contact tussen UWV en gemeenten. Edzes (2010, p. 102) schrijft in *Werk en bijstand* ook dat er sprake was van coördinatie- en afstemmingsproblemen tussen het UWV, CWI en de gemeenten. Bij de ondervraging voor de resultaten van dit rapport gaf een groot deel van de managers sociale zaken van gemeenten aan dat de samenwerking aan de lage kant was (Edzes, 2010, p. 115).

Edzes et al. (2007, p. 14) geven in *verschil maken: Drie jaar Wet werk en Bijstand* een vergelijkbaar beeld van de mate van samenwerking in de WWB. Ondanks dat in 2007 een toename van de mate van samenwerking zichtbaar was, bleek dat er over de gehele linie een gebrek aan samenwerking was. Figuur 3 laat de mate van samenwerking in de WWB zien. Hierin valt te zien dat de totale samenwerking met actoren in 2006 een 3.2 scoorde op een schaal van 10. Het gebrek aan samenwerking duidt op een lage mate van de aanwezigheid van de strategie 'tactiek'.

**Figuur 3:** Samenwerking met actoren vanuit gemeente bij uitvoering van de WWB (Edzes, 2007, p. 77)

SCORE LOOPT UITEEN VAN 0 TOT 10, WAARBIJ 10 DUIDT OP HOGE MATE VAN SAMENWERKING EN 0 DUIDT OP LAGE MATE VAN SAMENWERKING

Beleidsthema's	2005	2006	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Samenwerkingsverband
Centrum voor Werk en Inkomen	5,0	5,3	4,8	5,2	5,9	5,5
Kredietbank, schuldhulpverlening		4,9	4,6	5,1	5,3	5,0
Uitvoeringorganisatie						
Werknemersverzekeringen	2,6	4,3	3,3	4,6	5,2	4,8
WSW-organisaties	6,0	4,2	3,7	6	4,5	3,4
Zorgverzekeraars	2,0	4,2	4,0	3,8	4,7	4,0
WIW- en ID-organisaties	5,6	4,0	4,0	4,7	4,1	3,6
Welzijnsinstellingen		3,4	3,6	4	3,4	2,5
Woningbouwcorporaties		3,3	4,2	3,3	4,2	1,6
Regionale opleidingscentra	3,1	3,0	2,6	3,6	3,7	2,5
Zorginstellingen		2,9	1,4	2,8	3,9	2,1
Regionale platforms arbeidsmarkt-beleid	3,4	2,7	2,3	4,3	2,8	2,4
Provincie	1,2	2,2	1,7	3,6	2,7	1,8
Brancheorganisatie	1,1	2,0	1,4	2,5	3	1,5
Energiebedrijven		2,0	3,5	1,6	3,3	1,3
Jeugdzorg, kindbescherming		1,6	1,6	2	1,8	1,2
Regionale innovatiecentra	0,3	0,6	0,1	0,6	0,9	1,5
Totaal	3,0	3,2	2,9	3,5	3,7	2,8

### Toegang tot gegevens van andere instanties

De sociale dienst van de gemeente was bij het verstrekken van bijstand in de WWB in staat om bepaalde gegevens in te zien. Via de Suwinet-inkijk had een medewerker van de gemeente eenmalig toegang tot bepaalde informatie over een cliënt bij een WWB-aanvraag. Dit is informatie die door andere overheidsinstanties is verzameld. In het rapport *De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk* van de EIM (2010, p. 22) wordt genoemd tot welke van deze gegevens de medewerker toegang had:

''- GBA-gegevens van de gemeente zelf. In sommige gemeenten wordt het gestimuleerd om GBA-gegevens te raadplegen via GBA-V, een verzameling van alle GBA's waarmee bijvoorbeeld ook

gegevens kunnen worden achterhaald van mensen die niet meer binnen de eigen gemeente wonen. Gegevens uit andere eigen systemen zijn ook beschikbaar bij trajecten op het terrein van re-integratie, WWB, IOAW, IOAZ en BBZ.

- Het gebruik van UWV-gegevens verschilt per gemeente. Doorgaans worden in elk geval begin- en einddatum van de WW geraadpleegd. Ook gegevens over het arbeidsverleden worden geraadpleegd.

- SVB-gegevens: gegevens over de ANW en AOW worden geraadpleegd.

- RDW-gegevens kunnen worden geraadpleegd. Bijvoorbeeld: kenteken, merk, type auto, hoe oud een auto is en per wanneer de auto op naam staat. Dit alles in het kader van de vermogenstoets voor de WWB.

- DUO-gegevens: diplomagegevens zijn opvraagbaar. ‘‘

### **Overdracht van gegevens**

Buiten dat bleek dat gemeenten al tot een bepaald niveau toegang tot gegevens over cliënten hadden van andere overheidsinstanties is het van belang om een beeld te hebben van de mate waarin gegevens actief werden uitgewisseld tussen relevante ketenpartners.

Het document *Stap voor stap door de keten: Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB* van de Inspectie Werk en Inkomen (2008) bevat bevindingen over de gegevensoverdracht tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Centrum van Werk en Inkomen (CWI) en de gemeente. Cliënten wisselden vaak tussen de ketenpartners als zij wisselden van regeling (Inspectie Werk en Inkomen, 2008, p. 12).

Op basis van dossieronderzoek en interviews bij dertig grotere gemeenten constateerde de Inspectie Werk en Inkomen (2008) dat bij de WWB nauwelijks sprake was van overdracht van gegevens tussen het UWV en de gemeente. Slechts bij vijf van de dertig onderzochte gemeenten was sprake van afspraken voor het uitwisselen van gegevens tussen het UWV en de gemeente. Uit de dossiers bleek dat veel gemeenten niet op de hoogte waren van de ontvangen re-integratietrajecten bij het UWV. Als de gemeente hiervan op de hoogte was kwam dat doordat de cliënt dat zelf had aangegeven. Ook bleek dat er bijna nooit persoonlijk contact over cliënten was tussen UWV en gemeente. Uit het rapport *De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk* van de EIM (2010) blijkt dat de overdracht van gegevens bij de doorstroom van de WW naar de WWB ook niet soepel verliep.

Tussen het CWI en gemeenten vond wel een gestructureerde gegevensoverdracht plaats via het uitgebreide CWI-overdrachtsformulier. In het document *Stap voor stap door de keten: Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB* van de Inspectie Werk en Inkomen (2008, p. 11) wordt als volgt omschreven welke gegevens via dit formulier werden gedeeld:

“Op dit formulier kan een veelheid aan gegevens worden vastgelegd, waaronder gegevens over de door CWI uitgevoerde werkintake, de fase-indeling van de cliënt, de door CWI ten aanzien van de cliënt uitgevoerde bemiddelingsactiviteiten en de door de cliënt verrichte sollicitatieactiviteiten.”

Niet in alle gevallen bevatten de onderzochte dossiers dit formulier. Ook blijkt dat enkele gemeenten niet op de hoogte waren van activiteiten die de cliënt bij het CWI had ondernomen. In sommige gemeenten verliep de gegevensoverdracht tussen gemeente en CWI dus niet soepel.

### **Aanwezigheid strategie tactiek**

Binnen de WWB lijkt in beperkte mate sprake van de strategie tactiek te zijn geweest. Er was in beperkte mate sprake van samenwerking tussen ketenpartners. Daarnaast vond er nauwelijks uitwisseling van informatie plaats tussen het UWV en de gemeente. Aan de andere kant hadden medewerkers van de gemeente via de Suwinet-inkijk toegang tot gegevens van cliënten van andere overheidsinstanties. Ook vond er in ruime mate uitwisseling van gegevens plaats tussen het CWI en de gemeente.

### **4.1.3. Hiërarchisch toezicht**

Bij de strategie hiërarchisch toezicht is het proces van controle aan controle onderhevig. In dit onderdeel zal worden gekeken of gebruik werd gemaakt van bepaalde monitoringstechnieken om het contact tussen overheid en cliënt te controleren. Bij het benaderen van hiërarchisch toezicht binnen de WWB is het mogelijk om een splitsing te maken tussen de controle die vanuit de rijksoverheid op de gemeenten werd uitgeoefend en die binnen gemeenten werd uitgeoefend op de uitvoering van de WWB. Ook de vrijheid die de consultant geniet in de uitvoering is van belang.

### **Toezicht vanuit de rijksoverheid**

Met de invoering van de WWB kregen gemeenten meer beleidsvrijheid (deregulering). De intentie vanuit de rijksoverheid was ook om gemeenten zo min mogelijk te belasten met bureaucratische rapportageverplichtingen (derapportage) (Bosselaar et al., 2007, p. 9).

Derapportage is relevant voor de strategie 'Hiërarchisch toezicht', omdat een lage mate van rapportageverplichtingen duidt op een laag gebruik van monitoringstechnieken en dus een lage mate van de strategie 'hiërarchisch toezicht'. Het blijkt uit het rapport *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen rijk en gemeenten* van Bosselaar et al. (2007, p. 43) dat gemeenten sinds de invoering van de WWB minder hoefden te rapporteren naar de rijksoverheid. Dit is zo omdat de vereisten van verslaglegging minder streng waren geworden, waardoor gemeenten minder gegevens aan de rijksoverheid hoefden te verschaffen. Gemeenten gaven aan de verlichting op dit aspect ook te ervaren.

In tegenstelling met het bovenstaande ervaren gemeenten ook een verzwaring van de rapportagedruk. Dit was zo omdat de nadruk binnen de WWB meer op rechtmatigheid was komen te liggen. Gegevens van cliënten moesten sinds de invoering van de WWB preciezer worden gerapporteerd om misbruik inzichtelijk te kunnen maken (Bosselaar et al., 2007, p. 43). Gemeenten waren ook nog steeds verplicht om jaarlijks een verslag en een accountantsverklaring in te dienen (Bosselaar et al., 2007, p. 34). Veel gemeenten gaven aan de verantwoording nog steeds te complex en te gedetailleerd te vinden. Zij ervaren ondanks de doelstelling van derapportage geen vermindering van administratieve lasten (Bosselaar et al., 2007, p. 43). Dit duidt op een hoge mate van de aanwezigheid van de strategie 'hiërarchisch toezicht'.

### **Toezicht binnen gemeenten**

Het bleek dat binnen veel gemeenten de gemeenteraad geen invulling gaf aan de controlerende rol. Gemeenteraden lijken ook niet aangestuurd te hebben op meer controle op de uitvoering van de WWB. Dit wordt als volgt omschreven door Edzes (2010, p. 101) in *Werk en Bijstand Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*:

“Uit het onderzoek is gebleken dat bij veel gemeenten de raad geen zichtbare invulling geeft aan zijn controlerende rol (zowel wat betreft de rechtmatigheid als de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering) en dat bij de raad onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en invulling van de eigen controlerende rol en van het oordeel over de uitvoering van de WWB.”

