

Pionierende wijkteams in Zaanstad

Dit project brengt de competenties in beeld die professionals in wijkteams nodig hebben bij het uitvoeren van hun integrale opdracht. Het doel is de (maatschappelijke) participatie van bewoners in verschillende wijken in Zaanstad vergroten.

Maisha van Pinxteren, MSc
Josip Kesic, MSc
Dr. Lilian Linders

Lectoraat Empowerment en Professionalisering Sociaal Domein
Gezondheid, Sport en Welzijn
Hogeschool Inholland Haarlem



Voorwoord

Dit praktijkgericht onderzoek vond plaats onder de vlag van het Kennisplatform Sociaal Domein Noord-Holland (KPSDNH). Dit kennisplatform is één van de veertien Werkplaatsen Sociaal Domein (WSD) in Nederland en is verbonden aan het lectoraat Empowerment en Professionalisering van Hogeschool Inholland. Samen met de partners in het kennisplatform verkennen, verzamelen, verdiepen, vernieuwen, verbreden en verspreiden we kennis op basis van onze gemeenschappelijke kennisagenda. De onderliggende vraag daarbij is: Doen we het goede in het sociaal domein? En doen we dat goed genoeg? In de kennisagenda zijn twee veelomvattende thema's geformuleerd: professionals in beweging én preventie en innovatie. De activiteiten van het KPSDNH hebben als doel het realiseren van innovatie en het genereren van handelingskennis voor het werkveld en het hoger beroepsonderwijs.

Voor de gemeente Zaanstad waren de drie decentralisaties in het sociaal domein aanleiding om meer integraal te kijken naar het beleid in het sociaal domein. Deze publicatie focust op de verbinding tussen de Participatiewet en de Wmo die in de gemeente Zaanstad beide worden uitgevoerd door lokaal georganiseerde wijkteams. Zaanstad heeft het lectoraat Empowerment en Professionalisering gevraagd samen te werken in een project om meer zicht te krijgen op de competenties die (toekomstige) sociaal werkers nodig hebben bij integraal werken om (maatschappelijke) participatie van bewoners in de wijk te ondersteunen.

Het beoogde effect van dit project is meer zicht krijgen op wat het betekent om integraal te werken en te handelen in de praktijk en in hoe professionals daar vorm aan geven. We maken het handelingsrepertoire van professionals expliciet zodat zij, waar mogelijk, nog beter kunnen bijdragen aan de participatie van bewoners. Tegelijkertijd willen we samen leren en de expertise die de twee teams opdeden over integrale dienstverlening delen met professionals, beleidsmakers, bestuurders en studenten. Het onderzoek werd net voor aanvang van de coronacrisis uitgevoerd. De meeste data hebben we kunnen verzamelen, weliswaar in een heel andere setting dan waarin de wijkteams werken bij publicatie van dit onderzoek (met 1,5 meter afstand). Toch verwachten wij dat de beschreven competenties juist ook nu, met alle beperkingen die de covid-19 pandemie ons oplegt, relevant blijven om kwetsbare bewoners te ondersteunen bij participatiemogelijkheden in de wijk.

De verwachtingen ten aanzien van regisserende professionals zijn hoog. Zij moeten zowel de taal van bewoners spreken als die van managers, beleidsmakers en bestuurders. Wij willen hier onze bewondering uiten voor de professionals in de wijkteams en onze gesprekspartners bedanken voor de enthousiaste en open wijze waarop zij hun ervaringen en ideeën met ons deelden.

Samenvatting

Om meer zicht te hebben op de competenties die professionals inzetten bij het integraal werken in de wijk, keken we vanuit het begrip empowerment. Het begrip empowerment dat bestaat uit zowel macht als kracht, is te koppelen aan drie verschillende niveaus: het individuele, het collectieve en het politiek-maatschappelijke niveau. Ook het handelen van professionals kan gezien worden op deze niveaus.