Daarnaast lijkt het zo dat in beperkte mate gegevens werden verzameld over de uitvoering. Uit het rapport *Maatwerk in de uitvoering van de WWB* van de Inspectie Werk en Inkomen (2007, p. 14) bleek dat veel gemeenten weinig inzicht hadden in de effectiviteit van diverse voorzieningen. Er is sprake van een gebrek aan gegevensverzameling, waardoor het inzicht gebrekkig is (Inspectie Werk en Inkomen, 2007, p. 14):

“Omdat de eigen bestanden (nog) niet altijd op orde zijn, maken gemeenten in veel gevallen gebruik van gegevens van re-integratiebedrijven voor monitoring en evaluatie. Er is een cliëntvolgsysteem beschikbaar, maar als gevolg van gedateerde gegevens en het ontbreken van een invuldiscipline wordt dit systeem niet als zodanig ingezet. Een aantal gemeenten brengt het zittend bestand opnieuw in kaart en brengt daarvoor de systemen op orde. ”

Naast het beperkt gebruik van monitoringstechnieken leek er een toename van de rapportagedruk vanuit het gemeentebestuur te hebben plaatsgevonden sinds de invoering van de WWB. Zo gaf een deel van de gemeenten aan dat de afname van administratieve lasten door derapportage ongedaan is gemaakt door de toename van de vraag naar informatie binnen de gemeente. Een deel van de gemeenten gaf aan dat sinds de invoering van de WWB een verzwaring van de verantwoordingsverplichting naar het eigen gemeentebestuur te hebben ervaren (Bosselaar et al., 2007, p. 43).

### **Vrijheid van de consulent**

In het rapport *Maatwerk in de uitvoering van de WWB* van de Inspectie Werk en Inkomen (2007, p. 13-14) wordt gesteld dat er sprake was van een hoge mate van autonomie van de casemanager binnen de WWB. Bij veel gemeenten had de casemanager een groot mandaat om zelf richting te geven aan de activering van de cliënt. Echter waren er wel bepaalde criteria en modellen aanwezig op basis waarvan aan begeleiding vorm moest worden gegeven. Uit een inventarisatie bij 52 gemeenten bleek dat bij ongeveer een derde van de gemeenten criteria waren vastgesteld op grond waarvan werd bepaald of cliënten werden geselecteerd voor re-integratieactiviteiten. De casemanager had bij de meeste gemeenten wel de vrijheid om te bepalen wat de inbreng van de cliënt was bij de diagnosestelling en de inrichting van het traject. Hoe de diagnose bij de intake werd uitgevoerd was bij een kwart tot de helft van de gemeenten naar inzicht van de casemanager. Er bleek wel een hoge mate van controle op de rechtmatigheid van het verstrekken van de uitkering te zijn.

### **Aanwezigheid strategie hiërarchisch toezicht**

Uit analyse van documenten binnen de WWB blijkt dat in enige mate sprake was van de strategie hiërarchisch toezicht. Aan de ene kant lijkt het zo te zijn dat op bepaalde aspecten de mate van rapportage afnam na de invoering van de WWB. Binnen gemeenten bleek het dat de gemeenteraad nauwelijks uitdrukking gaf aan de controlerende taak. Ook werd in beperkte mate de effectiviteit van voorzieningen gemeten. Daartegenover staat dat bij veel gemeenten, ondanks de afname van rapportage op bepaalde gebieden, over het algemeen alsnog de rapportage last als hoog werd



ervaren. Veel gemeenten gaven aan de rapportage te complex te vinden. De consultant genoot wel bepaalde vrijheid in de uitvoering, maar zat in veel gevallen toch vast aan criteria en modellen.

## 4.2. Resultaten Participatiewet

In dit onderdeel zal worden gekeken in welke mate sprake is van de drie strategieën van normaliserende macht van Foucault bij gemeenten die integraal werken binnen de participatiewet. Verschillende gemeenten zullen worden uitgelicht om zo een algemeen beeld te schetsen van de mate van machtsuitoefening binnen de participatiewet. De resultaten zijn inzichtelijk gemaakt aan de hand van tabel 6 en zullen hieronder verder worden toegelicht.

**Tabel 6:** aanwezigheid strategieën binnen de participatiewet

	Zichtbaarheid	Tactiek	Hiërarchisch toezicht
Tilburg	+	++	+
Helmond	+	++	+
Bronckhorst	++	++	-
Eindhoven	++	++	-
Bernheze	+	++	+
Ermelo, Harderwijk en Zeewolde	++	++	++
Soest	+	++	++
Oosterhout	+	++	++
Dijk en Waard	+	++	+

### 4.2.1. Zichtbaarheid

Bij de strategie 'zichtbaarheid' is het van belang om een beeld te krijgen van hoe de intake wordt vormgegeven bij de onderzochte gemeenten. Dit is het geval omdat dit de fase is waarin de gemeente informatie over de cliënt verzamelt. In het vervolg van de intake wordt bij de diagnose ook informatie over de cliënt verzameld, wat deze fase ook van belang maakt voor het beoordelen van de mate waarin

deze strategie aanwezig is. In alle onderzochte documenten wordt geen onderscheid gemaakt tussen de intake en de diagnose, daarom zal hier alleen naar de intake worden gekeken

## **De intake**

Bij alle onderzochte gemeenten wordt gebruikgemaakt van een zogenaamde brede intake. Als een cliënt bij de gemeente komt met een hulpvraag vindt een gesprek plaats waarbij de vraag wordt verhelderd. Toegepast op de participatiewet kan dit bijvoorbeeld een vraag zijn over het niet kunnen vinden van werk. Hierbij kijkt de professional verder dan de hulpvraag. In de gemeente Oosterhout wordt dit omschreven als het zoeken naar de vraag achter de vraag (gemeente Oosterhout, 2021, p. 29). In Helmond verbinden de gebiedsteams de aanpak van financiële problemen met andere problemen (gemeente Helmond, 2019a, p.9). Bij de vraagverheldering blijkt in alle onderzochte gemeenten aandacht te zijn voor alle leefgebieden. De aanpak omschreven in het *Integraal beleidskader sociaal domein 2023-2027* van de gemeente Dijk en Waard (2023a, p. 24) is illustratief voor deze aanpak:

“Wanneer een inwoner komt met een hulpvraag, starten we niet met de oplossing. We benaderen de vraag vanuit een bredere context die betrekking heeft op de diverse leefgebieden van de inwoner, zoals netwerk, wonen, school/werk, vrije tijd, welzijn en financiën. Ook de welzijnsteams werken vanuit een integrale benadering en brede uitvraag.”

Hoe een dergelijke intake met aandacht voor alle leefgebieden er in de praktijk uit ziet, wordt duidelijk aan de hand van een casus uit de gemeente Eindhoven. De casus wordt beschreven in *Handelingsrepertoire* van WIJ Eindhoven (2021, p. 18):

“Een moeder belt om hulp bij de opvoeding van de kinderen. Schoorvoetend geeft ze aan dat ze op sommige momenten haar kinderen een tik geeft omdat ze geen andere oplossing ziet. Wanneer de generalist het gesprek aangaat en het hele leven bekijkt ontdekt ze dat moeder schulden heeft waar ze van wakker ligt, dat 1 van de kinderen een verstandelijke beperking heeft en ze daar geen opvang voor heeft. Daardoor kan ze niet voldoende inkomen genereren om de schulden op te lossen.”

In de gemeente Bronckhorst vindt de vraagverheldering plaats met behulp van “de Sociaal Domein app”. De app bevat de vragen die de professional tijdens het keukentafelgesprek aan de cliënt moet stellen. De antwoorden op de vragen worden opgeslagen in de app en zijn daarna inzichtelijk (De Beleidsonderzoekers, 2023, p. 104-105). Dit is de meest systematische uitdrukking van de strategie “zichtbaarheid” die is waargenomen bij alle onderzochte gemeenten.

In twee van de onderzochte gemeenten (Bronckhorst & Helmond) vindt de vraagverheldering normaliter bij de cliënt thuis plaats. In de gemeente Helmond vinden huisbezoeken plaats, maar alleen als dit gepast is (gemeente Helmond, 2019b, p. 4). Bij de gemeente Bronckhorst worden geen voorwaarden genoemd waaronder een gesprek niet bij de cliënt thuis plaatsvindt (De Beleidsonderzoekers, 2023, p. 104-105).

Uit hoe de intake is georganiseerd bij de onderzochte gemeenten blijkt dat bij de intake niet alleen aandacht is voor datgene waarvoor een burger naar de gemeente stapt of de vereisten voor het krijgen van een uitkering. Er is aandacht voor alle leefgebieden zoals genoemd in de leefgebiedenwijzer van Movisie (2016). Dit duidt op een hoge mate van de aanwezigheid van de strategie 'zichtbaarheid'.

### **Verschillen tussen gemeenten**

Zoals te zien in tabel 6 is in iedere onderzochte gemeente de strategie 'zichtbaarheid' in enige of hoge mate aanwezig. Dit is het geval omdat in iedere gemeente informatie over cliënten op alle leefgebieden wordt verzameld. In de gemeenten Eindhoven, Bronckhorst, Ermelo, Harderwijk en Zeewolde is sprake van een hoge mate van de aanwezigheid van deze strategie, omdat in deze gemeenten bij alle cliënten informatie op alle leefgebieden wordt verzameld.

Bij de overige gemeenten is de strategie 'zichtbaarheid' in enige mate aanwezig. Dit is het geval omdat hier niet altijd informatie over de cliënt op alle leefgebieden wordt verzameld. In de gemeenten Tilburg, Bernheze, Dijk en Waard en Oosterhout wordt niet bij iedere cliënt informatie op alle leefgebieden verzameld. In Tilburg en Dijk en Waard is het afhankelijk van de problematiek van de cliënt of dit gebeurt (gemeente Tilburg, 2019, p. 9; gemeente Dijk en Waard, 2023a, p. 24). In de gemeenten Bernheze en Oosterhout is dat afhankelijk van het feit of de hulpvraag van de burger als enkelvoudig of meervoudig wordt beschouwd (gemeente Bernheze, 2019, p. 6, gemeente Oosterhout, 2021a, p. 31-32). In de gemeente Oosterhout wordt deze overweging als volgt omschreven (GGD West-Brabant, 2021, p. 17):

"Integraal werken moet dus niet doorslaan. Een voorbeeld van een professional: "Je komt bij de garage voor een nieuwe koplamp en ze zeggen, wij werken integraal dus het wordt een grote onderhoudsbeurt van 350 euro. Daar ga je ook niet mee akkoord. We moeten er niet in doorslaan dat alles integraal moet". Wel is het ook bij de enkelvoudige vragen belangrijk om breder te kijken, om zo bijvoorbeeld ook de vraag achter de vraag te achterhalen. Ook helpt breder kijken bij het meer kostenbewust werken."

In de gemeente Helmond signaleert de professional alleen op alle leefgebieden, wat niet duidt op een actieve uitvraag waarbij altijd alle leefgebieden in beeld worden gebracht. Alleen als andere leefgebieden door de cliënt zelf worden genoemd, wordt informatie over andere leefgebieden verzameld (gemeente Helmond, 2024, p. 25).

In de gemeente Soest zijn er binnen de *Verordening Werk en Participatie 2024 gemeente Soest* beperkingen opgenomen voor de mate waarin de gemeente informatie kan verzamelen. Zo wordt hier gesteld dat de gemeente de privacy van de inwoners zo veel mogelijk dient te respecteren (gemeente Soest, 2024b, p. 10). Vandaar is in deze gemeente sprake van de aanwezigheid van de strategie 'zichtbaarheid' in enige mate.

### **Aanwezigheid strategie zichtbaarheid**

Er blijkt bij de onderzochte gemeenten in hoge of enige mate sprake te zijn van de strategie 'zichtbaarheid'. Dit is zo omdat bij iedere gemeente alle leefgebieden van de cliënt in beeld worden gebracht. In sommige gemeenten is de strategie in enige mate aanwezig, omdat dit niet bij iedere hulpvraag gebeurt.

### **4.2.2. Tactiek**

Bij de strategie "tactiek" zijn twee aspecten van belang. Ten eerste moet worden gekeken in welke mate ketenpartners samenwerken en beleid en interventies op elkaar afstemmen. Daarnaast is het van belang om te kijken hoe wijdverspreid informatie over cliënten is binnen de onderzochte gemeenten. Hierbij gaat het erover op welke wijze en in welke mate informatie over cliënten wordt gedeeld met ketenpartners. Dit komt naar voren in de organisatie van de samenwerking.

### **Mate van samenwerking**

In iedere onderzochte gemeente is samenwerking expliciet een doelstelling van het beleid in het sociaal domein. Om passende ondersteuning te geven wordt samengewerkt met lokale partners. In de gemeente Tilburg omvat dit samenwerking met zorgaanbieders, re-integratiebedrijven, werkgevers, onderwijsinstellingen en andere gemeenten (gemeente Tilburg, 2021, p. 3-4). In de *Kadernota sociaal domein 2019-2022* van de gemeente Helmond (2019a, p. 19) is de doelstelling opgenomen om de samenwerking op de werkvloer tussen werk, schulden, gezondheid en zorgtaken te intensiveren (gemeente Helmond, 2019a, p. 19). In alle onderzochte gemeenten bestaat de overtuiging dat door samen te werken burgers beter geholpen kunnen worden. Bij het centraal stellen van de cliënt moet de samenwerking rondom de cliënt goed georganiseerd zijn.

De doelstelling van samenwerking wordt bij een aantal van de onderzochte gemeenten (Tilburg, Bronckhorst, Soest, Oosterhout) ingevuld als afstemming van beleid en uitvoering. In de gemeente Bronckhorst is aandacht voor verbetering van de afstemming tussen de inzet vanuit 1e lijn en de sociale teams. Ook wordt hier ingezet op meer afstemming tussen sociale teams (gemeente Bronckhorst, 2014, p. 27). In de gemeente Tilburg wordt het belang van onderlinge afstemming onderschreven. Dit wordt als volgt omschreven in het document *Tilburg investeert in perspectief (TIIP)* (gemeente Tilburg, 2019, p. 5):

“Dit kunnen we niet alleen. Dit betekent dat in het brede Sociaal Domein alle relevante maatschappelijke organisaties bereid zijn om hun bedrijfsvoering en te leveren voorzieningen, producten en diensten hierop aan te passen en de klant en zijn ontwikkeling echt centraal te stellen. Voor de gemeente betekent dit onder andere dat we vooraf onze vraag naar al deze diensten, producten en voorzieningen en de daarbij behorende financiering en voorwaarden op elkaar afstemmen.”

### **Organisatie van de samenwerking**

Alle gemeenten blijken de doelstelling van samenwerking te onderschrijven, maar het is van belang om te weten op wat voor manier de samenwerking bij de begeleiding van de cliënt in de praktijk tot uitdrukking komt. Ook is het van belang wat dit betekent voor uitwisseling van informatie over cliënten. Alleen in de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde wordt niet specifiek genoemd hoe op uitvoeringsniveau de intensivering van samenwerking wordt vormgegeven.

### **De casusregisseur**

In de meeste onderzochte gemeenten (Tilburg, Helmond, Bronckhorst, Eindhoven, Bernheze, Oosterhout, Dijk en Waard) wordt gewerkt met een casusregisseur. Dit is een professional die verantwoordelijk is voor de begeleiding van cliënten. De regisseur is daarbij verantwoordelijk voor de regie en coördinatie met ketenpartners. In het geval dat meer professionals betrokken zijn bij hulp van de cliënten, is de regisseur het aanspreekpunt voor de cliënt. In Eindhoven gaat de regisseur samen met de cliënt op zoek naar externe ondersteuning (WIJ Eindhoven, 2021, p. 20). In Oosterhout forceert de casusregisseur het proces als vooruitgang stagneert (gemeente Oosterhout, 2021a, p. 24). In de gemeente Dijk en Waard moet de regisseur voorkomen dat verschillende hulpverleners niet weten wat anderen voor dezelfde cliënt doen (gemeente Dijk en Waard, 2023a, p. 27). Op basis van de onderzochte documenten lijkt het bij het werk van de casusregisseur nodig om informatie over

cliënten te delen met ketenpartners. Dit duidt op een hoge mate van de aanwezigheid van de strategie ‘tactiek’.

### **Multidisciplinair overleg**

Bij sommige gemeenten (Helmond, Bernheze) wordt gebruikgemaakt van een multidisciplinair overleg (MDO). Hierbij komen verschillende ketenpartners samen om tot een oplossing te komen voor de cliënt. Hiervan is het doel om samen te werken als een netwerk met en rondom de cliënt. In het document *Stappenplan de Helmond Aanpak* van de gemeente Helmond (2019b, p. 4-5) wordt in detail besproken wat voor onderwerpen in een MDO aan bod komen. Dit is zichtbaar in figuur 5 en 6. Welke ketenpartners bij een MDO aanwezig zijn wordt duidelijk aan de hand van de aanpak in de gemeente Bernheze. Dit komt naar voren aan de hand van het volgende citaat uit het *Startdocument Integrale Toegang Bernheze* (gemeente Bernheze, 2019, p.8):

“Bij het MDO kunnen rondom een casus ketenpartners aansluiten. Dit is maatwerk en afhankelijk van de casus. Hierbij kunnen ook – op maat – andere partners worden betrokken, bv. woningcorporaties, GGZ- en verslavingszorg, wijkverpleging. De kwartiermaker veiligheid & zorg kan ook aansluiten in een MDO. Daarnaast is er een zorg- en overlastplatform (ONS welzijn) waar veiligheidsvraagstukken worden besproken.”

Bij een MDO worden de aanwezige organisaties op de hoogte gebracht van de situatie van de cliënt om zo een doorbraak te forceren. Dit heeft het effect dat informatie over de cliënt verspreid raakt tussen deze organisatie. Uit figuur 5 en 6 wordt duidelijk welke informatie over de cliënt ketenpartners ontvangen. Dit is een kenmerk van een hoge mate van de aanwezigheid van de strategie ‘tactiek’.

De gemeente Soest is onderscheidend in hoe de samenwerking wordt georganiseerd. In de eerste fase, bij de verheldering van de hulpvraag, zijn professionals van verschillende disciplines al betrokken. Zij kijken samen naar de vraag van de inwoner en bespreken mogelijke oplossingen (gemeente Soest, 2024a, p. 7). Bij de gemeente Soest lijkt in de eerste fase al sprake van een overleg dat overeenkomt met het idee van een MDO.

**Figuur 5:** Multidisciplinair overleg gemeente Helmond stap 4 (gemeente Helmond, 2019b, p.4-5)

**Stap 4: MDO (1)**  
De professional plant (als dit gepast is) een MDO bij de inwoner thuis met alle relevante partijen.

**Doorloop daarbij het volgende proces:**

De voorzitter van het MDO neemt de betrokkenen van tevoren goed mee:

- Doel van het overleg
- Wie zitten waarom aan tafel?
- Eventuele gevoeligheden
- Met inwoner voorbespreken opzet MDO en *ik wil, ik kan en ik heb nodig*

**Bij opening MDO proces helder schetsen:**

- Voorstelrondje, wie heeft welke rol, wie zit voor?
- Gezamenlijkheid benadrukken: waarom zitten we bij elkaar?
- Spelregels: ik stuur je weg als dit gebeurt
- Opzet MDO

**Vragen stellen:**

- Feitelikheden op tafel (totaalbeeld)
- Iedereen komt aan het woord
- Vervolgstappen vastleggen, plan invullen

Activee

**Figuur 6:** Multidisciplinair overleg gemeente Helmond stap 5 (gemeente Helmond, 2019b, p. 4-5)

**Stap 4: MDO (2)**  
Het MDO verloopt volgens de volgende stappen:

- Situatieschets: inwoner vertelt kort iets over de situatie
- Verhelderende vragen
  - Nog geen oplossingen & altijd vragen:  
Waarom stel je die vraag?
- Vaststellen *ik wil, ik kan en ik heb nodig*
- Gezamenlijk belang: Kan iedereen achter het perspectief van de inwoner (*ik wil*) staan? Kunnen we samen kijken wat er nodig is en kan om dat te bereiken?
- Vaststellen wat er gebeurt als we niets doen
- Vaststellen welke ondersteuning en behandeling verder nodig is
- Inclusief afspraken over wie nu casusregie voert. Volg hierbij het AVE-model (Aanpak Voorkomen Escalatie).
- Wanneer er iets nodig is dat niet regulier geregeld wordt: legitimering maken (Samenwerkplan Deel B, buiten MDO om)
- Plan een evaluatie-moment 6 weken na het MDO

Activee  
Ga naar 1

## **Uitwisseling van gegevens**

Naast dat informatie over cliënten blijkt te worden uitgewisseld door casusregisseurs en bij MDO's zijn er ook andere voorbeelden van de uitwisseling van gegevens tussen ketenpartners te herkennen in de documenten.

Zo is in de *Verordening Werk en Participatie 2024 gemeente Soest* van gemeente Soest (2024b) een grondslag opgenomen voor het uitwisselen van noodzakelijke informatie binnen het sociaal domein. In de gemeente Oosterhout wordt het belang van een warme overdracht genoemd. Hierbij wordt informatie over de cliënt tussen professionals uitgewisseld (gemeente Oosterhout, 2021a, p. 31). Ook zijn er in de gemeente Oosterhout dashboards van de verschillende domeinen waarbinnen verschillende professionals informatie over burgers kunnen vinden (GGD West-Brabant, 2021, p. 17). Ook zijn er in deze gemeente plannen om een ICT-systeem te ontwikkelen waarmee informatie over cliënten binnen de organisatie wordt gedeeld (GGD West-Brabant, 2021, p. 38):

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

Hiertegenover bevatten bepaalde documenten ook aandacht voor beperkingen bij het delen van informatie. In Helmond wordt bijvoorbeeld samen met de cliënt een ondersteuningsplan opgesteld, waartoe alle partijen met goedkeuring van de cliënt toegang hebben (gemeente Helmond, 2019a, p. 19). Ook in het *beleidsplan Sociaal Domein 2015-2018* van de gemeente Bronckhorst (2014, p. 46) is opgenomen dat zorgvuldig met de gegevens van de cliënt omgegaan dient te worden. Hierbij bestaat het uitgangspunt dat de cliënt zelf bepaalt welke gegevens mogen worden gedeeld.

## **Aanwezigheid strategie tactiek**

Er blijkt binnen alle onderzochte gemeenten in hoge mate sprake te zijn van de strategie 'tactiek'. In iedere onderzochte gemeente is samenwerking een beleidsdoelstelling en in iedere gemeente vindt daarbij uitwisseling van informatie over cliënten plaats. De meeste gemeenten hebben hier uitvoering aan gegeven door middel van een casusregisseur. In sommige gemeenten vindt dit plaats door middel van een MDO. Bij sommige gemeenten wordt gegevensuitwisseling specifiek als beleidsdoel genoemd. Hierbij worden ook ICT-systemen gebruikt. Bij twee gemeenten is in beleidsdocumenten aandacht



voor een zorgvuldige omgang met gegevens, maar ook hier vindt uitwisseling van informatie over cliënten op grote schaal plaats.