Uit het onderzoek komt vooral de complexiteit en intensiteit naar voren van de functie die professionals vervullen in integraal werkende wijkteam. Integraal werken en empowerment van cliënten vraagt om sociaal reflexieve professionals. Dat wil zeggen dat de professionals met hun verschillende expertises zich moeten realiseren dat ze situatieafhankelijk met elkaar samenwerken. Ze moeten tevens een bewuste vertaalslag kunnen maken van de situatie van een individuele cliënt naar de verschillende niveaus van empowerment. Daarbij kiezen zij een aanpak waarmee ze de bewoners (die onderling enorm verschillen) weten te bewegen tot meer participatie. Ze moeten hiervoor voortdurend werken aan de relatie met de bewoner. Samengevat noemen we het vermogen tot sociale reflexiviteit 'bewust sociaal handelen'.

Op het eerste niveau van empowerment, het individuele, zien we deels bekende competenties zoals werken vanuit vertrouwen, mensen benaderen vanuit dynamiek en mogelijkheden, oprechte aandacht, leefgebieden snel in kaart kunnen brengen, onbevooroordeeld zijn en een open houding hebben. Het omgaan met en overwinnen van weerstand blijkt een belangrijk nieuw thema voor de professionals in wijkteams. Zij moeten voortdurend zoeken naar een balans tussen de vertrouwensrelatie en het handhaven en verplichten vanuit de opdracht van de Participatiewet. Bovendien blijkt de nieuwe intensieve aanpak waarbij professionals dicht op bewoners zitten en investeren in een goede relatie (zacht), als een harde aanpak te worden ervaren. Bewoners ervaren deze aanpak als veel dwingender dan de tamelijk anonieme aanpak van voorheen.

Op het tweede niveau van empowerment, het collectieve niveau waar het gaat om het mobiliseren van hulpbronnen in de omgeving, wordt de complexiteit van het speelveld van integraal werken zichtbaar. Hierbij zijn afstemming en goed casuïstiekoverleg belangrijk. Om individuele hulpvragen te verbinden aan collectief sociaal werk, hebben de wijkteams de competenties van het opbouwwerk nodig: verbinden, creëren, out of the box denken, organiseren en netwerkvaardigheid. Juist tijd vrijmaken voor investeren in collectieve voorzieningen en samenlevingsopbouw is essentieel en maakt een integraal aanbod mogelijk.

Op het derde niveau, het politiek-maatschappelijke niveau van empowerment, zien we dat professionals een belangrijke rol spelen in het creëren van maatschappelijke voorwaarden in een wijk om bijvoorbeeld de beeldvorming over kwetsbare bewoners in een wijk te verbeteren en nieuwe mogelijkheden te benutten. Het is belangrijk dat professionals over de competentie beschikken en de ruimte krijgen om signalen uit de praktijk te aggregeren en die om te zetten in informatie voor gemeentelijk beleid. Door de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden te beïnvloeden kunnen collectieve voorzieningen worden opgezet én geconsolideerd.

Uit de bevindingen destilleren we deze aanbevelingen

- 1) Investeer in gedegen methodische casuïstiekbesprekingen en geef dit een centrale rol.
- 2) Geef wijkteams meer ogen en oren in de wijk en ga met ze in gesprek over de rol van het opbouwwerk in de wijk.

- 3) Ontwikkel gesprekscycli waarbij de gemeente periodiek aansluit bij teamoverleg waardoor signalen over beleid en regelgeving snel bij de gemeente zichtbaar worden.
- 4) Werk aan het vormgeven van een goede route binnen de gemeente om de signalen uit de wijkteams daadwerkelijk verder te brengen.
- 5) Investeer in training aan professionals rondom het dilemma tussen vertrouwen en het verplichte karakter van de Participatiewet.
- 6) Ontwikkel samen met professionals en (vertegenwoordigers) van bewoners beleid en een visie die aansluiten bij de integrale opdracht.
- 7) Formuleer gemeentelijk beleid in een taal die uitgaat van de mogelijkheden tot meedoen en die zich leent voor bruggen bouwen.
- 8) Stimuleer onderlinge samenwerking tussen de wijkteams.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
Inleiding	5
1. Achtergrond: wetten en beleidskeuzes.....	7
De twee wetten integraal uitvoeren	7
Integraal werken als continu proces	8
Hoe Zaanstad de decentralisaties invult	8
Taak is uitgebreid met stimuleren van het ‘zittend bestand’	8
2. Twee wijkteams met een breed interventierepertoire.....	10
Assendelft/Westzaan	10
Poelenburg	10
3. Centrale concepten, begrippen en aanpak	11
Empowerment en integraal werken.....	11
Onderzoeksvraag en aanpak	12
4. Aansluiten bij de bewoner (eerste niveau)	13
Wie zijn de bewoners?	13
Omgaan met weerstand en situationeel handelen.....	15
Zachte aanpak komt vaak hard aan	17
5. Werken in de wijk (tweede niveau).....	18
Samenwerken binnen het team	18
Samenwerken met anderen in de wijk.....	19
Nabijheid versus afstand: ethische dilemma’s.....	20
Creëren van (maatschappelijke) participatie in de wijk.....	20
(On)mogelijkheden van collectief aanbod	21
6. Creëren van politiek-maatschappelijke voorwaarden (derde niveau).....	23
Consolideren en afbakenen.....	23
Feedbackarticulatie uit de praktijk.....	23
7. Conclusies en aanbevelingen	25
Aanbevelingen.....	26
Overige aanbevelingen.....	28
Bijlage 1 : Competentie overzicht per niveau van empowerment.....	32

Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Participatiewet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan inwoners die een steuntje in de rug nodig hebben. De wetten brachten belangrijke veranderingen teweeg in de lokale aansturing en inrichting van het sociaal domein (Linders, Feringa, Potting & Jager-Vreugdenhil, 2016). De verwachting hierbij was én is dat de lokale overheid dichtbij burgers ondersteuning biedt die beter aansluit bij hun behoefte en eigen kracht. Het achterliggende idee is dat de leefwereld van mensen zo meer centraal staat en dat de systeemwereld van wetten en organisatie meer ten dienste staat van die leefwereld (Van Deth, Van Houten, Nourozi, & Kuiper, 2016; Linders & Feringa, 2014). Het beroep op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers groeit om deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Professionals in de wijk staan, mede door de invoering van deze wetten, sinds enkele jaren voor een nieuwe opdracht en daarmee een – gedeeltelijk – nieuwe werkwijze. Het ondersteuningsaanbod wordt in samenspraak met bewoners opgesteld en waar mogelijk dicht bij huis georganiseerd. Er wordt steeds meer van het informele netwerk verwacht. Om dit te organiseren zijn in veel gemeenten sinds een aantal jaren (sociale) wijkteams actief. De professionals van deze wijkteams vormen vaak het eerste contact voor wijkbewoners die hulp nodig hebben.

Ook in de gemeente Zaanstad zijn de decentralisaties van het sociaal domein vormgegeven door het inrichten van wijkteams, elf in totaal. Van de professionals in de wijkteams wordt verwacht dat zij de wijkbewoners ondersteunen met het (gaan) participeren in de wijk. Dit kan gaan om maatschappelijke participatie vanuit de Wmo, gericht op zelfredzaamheid, en het kan maatschappelijke participatie vanuit de Participatiewet zijn, gericht op begeleiding naar (betaald of onbetaald) werk. Eén van de beleidsdoelen van de gemeente Zaanstad is om de komende jaren alle wijkteams deze integrale opdracht te laten uitvoeren. Het is daarom nodig meer zicht te krijgen op de competenties die professionals inzetten bij de integrale dienstverlening in de wijk. Ten tweede is het van belang meer kennis op te doen over eventuele nieuwe competenties die nodig zijn door het uitvoeren van de Participatiewet.

Gemeente Zaanstad heeft het lectoraat Empowerment en Professionalisering gevraagd samen te werken in een project om meer zicht te krijgen op de vraag:

Welke competenties zetten sociaal werkers in bij het integraal werken om (maatschappelijke) participatie van bewoners in de wijk te ondersteunen?

Het project is uitgevoerd onder de vlag van het Kennisplatform Sociaal Domein Noord-Holland. Het beoogde effect is meer zicht krijgen op hoe integraal werken in de praktijk wordt vormgegeven en op het handelingsrepertoire van professionals bij het integraal werken. Het doel is deze kennis expliciet te maken om het onderlinge leerproces te versterken en eventuele behoefte aan ondersteuning in de wijkteams naar boven te halen. Op deze manier draagt dit project indirect bij aan de kwaliteit van integrale dienstverlening en vergroot het de kwaliteit van leven en de participatiemogelijkheden van bewoners in de wijken. Dit rapport geeft in ieder geval antwoord op deze vragen:

- Hoe zijn de wijkteams vormgegeven, wie werken er en wat is hun achtergrond?
- Wat zijn de competenties van professionals in de omgang met bewoners?
- Wat zijn de competenties van professionals in relatie tot andere professionals?