### **4.2.3. Hiërarchisch toezicht**

Bij het beoordelen van in welke mate sprake is van de strategie van 'hiërarchisch toezicht' is het van belang om een beeld te hebben van de gebruikte monitoringstechnieken bij de onderzochte gemeenten. Het is hierbij van belang in welke mate monitoring wordt gebruikt om de uitvoering te controleren. Ook is de vrijheid van de consulent relevant. Hierbij gaat het om in welke mate consulenten vastzitten aan regels en protocollen bij het uitvoeren van hun werk.

#### **Monitoring**

In alle onderzochte gemeenten (Tilburg, Helmond, Bronckhorst, Eindhoven, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Bernheze, Soest, Oosterhout) zijn meetbare doelstellingen geformuleerd waar de uitvoering aan moet voldoen. Er is een onderscheid te maken tussen wat voor indicatoren worden gebruikt voor het monitoren van in welke mate deze doelstellingen worden bereikt. Hierin valt een onderscheid te maken tussen of direct op uitvoeringsniveau wordt gemonitord of meer gebruik wordt gemaakt van algemene gegevens.

In vier van de onderzochte gemeenten (Tilburg, Bronckhorst, Helmond, Eindhoven) is vermindering van administratieve lasten een expliciet beleidsdoel. Zo wordt in de gemeente Helmond voornamelijk gemonitord aan de hand van statistieken over het gehele sociaal domein. Er wordt bijvoorbeeld aan de hand van het werkloosheidspercentage bepaald hoe efficiënt re-integratietrajecten zijn. Daarnaast wordt ook van cliënttevredenheidsonderzoeken gebruik gemaakt (gemeente Helmond, 2019a, p. 28). Om de administratieve lasten te beperken wordt in de gemeente Bronckhorst bij de monitoring geput uit bestaande monitors (gemeente Bronckhorst, 2014, p. 47). Dit betekent dat op de ontwikkeling van kerngegevens wordt gemonitord en niet specifiek wat de invloed van gemeentelijk beleid hierop is (gemeente Bronckhorst, 2014, p. 120). In Eindhoven en Tilburg is een vergelijkbaar beeld te herkennen. Het niet direct monitoren van de uitvoering duidt op een lage mate van uitdrukking van de strategie 'hiërarchisch toezicht'.

Daartegenover zijn er gemeenten (Bernheze, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Soest, Oosterhout, Dijk en Waard) waar wel intensief op de uitvoering wordt gemonitord. Hier wordt direct bij de uitvoering gegevens voor monitoring verzameld. Zo wordt in de *Nota Sociaal Domein 2024-2019* van het Kernteam sociaal domein Ermelo, Harderwijk en Zeewolde (2023, p. 12) het belang van het houden van toezicht onderschreven. Dit zou bijdragen aan het functioneren van overheidsorganisaties naar de

regels en normen van het beleid. In deze gemeenten wordt het zogenaamd social return on investment (SROI) gebruikt om de impact van beleid te meten (Kernteam sociaal domein Ermelo, Harderwijk en Zeewolde, 2023, p. 19). In de gemeente Oosterhout wordt de 'klantreis' van de cliënt in detail gevolgd (gemeente Oosterhout, 2021a, p. 36). In de overige gemeenten komt een vergelijkbaar beeld van de manier waarop wordt gemonitord naar voren. Dit duidt op een hoge mate van de strategie 'hiërarchisch toezicht'.

### **Vrijheid van de consulent**

Naast de monitoring van uitvoering is het ook van belang om te kijken in welke mate de uitvoering wordt gestuurd via regels en protocollen voor de uitvoering. In veel van de onderzochte gemeenten (Tilburg, Bronckhorst, Eindhoven, Dijk en Waard) genieten professionals vrijheid in de uitvoering. Hierbij hebben professionals de ruimte om maatwerk te leveren en naar eigen richting uitvoering te geven aan regels. Een voorbeeld hiervan is de aanpak in de gemeente Eindhoven waar wordt gesteld dat het nodig is dat de professional de ruimte krijgt om te doen wat nodig is om creatieve oplossingen te vinden, zonder veel kaders (WIJ Eindhoven, 2019, p. 23). Een citaat over de aanpak in Tilburg laat zien hoe vrijheid van de consulent wordt ingevuld (De Beleidsonderzoekers, 2023, p. 106):

“Het werkproces is op hoofdlijnen op papier gezet. Het werkproces beschrijft niet hoe de dienstverlening eruit ziet 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.”

Daarnaast zijn er ook gemeenten (Helmond, Bernheze) waar professionals zijn gebonden aan een gedetailleerd protocol dat de omgang met de cliënt uiteenzet. Zo wordt in de gemeente Bernheze veel waarde gehecht aan het bestaan van een uniforme werkwijze. De screening, vraagverheldering, integraal plan en regie dienen binnen deze gemeente op dezelfde manier uitgevoerd te worden (gemeente Bernheze, 2019, p. 2).

In de gemeente Oosterhout wordt het belangrijk gevonden dat professionals in het sociaal domein regie over de functie of het vakgebied nemen. Dit zou alleen binnen de participatiewet ingewikkelder zijn, omdat deze wet vergeleken met andere wetten meer vastzit aan bepaalde richtlijnen, regels en rechtmatigheden. Dit zou ermee te maken hebben dat het werk al jaren op dezelfde manier wordt uitgevoerd (GGD West-Brabant, 2021, p. 19).

## **Aanwezigheid strategie hiërarchisch toezicht**

Uit de bovenstaande bespreking van de mate van vrijheid van de consulent en de manier waarop monitoring plaatsvindt is het moeilijk om een conclusie te trekken over de aanwezigheid van de strategie 'Hiërarchisch toezicht' bij integraal werken binnen de participatiewet. Er is een sterke variatie in de wijze waarop monitoring van de uitvoering plaatsvindt. In sommige gemeenten wordt in hoge mate gegevens bij de uitvoering verzameld, bij andere niet. Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar bij de vrijheid van de consulent. Bij sommige gemeenten hebben consulenten veel vrijheid in de uitvoering, bij sommige niet.

### 4.3. Vergelijking WWB en Participatiewet

In dit laatste onderdeel van de resultaten zal per strategie van normaliserende macht worden gekeken welke verandering heeft plaatsgevonden tussen de WWB en de participatiewet. Dit geeft een beeld van de verandering van machtsuitoefening van de overheid sinds de uitbreiding van integraal werken binnen het systeem van werk en bijstand.

Er lijkt een toename te hebben plaatsgevonden van de aanwezigheid van de strategie 'zichtbaarheid' tussen de WWB en de Participatiewet. Dit uit zich vooral in hoe de intake is vormgegeven. Zo was er binnen de WWB voornamelijk aandacht voor de voorwaarden voor het verkrijgen van bijstand. Gezondheid en psychische gezondheid werden wel in beeld gebracht. Hiertegenover is binnen de participatiewet bij de intake aandacht voor alle leefgebieden. Bij de WWB was de strategie 'zichtbaarheid' aanwezig in beperkte mate en bij de participatiewet is dit het geval in enige tot hoge mate. Dit duidt op een toename van de aanwezigheid van deze strategie van normaliserende macht.

Er lijkt ook een toename in de aanwezigheid van de strategie 'tactiek' te hebben plaatsgevonden. Bij de WWB werd in beperkte mate samengewerkt en vond er in beperkte mate uitwisseling van informatie plaats. Daartegenover wordt bij de onderzochte gemeenten binnen de participatiewet in hoge mate informatie uitgewisseld. Dit gebeurt door casusregisseurs en MDO's. Ook bestaan er binnen sommige gemeenten systemen waarmee informatie wordt uitgewisseld. Binnen de WWB was sprake van de aanwezigheid van deze strategie in beperkte mate, waar binnen de participatiewet deze strategie in hoge mate aanwezig blijkt. Dit wijst op een toename van de aanwezigheid van deze strategie van normaliserende macht.

Het lijkt niet mogelijk om een conclusie te trekken over een verandering in de aanwezigheid van de strategie 'hiërarchisch toezicht'. Binnen de WWB was in enige mate sprake van deze strategie. Veel gemeenten gaven aan de rapportage te complex te vinden en de consulent zat in veel gevallen vast aan criteria en modellen. De onderzochte documenten van de participatiewet geven een gemengd beeld van de aanwezigheid van deze strategie. Er bestaat een grote variatie tussen gemeenten in de wijze waarop wordt gemonitord. Ook zijn er verschillen in hoe veel vrijheid consulenten hebben in de uitvoering. Om deze reden is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de verandering van deze strategie van normaliserende macht.

# 5. Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *Oefent de overheid meer controle uit over het leven van cliënten sinds de invoering van de participatiewet in 2015?* Om deze vraag te beantwoorden is ten eerste in het theoretisch kader een definitie vastgesteld van integraal werken. Ook is gekeken hoe het systeem van werk en bijstand en het begrip integraal werken zich heeft ontwikkeld. Vervolgens is de kritiek op integraal werken van onder anderen Paul Frissen (2023) naar voren gebracht. Frissen stelde dat integraal werken tot een toename van macht en controle vanuit de overheid zou leiden. Vervolgens is aan de hand van de drie strategieën van normaliserende macht van Foucault onderzocht of dit het geval is bij de overgang van de WWB naar de participatiewet. Hierbij zijn meerdere documenten bestudeerd om de aanwezigheid van de strategieën bij beide wetten vast te stellen.

## 5.1. Bevindingen

Uit de analyse volgt een antwoord op de onderzoeksvraag. Aan de hand van de documentanalyse is het mogelijk om vast te stellen dat de overheid meer controle uitoefent over het leven van cliënten binnen de participatiewet dan bij de WWB het geval was. Het blijkt dat bij gemeenten die integraal werken volledig hebben geïntegreerd, een toename van de uitdrukking van normaliserende macht op het gebied van de strategieën 'zichtbaarheid' en 'tactiek' heeft plaatsgevonden.

Dit betekent dat de overheid meer informatie over cliënten verzamelt en deze informatie wijder is verspreid binnen de overheid. Op deze wijze drukt de overheid meer controle uit over het leven van cliënten. Deze bevinding komt overeen met de stelling van Paul Frissen (2023) in *De Integrale Staat* dat het streven naar een integrale aanpak leidt tot meer beheersing en controle vanuit de overheid. De overheid heeft nu meer zicht op verschillende aspecten van het leven van de cliënt, waardoor hier makkelijk controle op kan worden uitgeoefend. Samenwerking, afstemming en het uitwisselen van gegevens draagt bij aan de uitdrukking van de controle.

# 6. Discussie

In het laatste onderdeel van dit onderzoek zal de getrokken conclusie verder worden besproken. Eerst zal de conclusie verder worden geduid waarna ook naar de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie hiervan zal worden gekeken. Ook is aandacht voor de praktische implicaties van de conclusie. Hierbij zullen ook enkele beleidsaanbevelingen worden gedaan. Ten slotte zullen de beperkingen van dit onderzoek worden genoemd waarbij ook aandacht is voor mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

## 6.1. Betekenis bevindingen

Nu is vastgesteld dat controle vanuit de overheid is toegenomen met de uitbreiding van integraal werken bij de invoering van de participatiewet is het interessant om te kijken wat de gevolgen hiervan zijn. In principe is toegenomen macht en controle vanuit de overheid niet negatief, maar voor een dergelijke toename van macht dient wel legitimiteit te zijn. Weber schreef dat legitimiteit een belangrijke machtsbron is. Mark Suchman omschreef legitimiteit als volgt: "een gegeneraliseerde perceptie of assumptie dat de acties van een entiteit wenselijk, juist en gepast zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities" (Reus-Smit, 2014, p. 345).