- Wat zijn de competenties van professionals in relatie tot de gemeente?

Op basis van de bevindingen worden aanbevelingen gedaan aan de wijkteams en de gemeente om de integrale dienstverlening in de wijkteams te ondersteunen.

Om te begrijpen hoe de wijkteams invulling geven aan de nieuwe rol en werkwijze, richtten wij ons onderzoek op twee wijkteams in Zaanstad. Een team dat al twee jaar bezig is met de aanvullende opdracht vanuit de Participatiewet en een team dat net is gestart met het vormgeven van deze nieuwe opdracht. Bij deze teams zijn meerdere observaties uitgevoerd bij verschillende activiteiten, zoals het observeren van trainingen en casuïstiek besprekingen. Daarnaast zijn er semigestructureerde diepte-interviews gehouden met wijkteammedewerkers uit beide teams. Ten behoeve van het rapport heeft het lectoraat tevens relevante literatuur en documentatie onderzocht. Op 3 juni 2020 is een conceptversie van dit advies besproken met de wijkteamprofessionals. Vervolgens is op 30 juni in het ontwikkeloverleg, waarbij betrokkenen van de drie aanbieders van zorg en welzijnsondersteuning aanwezig waren, feedback opgehaald. De input uit deze bijeenkomsten is meegenomen in het uiteindelijke rapport.

De opzet van dit advies is als volgt. Hoofdstuk 1 schetst de achtergrond van de adviesvraag: de invoering van de Participatiewet en Wmo en de verschillende regelingen en afspraken die gelden voor het vormgeven van de uitvoering van deze wetten en de beleidskeuzes die gemeente Zaanstad hiervoor maakte. Hoofdstuk 2 brengt de twee wijkteams in het project in beeld en schetst de samenstelling ervan. Hoofdstuk 3 beschrijft een aantal belangrijke concepten die zijn gebruikt bij de definiëring en analyse van de competenties van wijkteamprofessionals bij het integraal werken in wijkteams. De hoofdstukken 4, 5 en 6 beschrijven vervolgens de uitkomsten van de dataverzameling en geven antwoord op de verschillende deelaspecten van de hoofdvraag. Op basis hiervan worden in hoofdstuk 7 conclusies beschreven en enkele aanbevelingen gedaan.

1. Achtergrond: wetten en beleidskeuzes

Voor de gemeente Zaanstad waren de drie decentralisaties in het sociaal domein aanleiding om meer integraal te kijken naar het beleid in het sociaal domein. Deze publicatie zoekt in op de verbinding tussen de Participatiewet en de Wmo die in de gemeente Zaanstad beide worden uitgevoerd door lokaal georganiseerde wijkteams. Eerst waren de medewerkers van de wijkteams vooral verantwoordelijk voor ondersteuningsvragen van bewoners, nu worden zij ook ingezet voor het uitvoeren van de Participatiewet die zich met name richt op meedoen op de arbeidsmarkt. De uitvoering van de Participatiewet door wijkteams is nieuw voor Zaanstad. Het wordt in deze gemeente dan ook de ‘aanvullende opdracht genoemd’. Voordat we ingaan op de wijkteams wordt in dit hoofdstuk de achtergrond van de wetten beschreven en de beleidskeuzes die gemeente Zaanstad heeft gemaakt.

De twee wetten integraal uitvoeren

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 werden drie groepen die daarvoor strikt gescheiden waren samengebracht onder één paraplu: bijstandsgerechtigden, werknemers van sociale werkvoorziening en jonggehandicapten met een Wajong-uitkering. Daarnaast had de nieuwe wet tot gevolg dat de gemeente de eerste verantwoordelijke werd voor deze mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit leidde echter eveneens tot tal van nieuwe vragen bij gemeenten over aansprakelijkheid, verplichtingen en passende nieuwe aanpak voor de verschillende doelgroepen.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt sinds 2007 uitgevoerd door gemeenten en werd herzien in 2015. Het doel van deze wet is bewoners zo goed mogelijk in staat stellen deel te nemen aan de samenleving en eraan bijdragen dat mensen zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Mensen kunnen ondersteuning krijgen bij huishoudelijke hulp en het voeren van een gestructureerd huishouden, een aanpassing in de woning, maar ook begeleiding bij dagbesteding.