Om te kijken wat de implicaties zijn van de vastgestelde toegenomen controle vanuit de overheid is het van belang om vast te stellen in welke mate de verandering legitiem is. Dit kan worden vastgesteld aan de van de vier kwaliteitseisen van legitimiteit van Hemerijck (2003, p. 3):

- 1) Instrumentele doelmatigheid ('werkt het')
- 2) Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid ('past het')
- 3) Constitutionele rechtmatigheid ('mag het')
- 4) Maatschappelijke aanvaardbaarheid ('hoort het')

Binnen deze casus zijn de instrumentale doelmatigheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid relevant. Bij de instrumentale doelmatigheid van beleid gaat het over in welke mate het beleid maatschappelijke problemen oplost. Hierbij spelen begrippen als consistentie, effectiviteit en efficiency een rol (Hemerijck, 2003, p. 8). Er is bij integraal werken binnen de participatiewet in hoge mate sprake van instrumentale doelmatigheid, omdat binnen de overheid en in de literatuur over integraal werken een consensus lijkt te bestaan over de positieve impact van integraal werken op de ervaren dienstverlening. Cliënten zouden beter worden geholpen en problemen zouden sneller en beter worden opgelost.

Bij maatschappelijke aanvaardbaarheid gaat het om de mate waarin het beoogde beleid aansluit bij normatieve en culturele oriëntaties in de samenleving. Het gaat bij maatschappelijke aanvaardbaarheid om waar de rol van de overheid begint en ophoudt (Hemerijck, 2003, p. 14). Als onderdeel van deze scriptie zijn niet de percepties in de samenleving van integraal werken binnen de participatiewet gemeten, maar er zijn wel normatieve bezwaren te plaatsen bij de vergroting van de macht van de overheid.

Frissen (2023, p. 135) schrijft dat de toegenomen controle vanuit de overheid doorslaat in totalitair handelen: "de staat intervenueert repressief en meer nog preventief achter de voordeur, onder het bed, en tussen de oren. De hegemonie is tegelijk normatieve collectiviteit en collectieve normaliteit. De macht van het geheel definieert wat normaal en dus legitiem is, terwijl de macht van het geheel definieert wat collectief wordt opgelegd en afgedwongen. Dat gebeurt met dwang en drang, met verbod en gebod, maar vaker nog met verleiding en stille sturing." De vastgesteld toegenomen controle komt volgens Frissen naar voren als een manier waarop de overheid aanpassing naar het normale afdwingt bij afwijkende burgers. Dit zou totalitair handelen zijn. De toegenomen controle vanuit de overheid bij integraal werken kan ingaan tegen principes van de relatie tussen burger en overheid.

Een ander normatief bezwaar van toegenomen controle is dat kwetsbare burgers moeilijk aan dit systeem kunnen ontsnappen. Ondanks dat in gemeenten burgers kunnen weigeren om informatie over alle leefgebieden te verstrekken en vaak toestemming moet worden gevraagd voor het uitwisselen van informatie, is het moeilijk voor een burger om geen toestemming te geven. Kleinig (1982, p. 93) schrijft dat toestemming (consent) alleen geldig is als de persoon dat toestemming geeft dit vrijwillig, bewust en opzettelijk doet. Toestemming kan volgens Kleinig niet vrijwillig zijn als hier een aanbod of bedreiging aan verbonden is. Dit is het geval in de casus van de participatiewet. Dit komt door de afhankelijkheidsrelatie tussen de overheid en de burger.

Gekeken naar de machtstoename bij integraal werken binnen de participatiewet lijkt er sprake te zijn van een conflict tussen twee ideeën van moraliteit: deontologie en utilitarisme. Deontologie veronderstelt dat de moraliteit van een actie wordt bepaald door de intrinsieke natuur van de actie. De moraliteit van acties wordt bepaald door bepaalde regels en principes. Daartegenover wordt bij utilitarisme de moraliteit van een actie bepaald door de gevolgen van de actie. Hierbij wordt bijvoorbeeld de moraliteit van een actie bepaald door hoeveel geluk de actie creëert (Conway & Gawronski, 2013, p. 216).

Aan de ene kant zijn er bij deze casus vanuit het deontologische perspectief principiële bezwaren te plaatsen bij de toegenomen controle vanuit de overheid. Hierbij gaat het om principes van de relatie tussen de burger en de overheid. Daartegenover lijkt vanuit het utilitaire perspectief de toename van controle moreel. Dit is het geval omdat de effecten van integraal werken positief zijn. De dienstverlening is beter en problemen worden effectiever opgelost.

## **6.2. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie**

De resultaten van dit onderzoek zijn maatschappelijk relevant, omdat het een aanvulling is op de maatschappelijke discussie over integraal werken. Waar de discussie voornamelijk gaat over de positieve effecten van integraal werken bieden deze bevindingen een ander perspectief hierop. Het laat zien dat ondanks de voordelen van integraal werken voor cliënten dit gevolgen heeft voor de macht van de overheid en de relatie tussen burger en overheid. Bij het maken en evalueren van beleid is het belangrijk om stil te staan bij dergelijke aspecten van beleid. De bevindingen van dit onderzoek stellen beleidsmakers hiertoe in staat.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn wetenschappelijk relevant, omdat deze een bijdrage leveren aan het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van integraal werken. Onderzoek hiernaar is nog beperkt. Ook bieden de bevindingen een aanvullend perspectief op het boek *De Integrale Staat* van Paul Frissen (2023).

## **6.3. Praktische implicaties**

Uit het bovenstaande blijkt dat er bezwaren kunnen worden geplaatst bij de toename van controle die bij integraal werken binnen de participatiewet heeft plaatsgevonden. Hiertegenover staan voordelen in de kwaliteit van de uitvoering van integraal werken, waardoor het negatief lijkt om te stoppen met integraal werken binnen de participatiewet. Desondanks lijkt bewustzijn van de implicaties van integraal werken gepast. Uit de documentenanalyse is gebleken dat gemeenten weinig aandacht hebben voor de machtstoename die bij integraal werken optreedt. Ook is geen aandacht voor de implicaties hiervan. Het is van belang dat beleidsmakers, gemeenten en professionals bij gemeenten zich bewust zijn van de gevolgen die integraal werken hebben voor de relatie tussen overheid en burger.

De Nationale Ombudsman (2023) concludeert in het rapport *Inspraak mag geen vinkje zijn* dat in veel gemeenten geen cliëntenraad is op het gebied van de participatiewet. Ook zou bij sommige gemeenten onvoldoende besef zijn van het belang van inspraak van cliënten. De Nationale



Ombudsman schrijft dat door het gebruik van cliëntenraden de kwaliteit van besluitvorming kan toenemen. Een prominentere rol voor cliëntenraden binnen de participatiewet zou ertoe kunnen leiden dat in beleid en in de uitvoering de grenzen van integraal werken beter worden ingekaderd. Een dergelijke raad kan input geven op de manier waarop cliënten benaderd worden, zoals bijvoorbeeld op het gebied van privacy. Ook kunnen cliënten via cliëntenraden professionals inzichten geven over de ervaringen van cliënten van integraal werken. Dit kan het bewustzijn bij professionals over de eigen rol in relatie tot de cliënt verbeteren. Binnen de gezondheidszorg zijn cliëntenraden al verplicht (Ministerie van Algemene Zaken, 2022b). Het is waardevol om te overwegen om dit ook binnen het sociaal domein te doen.

Uit hetzelfde onderzoek van de Nationale Ombudsman (2023) blijkt dat cliënten vaak bang zijn om een klacht in te dienen. Dit is het geval, omdat cliënten bang zijn dat het indienen van een klacht negatieve gevolgen voor de uitkering kan hebben. Het is binnen de casus van integraal werken binnen de participatiewet van belang dat cliënten zich vrij voelen om een klacht in te dienen. Als een professional de persoonlijke grenzen van een cliënt overgaat is het van belang dat hier een melding van gemaakt wordt zodat de grenzen van integraal werken beter in beeld worden gebracht. Om deze reden is het advies van de nationale ombudsman voor één loket waar burgers rechtstreeks terecht kunnen met klachten waardevol in het licht van de bevindingen van dit onderzoek.

## **6.4. Beperkingen onderzoek en mogelijkheden voor vervolgonderzoek**

In dit onderzoek is gekozen voor een documentenanalyse. Ondanks dat deze methode waardevolle inzichten heeft opgeleverd over de mate van controle binnen de WWB en de participatiewet, zijn er ook bepaalde tekortkomingen. In de eerste plaats zijn de onderzochte documenten niet altijd een representatie van de werkelijkheid. Voornamelijk bij de participatiewet bevatten de documenten van gemeenten vooral beleidsdoelen. Deze documenten geven beperkt zicht op hoe deze beleidsdoelen zijn geïmplementeerd in de werkelijkheid. Om deze reden had het waardevol kunnen zijn om een reactie van de onderzochte gemeenten in het onderzoek op te nemen.

Een andere tekortkoming van het onderzoek is dat onderzochte documenten niet gemaakt zijn om een beeld te geven van de uitdrukking van normaliserende macht. De documenten binnen de WWB dienen vooral om een beeld te geven van de effecten van het beleid. Binnen deze documenten is bijvoorbeeld veel aandacht voor het beperken van de instroom van de bijstand, omdat dit een expliciet beleidsdoel van de wet was. Daartegenover zijn de documenten voor de participatiewet bedoeld om betrokkenen een beeld te geven van de werkwijze en doelstellingen van de gemeente binnen het

sociaal domein. Hierbij is voornamelijk aandacht voor hoe de dienstverlening zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. Dit zorgt ervoor dat in de onderzochte documenten in beperkte mate aandacht is voor de nuances die relevant zijn voor de manier waarop de strategieën van normaliserende macht werken. Door deze tekortkoming blijven bepaalde aspecten van de machtstoename nog onverkend.

Vervolgonderzoek biedt kansen om de genoemde tekortkomingen in te vullen. Dit kan door het integraal werken in de participatiewet meer empirisch te onderzoeken. Het zou interessant zijn om naast de verkenning van beleidsdocumenten een beeld te hebben van het functioneren van de participatiewet in de praktijk. Hierbij kan het bijvoorbeeld waardevol zijn om observaties uit te voeren van contact tussen de professional en de cliënt. Ook zou het interessant zijn om te onderzoeken wat de ervaringen van cliënten zijn van de toegenomen controle bij integraal werken in de participatiewet.

Naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek zou het ook interessant zijn om te kijken wat de invloed van integraal werken is op controle vanuit de overheid binnen andere domeinen en wetten. Een vergelijkbaar onderzoek naar integraal werken binnen het veiligheidsdomein of andere wetten binnen het sociaal domein zou de kennis over dit onderwerp verder kunnen brengen.

-

# 7. Literatuurlijst

Bosselaar, H., Bannink, D., van Deursen, C., & Trommel, W. (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*.

<https://research.utwente.nl/files/276941065/Bosselaar2007werkt.pdf>

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.