De Participatiewet en de Wmo delen het begrip participatie op in twee vormen: inclusie en participatie op de arbeidsmarkt en maatschappelijke participatie en inclusie (zelfredzaamheid) voor hen die dat niet zelfstandig (meer) kunnen (Van Deth et al., 2016). In eerste instantie leken deze wetten verschillend en werden zij ‘verkokerd’ uitgevoerd, terwijl de decentralisaties juist gericht zijn op meer samenhang. Verhaag en Versluis (2019) beschrijven dit in een rapport van Movisie als volgt ‘de Wmo is de wet van kunnen en mogen en kijkt vooral naar belemmeringen en het opheffen ervan. De Participatiewet benadrukt dat je een plicht hebt om je in te zetten en is daarmee de wet van willen en moeten (p. 9)’. Ondertussen zijn veel gemeenten op zoek naar een integrale aanpak zodat bij interventies de hulpvraag van bewoners centraal staat. Vaak kunnen mensen pas participeren op de arbeidsmarkt als het welzijn en de zelfredzaamheid geborgd zijn, maar andersom draagt arbeidsmarktparticipatie direct bij aan een toename van zelfredzaamheid en welzijn. Dit maakt het zinvol om de uitvoering van beide wetten samen in hun wisselwerking te bekijken. Het denken in de ontwikkeling van de mens en de ondersteuning daarbij zouden daarom centraal moeten staan in de uitvoering van de wetten, in plaats van de wetten zelf.

Dit uitgangspunt wordt onderschreven door het beleid en de koers van de gemeente Zaanstad. De gemeente beoogt met het integrale beleid dat de wetten elkaar versterken. Het idee is dat er winst valt te behalen – voor gemeente en bewoners – door participatie in wijken breed te benaderen. Het is daarbij van belang dat de instrumenten gericht op begeleiding naar (sociale) activering en werk én methoden gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid in de wijk, geïntegreerd worden aangeboden.

Een integraal aanbod ontwikkelen en de mens centraal stellen, impliceert dat wijkteammedewerkers dezelfde competenties nodig hebben bij het uitvoeren van de Wmo als bij de Participatiewet. In dit project kijken we welke competenties het integraal werken vraagt van de professionals in de wijkteams. We richten ons hierbij op wat zij inzetten, zowel op micro-, meso- als macroniveau. Het beantwoorden van deze vraag is niet alleen belangrijk voor de bewoners en gemeente, maar vooral ook voor de professionals die de dagelijkse uitvoerders van de decentralisaties zijn én voor het onderwijs aan toekomstige sociaal werkers.

Integraal werken als continu proces

Om een beter beeld te krijgen van wat de wijkprofessionals doen om gestalte te geven aan de empowerment van bewoners en de integrale opdracht, is het van belang een eenduidig beeld te hebben van wat wordt verstaan onder integrale dienstverlening en integraal werken.

Wij hanteren 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’ (SZW, 2016, p. 5). Problemen op verschillende leefgebieden worden door hetzelfde wijkteam opgepakt en waar mogelijk door een en dezelfde professional begeleid. Dit komt overeen met het doel van het keukentafelgesprek in de Wmo: luisteren naar wat er gebeurt in iemands leven en luisteren naar waar behoefte aan is, zonder dat iemand zelf eerst een ‘loket’ moet zoeken dat past bij z’n hulpvraag. Naast deze definitie wordt er in ons onderzoek vanuit gegaan dat een integrale aanpak niet iets is dat je aan de tekentafel bedenkt. Het wordt vooral gezien als een continu proces dat je samen vormgeeft. Bovendien kijken we wat professionals met een zorg- of re-integratieachtergrond van elkaar kunnen leren.