[https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.3316/qrij0902027/full/pdf?casa\\_token=ID8cXdKKnQAAAAA:fHTgATub3X4EhNZ2guDbf-j7pPVElpJ5pNH3VX\\_Vx0Wbx7ixBGgyAlBZl1LHxasvqaLOy8bq3rP3mMjnfMse82atQ7c6i6M-AurTyhrjPf9xu\\_x7h18MQw](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.3316/qrij0902027/full/pdf?casa_token=ID8cXdKKnQAAAAA:fHTgATub3X4EhNZ2guDbf-j7pPVElpJ5pNH3VX_Vx0Wbx7ixBGgyAlBZl1LHxasvqaLOy8bq3rP3mMjnfMse82atQ7c6i6M-AurTyhrjPf9xu_x7h18MQw)

Brink, B., & Vonk, G. (2020). Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween: En hoe het tij kan worden gekeerd. In T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (editors), *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (blz. 43-60). (Tijdschrift voor de sociale sector. Jaarboek; Vol. 2020). Uitgeverij en boekhandel van Gennep bv.

[https://research.rug.nl/files/154938358/78015676\\_6068619\\_Brink\\_Vonk\\_Hoofdstuk\\_2\\_Sociale\\_Vraagstukken.pdf](https://research.rug.nl/files/154938358/78015676_6068619_Brink_Vonk_Hoofdstuk_2_Sociale_Vraagstukken.pdf)

Conway, P., & Gawronski, B. (2013). Deontological and utilitarian inclinations in moral decision making: a process dissociation approach. *Journal of personality and social psychology*, 104(2), 216.

<https://osf.io/ufk3z/download>

Cratsborn, H. (2016). Focus op werk!. *Sociaal Bestek*, 78(2), 62-62.

<https://utrechtuniversity.on.worldcat.org/atoztitles/link?sid=google&auinit=H&aulast=Cratsborn&atitle=Focus+op+werk!&id=doi:10.1007/s41196-016-0049-9&title=Sociaal+Bestek&volume=78&issue=2&date=2016&spage=62&issn=0921-5344>

De Beleidsonderzoekers. (2021). *Inspiratie voor integrale ondersteuning*. DSP Groep.

<https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/16CM-Inspiratie-voor-integrale-ondersteuning-DSP-Beleidsonderzoekers-2023.pdf>

De Beleidsonderzoekers. (2023). *Inspiratie voor integrale ondersteuning*. 103- 111. [https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/16CM-Inspiratie-voor-integrale-ondersteuning-DSP-](https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/16CM-Inspiratie-voor-integrale-ondersteuning-DSP-Beleidsonderzoekers-2023.pdf)

[Beleidsonderzoekers-2023.pdf](https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/16CM-Inspiratie-voor-integrale-ondersteuning-DSP-Beleidsonderzoekers-2023.pdf)

Dore, I. (2010). Foucault on power. *UMKC Law Review*, 78(3), 737-748.

Echtelt, P. V., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. W., & Versantvoort, M. (2019).

*Eindevaluatie van de Participatiewet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

<https://repository.scp.nl/bitstream/handle/publications/234/Rapport%2BEindevaluatie%2Bvan%2Bde%2BParticipatiewet.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Edzes, A. (2010). *Werk en bijstand: Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*.

[https://research.rug.nl/files/10353093/Proefschrift\\_A.J.E.\\_Edzes\\_def.pdf](https://research.rug.nl/files/10353093/Proefschrift_A.J.E._Edzes_def.pdf)

Edzes, A., Hamersma, M., Marlet, G., Moes, M., Westerhof, E., & van Woerkens, C. (2007). *Divosamonitor 2007 Verschil maken: Drie jaar Wet werk en Bijstand*.

[https://research.rug.nl/files/10523378/divosa\\_monitor\\_2007\\_0.pdf](https://research.rug.nl/files/10523378/divosa_monitor_2007_0.pdf)

EIM. (2010). *De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk*.

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2011D10722>

Findley, M. G., Kikuta, K., & Denly, M. (2021). External validity. *Annual Review of Political Science*, 24, 365-393. <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-041719-102556>

Frissen, P. (2023). *De integrale staat*. Koninklijke Boom uitgevers.

Gemeente Bernheze. (2019). *Startdocument Integrale Toegang Bernheze*.

<https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=bernheze&id=100078313>

Gemeente Bernheze. (2023). *Integraal Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein*.

Gemeente Bronckhorst. (2014). *Beleidsplan Sociaal Domein 2015 – 2018*.

<https://www.kvnog.nl/images/redactie/bestanden/bronckhorst/Beleidsplan%20Sociaal%20Domein.pdf>

Gemeente Dijk en Waard. (2023). *Integraal beleidskader sociaal domein 2023-2027*.

[https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg\\_werk\\_en\\_jeugd/Beleidskader\\_sociaal\\_domeinhttps://](https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg_werk_en_jeugd/Beleidskader_sociaal_domeinhttps://)

Gemeente Dijk en Waard. (2023). *Visie sociaal domein*.

[https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg\\_werk\\_en\\_jeugd/Visie\\_sociaal\\_domein.pdf](https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg_werk_en_jeugd/Visie_sociaal_domein.pdf)

Gemeente Eindhoven. (2020). *Armoede & Schulden 'Een nieuw gezamenlijk perspectief' Beleidsplan gemeente Eindhoven 2020-2024*. <https://www.eindhoven.nl/sites/default/files/2022-02/Beleidsplan%20Armoede%20en%20Schulden.pdf>

Gemeente Helmond. (2019a). *Kadernota sociaal domein 2019-2022*. <https://www.helmond.nl/bis/2019/Raadsnotities/RN%20031%20Kadernota%20Sociaal%20domein%202019-2022%20def.pdf>

Gemeente Helmond. (2019b). *Stappenplan de Helmond Aanpak*. [https://www.helmond.nl/Media%20Helmond.nl/Documenten%20Helmond/Actueel/Helmond%20Aanpak/2131\\_HELMOND\\_stappenplan-digi.pdf](https://www.helmond.nl/Media%20Helmond.nl/Documenten%20Helmond/Actueel/Helmond%20Aanpak/2131_HELMOND_stappenplan-digi.pdf)

Gemeente Helmond. (2024). *Koers sociaal domein 2024-2028*. <https://www.helmond.nl/Media%20Helmond.nl/Documenten%20Helmond/Bestuur/Beleid%20en%20onderzoek/Kadernota%20Sociaal%20domein%202024-2028%20web.pdf>

Gemeente Oosterhout. (2021a). *Visie sociaal domein*. [https://www.oosterhout.nl/fileadmin/documenten/internet/wmo/01.\\_Visie\\_SD\\_maart\\_2021\\_DEF.pdf](https://www.oosterhout.nl/fileadmin/documenten/internet/wmo/01._Visie_SD_maart_2021_DEF.pdf)

Gemeente Oosterhout. (2021b). Raadsvoorstel. <https://oosterhout.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/75337338-5265-4e41-bd07-dae78084f295>

Gemeente Soest. (2023). *Integrale Visie Sociaal Domein*. <https://denkmeeover.nl/visiesociaaldomein/waarom+een+visie+sociaal+domein/documentenintegralevisiesociaaldomein/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=2444656>

Gemeente Soest. (2024a). *Integrale Visie Sociaal Domein gemeente Soest 2024-2028*. <https://denkmeeover.nl/visiesociaaldomein/waarom+een+visie+sociaal+domein/documentenintegralevisiesociaaldomein/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=2767598>

Gemeente Soest. (2024b). *Verordening Werk en Participatie 2024 gemeente Soest*. [https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR718507/1#hoofdstuk\\_6](https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR718507/1#hoofdstuk_6)

Gemeente Tilburg. (2018). *Bestaanszekerheid: activeren vanuit nabijheid en maatwerk*. <https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/8038347/1/194293-02%20Nota%20bestaanszekerheid>

Gemeente Tilburg. (2019). *Tilburg investeert in perspectief (TIIP)*.

<https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/7754994/1/191169-02%20Kadernota%20Tilburg%20investeert%20in%20perspectief%20definitief>

Gemeente Tilburg. (2021). *Kadernota Bieden van Passende Ondersteuning 2021-2024*.

[https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/10600882/2/01%20Kadernota%20Bieden%20van%20passende%20ondersteuning\\_aangepast](https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/10600882/2/01%20Kadernota%20Bieden%20van%20passende%20ondersteuning_aangepast)

GGD West-Brabant. (2021). *Regeerij en Integraal: De inwoner centraal*.

[https://www.ggdwb.nl/app/uploads/sites/3/2021/08/eindrapportage\\_pilot-integraal-sociaal-domein.pdf](https://www.ggdwb.nl/app/uploads/sites/3/2021/08/eindrapportage_pilot-integraal-sociaal-domein.pdf) (gaat over een pilot, maar die pilot is voortgezet)

Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.

<https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/download/27301/24727>

Inspectie SZW (2016). *Literatuurstudie Integrale dienstverlening*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2016/04/15/literatuurstudie-integrale-dienstverlening>

Inspectie Werk en Inkomen. (2007). *Maatwerk in de uitvoering van de WWB*.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-90-b4.pdf>

Inspectie Werk en Inkomen. (2008). *Stap voor stap door de keten: Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB*.

<https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/binaries/kwi/documenten/rapporten/2008/05/01/stap-voor-stap-door-de-keten/stap-voor-stap-door-de-keten.pdf>

Inspectie Werk en Inkomen. (2008). *Stap voor stap door de keten: Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB*.

<https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/binaries/kwi/documenten/rapporten/2008/05/01/stap-voor-stap-door-de-keten/stap-voor-stap-door-de-keten.pdf>

Kernteam Sociaal Domein Ermelo, Harderwijk en Zeewolde. (2023). *Nota Sociaal Domein 2024 - 2029*. [https://www.ermelo.nl/fileadmin/Site\\_Ermelo/documenten/Nota\\_Sociaal\\_Domein\\_2024-2029.pdf](https://www.ermelo.nl/fileadmin/Site_Ermelo/documenten/Nota_Sociaal_Domein_2024-2029.pdf)

Kleinig, J. (1982). The ethics of consent. *Canadian Journal of Philosophy Supplementary Volume*, 8, 91-118. [https://www.researchgate.net/profile/John-Kleinig/publication/296228584\\_The\\_Ethics\\_of\\_Consent/links/5a9425aa45851535bcd9dc0f/The-Ethics-of-Consent.pdf](https://www.researchgate.net/profile/John-Kleinig/publication/296228584_The_Ethics_of_Consent/links/5a9425aa45851535bcd9dc0f/The-Ethics-of-Consent.pdf)

Kromhout, M., Feijten, P., Voogd-Hamelink, M. D., & Echtelt, P. V. (2020). *Sociaal domein op koers?*. Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers>

Ministerie van Algemene Zaken. (2022a, 13 juli). *Gevolgen participatiewet*. Participatiewet | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet>

Ministerie van Algemene Zaken. (2022b, 8 december). *Medezeggenschap cliënten in de zorg*. Rechten van Patiënt en Privacy | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechten-van-patient-en-privacy/medezeggenschap-clienten-in-de-zorg>

Ministerie van Algemene Zaken. (2023, 27 januari). *Betere hulp voor gezinnen met meerdere problemen*. Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/27/betere-hulp-voor-gezinnen-met-meerdere-problemen>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2018, 6 september). *UWV*. Arboportaal. <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/uwv>

Movisie. (2016). *Leefgebiedenwijzer, versterken van eigen kracht van cliënten*. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/publication-attachment/Leefgebiedenwijzer%20%5BMOV-10489411-1.0%5D.pdf>

Nationale Ombudsman. (2023). *Inspraak mag geen vinkje zijn!* <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/inspraak-mag-geen-vinkje-zijn>

Plochg, T., & Van Zwieten, M. C. B. (2007). Kwalitatief onderzoek. *Handboek gezondheidszorgonderzoek*, 77-93. [https://www.myravanzwieten.com/pdf/pub\\_artikelen hoofdstukken/Handboek Gezondheidszorgonderzoek\\_H6.pdf](https://www.myravanzwieten.com/pdf/pub_artikelen hoofdstukken/Handboek_Gezondheidszorgonderzoek_H6.pdf)

Polstra, L. (2020). De vele beelden van integraal werken. *Vakblad sociaal werk*, 21(2), 25-27.  
[https://research.hanze.nl/files/34673004/Polstra2020\\_Article\\_DeVeleBeeldenVanIntegraalWerke.pdf](https://research.hanze.nl/files/34673004/Polstra2020_Article_DeVeleBeeldenVanIntegraalWerke.pdf)

Polstra, L., Verkooijen, L., Brinkhorst, J., van der Ende, P. C., Glasbergen, P., Van de Korput, J., & Teekman, C. (2018). *De vele beelden van integraal werken: rapport van het onderzoeksproject Integraal aan het werk*. Hanzehogeschool Groningen.