Hoe Zaanstad de decentralisaties invult

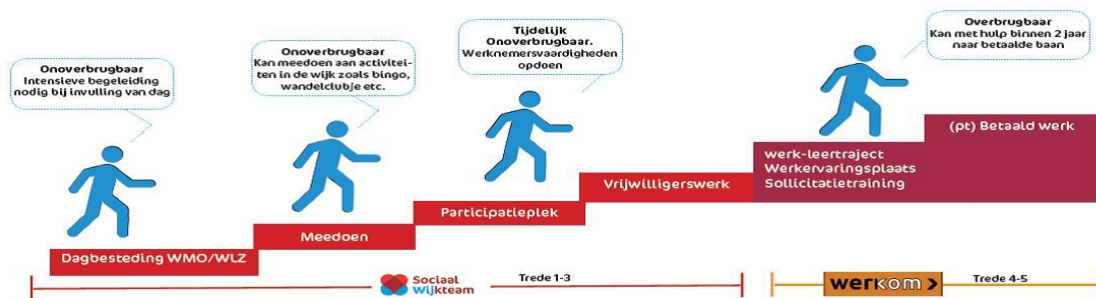
In de notitie ‘Gezamenlijke visie & opgaven rond de drie decentralisaties in het maatschappelijk domein’ (Zaanstad, 2012) staan vier pijlers voor het gemeentelijke beleid: preventie; eigen verantwoordelijkheid gericht op zelfredzaamheid; integrale benadering en effectieve voorzieningen; en een goed georganiseerd vangnet. Deze moeten resulteren in een beweging van de tweede naar de eerste, en naar de nuldelijnszorg (Zaanstad, 2012). Zaanstad hanteert daarbij het uitgangspunt dat een inwoner de regie herkrijgt op zijn of haar eigen leven. De hoop is dat vroeg signaleren en vroeg handelen in combinatie met het gebruikmaken van eigen mogelijkheden, een grotere kans geeft op een oplossing die op de langere termijn voor de bewoner zelf houdbaar blijft.

Taak is uitgebreid met stimuleren van het ‘zittend bestand’

Per 1 juni 2019 heeft de gemeente de sociale wijkteams, die voorheen voornamelijk werkten vanuit zorgvragen van de bewoners en het uitvoeren van de Wmo, een aanvullende opdracht verstrekt vanuit de Participatiewet, namelijk het bevorderen van participatie. Deze opdracht staat ook bekend onder de naam ‘zittend bestand’. In deze opdracht worden uitkeringsgerechtigden die niet in beeld zijn en al lange tijd een uitkering ontvangen, opgeroepen voor een gesprek met een wijkteammedewerker. Het is de wens van de gemeente dat het sociaal wijkteam deze uitkeringsgroep die niet al elders in een traject zit, op termijn actief benadert voor een gesprek over participatiemogelijkheden plus begeleiding. De eerste stap is mogelijkheden en onmogelijkheden in kaart brengen en gezamenlijk tot een plan van aanpak komen, met als doel mensen weer actief te laten worden op een manier die past bij hun mogelijkheden.

In veel gemeenten wordt gewerkt met de participatieladder, die het niveau van participatie van de burger meet (VNG, 2010). Mensen worden ingedeeld op de treden van een ladder die het niveau van participatie aangeeft. De ladder heeft zes treden, bij de onderste vier treden gaat het om mensen zonder een arbeidscontract, de bovenste twee zijn voor mensen met regulier werk: met ondersteuning (trede 5) of zonder ondersteuning (trede 6). In Zaanstad vallen de bewoners op de eerste vier treden onder de begeleiding van het wijkteam. Deze bewoners worden wel omschreven als mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, dat wil zeggen dat zij niet binnen twee jaar een betaalde baan kunnen vervullen. Mensen die al wel aan het werk zijn maar daarbij nog ondersteuning nodig hebben (trede 5), worden begeleid door het werkbedrijf in Zaanstad 'Werkom'. Deze indeling is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: Indeling treden en dienstverlening



Bron: Zaanstad, Participatieplaat.

De sociale wijkteams hebben met betrekking tot participatie in Zaanstad de volgende opgave: Het sociaal wijkteam is verantwoordelijk voor de begeleiding van mensen met een (tijdelijk) te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Doel is om deze inwoners naar vermogen te laten participeren ten behoeve van de wijk en de samenleving. Wijkteams zijn alert op de vorderingen van hun cliënten en de mogelijkheid om door te stromen naar 'Werkom' dan wel uit te stromen naar betaald werk. Duidelijke hoop daarbij is dat de participatie-aanpak kostenbesparend is op andere budgetten zoals het maatwerkbudget, minimaregelingen, de uitkeringen en het zorgbudget.