[https://research.hanze.nl/files/25553476/Rapport\\_De\\_vele\\_beelden\\_van\\_integraal\\_werken.pdf](https://research.hanze.nl/files/25553476/Rapport_De_vele_beelden_van_integraal_werken.pdf)

Programmaraad: werkgroep werkzoekendendienstverlening. (2012). *Samen aan het werk voor werkzoekenden*.

[https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/samen\\_aan\\_het\\_werk\\_voor\\_werkzoekenden.pdf](https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/samen_aan_het_werk_voor_werkzoekenden.pdf)

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2008). *De ontkokering voorbij*. SWP Amsterdam.

[https://www.raadrvs.nl/binaries/raadrvs/documenten/publicaties/2008/09/01/de-ontkokering-voorbij/De\\_ontkokering\\_voorbij.pdf](https://www.raadrvs.nl/binaries/raadrvs/documenten/publicaties/2008/09/01/de-ontkokering-voorbij/De_ontkokering_voorbij.pdf)

Reus-Smit, C. (2014). Power, Legitimacy, and Order. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(3), 341–359. <https://www.jstor.org/stable/48615914>

Rijksoverheid (2022). *Betere hulp voor gezinnen met meerdere problemen*.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/27/betere-hulp-voor-gezinnen-met-meerdere-problemen>

Rijksoverheid. (2021). *Concept Wet aanpak samenhangende meervoudige problematiek in het sociaal domein* (Wams). <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK010837>

Rothfus, J. (2017). *Potensia: Denkgereedschappen voor het werk met marginale groepen*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.

<https://research.rug.nl/en/publications/potensia-denkgereedschappen-voor-het-werk-met-marginale-groepen>

Schillemans, T. (2008). *Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*. SWP Uitgeverij.



Trappenburg, M. J. (2020). Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk. In T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (Eds.), *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (pp. 23-42). (Jaarboek Tijdschrift Sociale Vraagstukken). Van Genneep.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. (2014, 15 augustus). *Werkloos*. UWV | Particulieren. <https://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/einde-ww-uitkering/detail/ww-uitkering-stopt-bijna/bijstandsuitkering-aanvragen#:~:text=Mijn%20WW%20uitkering%20stopt%20bijna&text=U%20vraagt%20een%20bijstandsuitkering%20aan,en%20betaalt%20deze%20aan%20u>

Van Arum, S., Redeker, I., Stouthard, I., Verweij & van Xanten, H. (2020). *Werkzame elementen bij integraal werken*. Movisie. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-10/Werkzame-elementen-bij-integraal-werken.pdf>

van der Meer, F. M. (2017). Integraal bestuur en decentralisatie tussen mogelijkheid en feitelijkheid: wie legt en harkt de tuin aan?. *Casual Papers Centre for Public Sector Reform*. [https://www.researchgate.net/publication/319906678\\_Integraal\\_bestuur\\_en\\_decentralisatie\\_tussen\\_mogelijkheid\\_en\\_feitelijkheid\\_wie\\_legt\\_en\\_harkt\\_de\\_tuin\\_aan\\_Reeks\\_Casual\\_Papers\\_Centre\\_for\\_Public\\_Sector\\_Reform\\_20171](https://www.researchgate.net/publication/319906678_Integraal_bestuur_en_decentralisatie_tussen_mogelijkheid_en_feitelijkheid_wie_legt_en_harkt_de_tuin_aan_Reeks_Casual_Papers_Centre_for_Public_Sector_Reform_20171)

WijEindhoven. (2019). *WijEindhoven aan de keukentafel*. [https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/WijEindhoven\\_Aan\\_de\\_keukentafel\\_LR.pdf](https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/WijEindhoven_Aan_de_keukentafel_LR.pdf)

WijEindhoven. (2021). *Handelingsrepertoire*. [https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/Handelingsrepertoire%202021\\_0.pdf](https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/Handelingsrepertoire%202021_0.pdf)

# Bijlagen

## Bijlage 1: documenten voor documentenanalyse

### Documenten WWB:

Edzes, A. (2010). *Werk en bijstand: Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*.  
[https://research.rug.nl/files/10353093/Proefschrift\\_A.J.E.\\_Edzes\\_def.pdf](https://research.rug.nl/files/10353093/Proefschrift_A.J.E._Edzes_def.pdf)

Bosselaar, H., Bannink, D., van Deursen, C., & Trommel, W. (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*.  
<https://research.utwente.nl/files/276941065/Bosselaar2007werkt.pdf>

Edzes, A., Hamersma, M., Marlet, G., Moes, M., Westerhof, E., & van Woerkens, C. (2007). *Divosa-monitor 2007 Verschil maken: Drie jaar Wet werk en Bijstand*.  
[https://research.rug.nl/files/10523378/divosa\\_monitor\\_2007\\_0.pdf](https://research.rug.nl/files/10523378/divosa_monitor_2007_0.pdf)

Inspectie Werk en Inkomen. (2007). *Maatwerk in de uitvoering van de WWB*.  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-90-b4.pdf>

EIM. (2010). *De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk*.  
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2011D10722>

Programmaraad: werkgroep werkzoekendendienstverlening. (2012). *Samen aan het werk voor werkzoekenden*.  
[https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/samen\\_aan\\_het\\_werk\\_voor\\_werkzoekenden.pdf](https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/samen_aan_het_werk_voor_werkzoekenden.pdf)

Inspectie Werk en Inkomen. (2008). *Stap voor stap door de keten: Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB*.  
<https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/binaries/kwi/documenten/rapporten/2008/05/01/stap-voor-stap-door-de-keten/stap-voor-stap-door-de-keten.pdf>

## Documenten Participatiewet

Tilburg:

Gemeente Tilburg. (2021). *Kadernota Bieden van Passende Ondersteuning 2021-2024*.  
[https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/10600882/2/01%20Kadernota%20Bieden%20van%20passende%20ondersteuning\\_aangepast](https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/10600882/2/01%20Kadernota%20Bieden%20van%20passende%20ondersteuning_aangepast)

Gemeente Tilburg. (2018). *Bestaanszekerheid: activeren vanuit nabijheid en maatwerk*.  
<https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/8038347/1/194293-02%20Nota%20bestaanszekerheid>

Gemeente Tilburg. (2019). *Tilburg investeert in perspectief (TIIP)*.  
<https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/7754994/1/191169-02%20Kadernota%20Tilburg%20investeert%20in%20perspectief%20definitief>

Helmond:

Gemeente Helmond. (2019a). *Kadernota sociaal domein 2019-2022*.  
<https://www.helmond.nl/bis/2019/Raadsnotities/RN%20031%20Kadernota%20Sociaal%20domein%202019-2022%20def.pdf>

Gemeente Helmond. (2024). *Koers sociaal domein 2024-2028*.  
<https://www.helmond.nl/Media%20Helmond.nl/Documenten%20Helmond/Bestuur/Beleid%20en%20onderzoek/Kadernota%20Sociaal%20domein%202024-2028%20web.pdf>

Gemeente Helmond. (2019b). *Stappenplan de Helmond Aanpak*.  
[https://www.helmond.nl/Media%20Helmond.nl/Documenten%20Helmond/Actueel/Helmond%20Aanpak/2131\\_HELMOND\\_stappenplan-digi.pdf](https://www.helmond.nl/Media%20Helmond.nl/Documenten%20Helmond/Actueel/Helmond%20Aanpak/2131_HELMOND_stappenplan-digi.pdf)

Bronckhorst:

De Beleidsonderzoekers. (2023). *Inspiratie voor integrale ondersteuning*. p.103- 111.  
<https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/16CM-Inspiratie-voor-integrale-ondersteuning-DSP-Beleidsonderzoekers-2023.pdf>

Gemeente Bronckhorst. (2014). *Beleidsplan Sociaal Domein 2015 – 2018*.  
<https://www.kvnog.nl/images/redactie/bestanden/bronckhorst/Beleidsplan%20Sociaal%20Domein.pdf>

Eindhoven:

Gemeente Eindhoven. (2020). *Armoede & Schulden 'Een nieuw gezamenlijk perspectief' Beleidsplan gemeente Eindhoven 2020-2024.* <https://www.eindhoven.nl/sites/default/files/2022-02/Beleidsplan%20Armoede%20en%20Schulden.pdf>

WIJeindhoven. (2019). *WIJeindhoven aan de keukentafel.* [https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/WIJeindhoven\\_Aan\\_de\\_keukentafel\\_LR.pdf](https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/WIJeindhoven_Aan_de_keukentafel_LR.pdf)

Wijeindhoven. (2021). *Handelingsrepertoire.* [https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/Handelingsrepertoire%202021\\_0.pdf](https://www.wijeindhoven.nl/sites/default/files/2021-08/Handelingsrepertoire%202021_0.pdf)

Bernheze:

Bernheze: Gemeente Bernheze. (2023). *Integraal Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein.* (Document niet online beschikbaar direct van de gemeente Bernheze gekregen)

Gemeente Bernheze. (2019). *Startdocument Integrale Toegang Bernheze.* <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=bernheze&id=100078313>

Ermelo, Harderwijk en Zeewolde:

Kernteam Sociaal Domein Ermelo, Harderwijk en Zeewolde. (2023). *Nota Sociaal Domein 2024 - 2029.* [https://www.ermelo.nl/fileadmin/Site\\_Ermelo/documenten/Nota\\_Sociaal\\_Domein\\_2024-2029.pdf](https://www.ermelo.nl/fileadmin/Site_Ermelo/documenten/Nota_Sociaal_Domein_2024-2029.pdf)

Soest:

Gemeente Soest. (2024a). *Integrale Visie Sociaal Domein gemeente Soest 2024-2028.* <https://denkmeeover.nl/visiesociaaldomein/waarom+een+visie+sociaal+domein/documentenintegralevisiesociaaldomein/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=2767598>

Gemeente Soest. (2023). *Integrale Visie Sociaal Domein.* <https://denkmeeover.nl/visiesociaaldomein/waarom+een+visie+sociaal+domein/documentenintegralevisiesociaaldomein/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=2444656>

Gemeente Soest. (2024b). *Verordening Werk en Participatie 2024 gemeente Soest.* [https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR718507/1#hoofdstuk\\_6](https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR718507/1#hoofdstuk_6)

Oosterhout:

Gemeente Oosterhout. (2021a). *Visie sociaal domein*.  
[https://www.oosterhout.nl/fileadmin/documenten/internet/wmo/01.\\_Visie\\_SD\\_maart\\_2021\\_DEF.pdf](https://www.oosterhout.nl/fileadmin/documenten/internet/wmo/01._Visie_SD_maart_2021_DEF.pdf)

GGD West-Brabant. (2021). *Regeerij en Integraal: De inwoner centraal*.  
[https://www.ggdwb.nl/app/uploads/sites/3/2021/08/eindrapportage\\_pilot-integraal-sociaal-domein.pdf](https://www.ggdwb.nl/app/uploads/sites/3/2021/08/eindrapportage_pilot-integraal-sociaal-domein.pdf) (gaat over een pilot, maar die pilot is voortgezet)

Gemeente Oosterhout. (2021b). Raadsvoorstel.  
<https://oosterhout.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/75337338-5265-4e41-bd07-dae78084f295>

Dijk en Waard:

Gemeente Dijk en Waard. (2023). *Integraal beleidskader sociaal domein 2023-2027*.  
[https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg\\_werk\\_en\\_jeugd/Beleidskader\\_sociaal\\_domeinhttps://](https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg_werk_en_jeugd/Beleidskader_sociaal_domeinhttps://)

Gemeente Dijk en Waard. (2023). *Visie sociaal domein*.  
[https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg\\_werk\\_en\\_jeugd/Visie\\_sociaal\\_domein.pdf](https://www.dijkenwaard.nl/fileadmin/bestanden/Zorg_werk_en_jeugd/Visie_sociaal_domein.pdf)

## Bijlage 2: Toelichting keuze gemeenten die integraal werken

In deze bijlage zal verder worden toegelicht waarom de gekozen gemeenten aan de definitie voldoen volgens Movisie (2020, p. 13). De definitie komt naar voren in tabel 1.

**Tabel 1:** definitie integraal werken

Definitie integraal werken
1) In samenhang en in afstemming domeinoverstijgend samenwerken
2) Aandacht voor alle leefgebieden van een cliënt

### Eindhoven

WIJeindhoven (2021, p. 7) noemt in het *Handelingsrepertoire* dat binnen de gemeente integraal wordt gewerkt. Zo is een van de doelstellingen van het beleid om van sectoraal naar integraal werken te gaan. Ook wordt gebruikgemaakt van het analysemodel Overzicht Inzicht Uitzicht, dat moet helpen om integraal werken vorm te geven.

Ook zijn de kenmerken van de definitie van integraal werken te herkennen in de werkwijze van de gemeente Eindhoven. Hier blijkt de nadruk te liggen op domeinoverstijgend samenwerken. Dit blijkt uit het volgende citaat gepubliceerd door WIJeindhoven (2021, p. 2):

“Als medewerker bij WIJeindhoven werk je samen omdat samenwerken verbindt. Verbindingen versterken, geven kracht en leiden tot betere resultaten. Je wacht niet tot de samenwerking zich aandient, maar gaat er actief naar op zoek. Je deelt je kennis en ervaringen, ondersteunt, stimuleert, luistert en waardeert. Bij WIJeindhoven werk je samen met inwoners en hun netwerk, met collega’s, vrijwilligers en andere professionals.”

Ook is bij de aanpak van de participatiewet in de gemeente Eindhoven aandacht voor alle leefgebieden van een cliënt. Dit blijkt uit het volgende voorbeeld uit de dagelijkse praktijk, dat wordt genoemd in het rapport *Handelingsrepertoire* gepubliceerd (WIJeindhoven, 2021, p. 19):

“Een moeder belt om hulp bij de opvoeding van de kinderen. Schoorvoetend geeft ze aan dat ze op sommige momenten haar kinderen een tik geeft omdat ze geen andere oplossing ziet. Wanneer de generalist het gesprek aangaat en het hele leven bekijkt ontdekt ze dat moeder schulden heeft waar ze van wakker ligt, dat 1 van de kinderen een verstandelijke beperking heeft en ze daar geen opvang voor heeft. Daardoor kan ze niet voldoende inkomen genereren om de schulden op te lossen.”

Nadat moeder overzicht, inzicht en uitzicht heeft gecreëerd over haar hele leven komt zij tot de conclusie dat zij af en toe haar kinderen een tik geeft omdat ze teveel stress ervaart door de financiële situatie. Vanuit dat inzicht ontstaat een plan:

- Opvang/school voor haar kind

- Werk

- Controle over de schuld en financiën

Moeder blijkt goed in staat haar kinderen op te voeden wanneer zij minder onder druk staat. Door integraal te kijken is zij duurzaam zelfredzaam geworden. Niet alleen op opvoedgebied, maar ook op het gebied van geld en haar eigen gezondheid.’’

## **Bernheze**

In het document *Integraal Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein* van de Gemeente Bernheze (2023) wordt omschreven dat de gemeente van plan is om integraal te werken binnen het sociaal domein, waaronder dus ook de participatiewet.

Bij het uitvoeren van de participatiewet wordt in de gemeente Bernheze ook domeinoverstijgend samengewerkt, wat blijkt uit onderstaand citaat (gemeente Bernheze, 2023, p. 32):

’’En, vanuit het perspectief van organisatie, waarbij de verschillende stakeholders en professionals binnen en buiten de gemeente samenwerken om tot een gezamenlijk plan te komen voor onze inwoners. Dit laatste vraagt ook om een culturele verandering.’’

In de omgang met de cliënt is binnen de gemeente aandacht voor alle leefgebieden van de cliënt en is aandacht voor de persoonlijke situatie van de cliënt. De aanpak wordt hierop afgestemd. Dit blijkt ook uit onderstaand citaat (gemeente Bernheze, 2023, p. 32):

’’Het integraal werken betekent vooral dat er samenhang is in de aanpak tussen de verschillende elementen. Vanuit het perspectief van de inwoner, waarbij we aandacht hebben voor alle leefgebieden en vraagstukken waarmee onze inwoners worstelen.’’

## **Ermelo, Harderwijk en Zeewolde**

Binnen de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde is integraal werken een duidelijke doelstelling. Dat blijkt uit onderstaande citaat (Kernteam sociaal domein Ermelo, Harderwijk en Zeewolde, 2023, p. 10):

’’De leefwereld van de inwoner is het vertrekpunt naar resultaat. Daarin werken we als gemeenten integraal en ontschot en streven naar een haalbaar en realistisch resultaat.’’

Ook wordt binnen de desbetreffende gemeenten domeinoverstijgend samengewerkt. Zo is er bij de ondersteuning nauwe samenwerking tussen sociaal domein, huisartsenzorg en ggz (Kernteam sociaal domein Ermelo, Harderwijk en Zeewolde, 2023, p. 21).

Daarnaast is binnen de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde aandacht voor alle leefgebieden van de cliënt. Dat blijkt uit onderstaande citaat (Kernteam sociaal domein Ermelo, Harderwijk en Zeewolde, 2023, p. 9):

“Maar er is ook een groep mensen en huishoudens met verschillende problemen op meerdere leefgebieden, die gebaat is bij een andere aanpak. Voor deze groep onderzoeken we of we een situationeel team kunnen vormen dat dwars door de lijnen heen kan, integraal kijkt en adviseert, snel op-, af- en bijschaalt en waar nodig zelf aan de slag gaat.”

## **Soest**

Binnen de gemeente Soest wordt nadrukkelijk integraal gewerkt. Dit blijkt ten eerste uit het feit dat de nota sociaal domein de naam *Integrale Visie Sociaal Domein gemeente Soest 2024-2028* draagt.

Er wordt binnen de gemeente Soest samenhangend en domeinoverstijgend gewerkt. Dit blijkt ook uit de *Integrale Visie Sociaal Domein gemeente Soest* van de gemeente Soest (2024a, p. 10) waarin wordt gesteld dat de visie aanspoort tot integrale samenwerking. De visie wordt breed gedragen en werkt daarmee domeinoverstijgend. De samenwerking gaat verder dan het sociaal domein zoals blijkt uit onderstaand citaat (gemeente Soest, 2024a, p. 13):

“Daarvoor willen we ook meer in de sociale basis de samenwerking opzoeken en partijen, informeel en formeel, met elkaar in verbinding brengen. Dus niet alleen samenwerken met onze welzijnspartners maar bijvoorbeeld ook meer met scholen, kerken of moskeeën, huisartsen of met die netwerken die al in de wijken aanwezig zijn”

Er is binnen de gemeente Soest bij de participatiewet ook aandacht voor alle leefgebieden van een cliënt. Er wordt verder gekeken dan puur de hulpvraag. Dit blijkt uit onderstaande citaat (gemeente Soest, 2024b, p. 11):

“De inwoner informeert de gemeente zo snel en zo volledig mogelijk over alles wat van belang is voor het beoordelen van de hulpvraag, de persoonlijke situatie en de rechten en plichten van de inwoner.”

## **Oosterhout**

In de tweede alinea van de *Visie sociaal domein* van de gemeente Oosterhout (2021a, p. 7) wordt genoemd dat de gemeente Oosterhout stappen zet naar een integraal sociaal domein.



Binnen de gemeente Oosterhout wordt domeinoverstijgend en in samenwerking gewerkt. In de *Visie sociaal domein* van de gemeente Oosterhout (2021a, p. 9) wordt genoemd dat stappen worden gezet om het integraal domeinoverstijgend samenwerken te bevorderen. Dit blijkt uit onderstaande citaat (gemeente Oosterhout, 2021a, p. 7):

“ Het vastleggen van de gezamenlijke stip aan de horizon, waarbij we eenduidige begrippen en termen gebruiken en tot gedeelde uitgangspunten komen, zal het integraal samenwerken verder bevorderen. Hierbij gaat het niet alleen over de samenwerking binnen de eigen gemeentelijke organisatie, maar zeker ook over de samenwerking met onze maatschappelijke partners.”

Hiernaast is ook aandacht voor alle leefgebieden van de cliënt. Als de professional signalen opvangt dat er onder de oppervlakte problemen spelen op andere leefgebieden maakt die het bespreekbaar met de inwoner (gemeente Oosterhout, 2021a, p. 31).

## **Dijk en Waard**

Er is bij de gemeente Dijk en Waard sprake van een *Integraal beleidskader sociaal domein* wat wijst op een nadruk op integraal werken. Ook is er sprake van een samenhangende en domeinoverstijgende samenwerking. Dit blijkt ook uit onderstaande citaat (gemeente Dijk en Waard, 2023a, p. 7):

“Een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid van alle betrokken ketenpartners, zoals maatschappelijke organisaties, welzijnsinstellingen en zorgaanbieders is daarbij van belang. In deze aanpak staat de inwoner en zijn/haar leefwereld centraal en realiseren we de ondersteuning waar mogelijk vanuit het informele netwerk.”

Bij het geven van ondersteuning aan cliënten binnen de participatiewet wordt geprobeerd alle leefgebieden van de inwoner integraal te onderzoeken waar dat nodig is (gemeente Dijk en Waard, 2023a, p. 11). Vragen van inwoners worden benaderd vanuit een bredere context die betrekking heeft op diverse leefgebieden (gemeente Dijk en Waard, 2023a. p. 24).