2. Twee wijkteams met een breed interventierepertoire

Om te begrijpen hoe de wijkteams invulling geven aan de nieuwe rol en werkwijze, verrichtten wij onderzoek bij twee wijkteams in Zaanstad. Een team dat al twee jaar bezig is met de aanvullende opdracht vanuit de Participatiewet en een team dat net is gestart met de integrale opdracht. De sociale wijkteams worden in Zaanstad door drie aanbieders uitgevoerd. De wijkteams in dit project zijn van twee verschillende aanbieders. Hieronder beschrijven we de twee wijken en de wijkteams.

Assendelft/Westzaan

Het eerste team waar we meeliepen is het team in Assendelft/Westzaan. Dit wijkteam is werkzaam in een voormalig lintdorp in de polder dat van oorsprong is opgedeeld in verschillende buurten. Het team bestaat uit een teamleider, een front officemedewerker en tien sociaal werkers. Dit zijn T-shaped professionals met verschillende specialistische hbo-vakkennis (Movisie, 2019). Een T-shaped professional is iemand met basiskennis van een breed aantal onderwerpen, de ligger op de T, en een diepteprofiel met specifieke expertise, de staander van de T. De professionals worden in de praktijk regisseur genoemd. De regisseur werkt als generalist en heeft een eigen caseload met diverse hulpvragen (H. van de Walle, persoonlijke communicatie 3 maart 2020).

Poelenburg

Het tweede team betreft een team van een andere aanbieder, die werkzaam is in Poelenburg en Peldersveld. Deze aanbieder heeft ervoor gekozen te werken met een bovenwijks participatieteam. De aanpak is meer specialistisch van aard. Met een teamleider, een coördinator en vier sociaal professionals. Het bovenwijkse team werkt voor vier wijkteams in Zaanstad aan de aanvullende opdracht om mensen vanuit de Participatiewet te activeren. Wij hebben meegekeken naar de werkzaamheden in de wijk Poelenburg, een wijk die is gebouwd eind jaren vijftig, begin jaren zestig en zich kenmerkt door hoogbouwflats waar een groot percentage voormalige gastarbeiders woont. Een hoog aantal huishoudens leeft er op het sociaal minimum. De wijk Poelenburg heeft een relatief groot aantal mensen met een uitkering en problemen met de Nederlandse taal. Het wijkteam in Poelenburg bestaat uit één teamleider en twintig sociaal professionals. Ook in dit team werken professionals met verschillende achtergronden. De sociaal werkers uit het bovenwijkse participatieteam werken nauw samen met de professionals uit het lokale wijkteam. De teamleden werken aan verschillende vraagstukken maar hebben onderling nauw contact. De professionals worden omschreven als regisseurs met een eigen caseload.

Hoewel het eerste team meer generalistisch is ingericht en het tweede team meer specialistisch, geldt voor beide teams dat ze de opdracht hebben om domein overstijgend te werken vanuit een brede blik op zorg, werk, wonen en samenleven. Dit komt overeen met de breed gedeelde visie dat het realistisch en effectief is in te zetten op generalistische wijkteams die met de verschillende typen professionals als collectief beschikken over een breed interventierepertoire (zie onder andere Omlo, 2017). Hoe dit precies wordt ingericht is uiteraard afhankelijk van de wijk en de grootte van het team.

3. Centrale concepten, begrippen en aanpak

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de achtergrond en beleidskeuzes beschreven even als de wijkteams waarbij dit onderzoek plaatsvond. Dit hoofdstuk beschrijft een aantal belangrijke concepten die zijn gebruikt bij de definiëring en analyse van de competenties van wijkteamprofessionals bij het integraal werken in wijkteams. Bij de analyse gaan we uit van drie niveaus van empowerment. Deze zienswijze lichten we hieronder toe.

Empowerment en integraal werken

Het concept eigen kracht dat centraal staat bij de Wmo en Participatiewet sluit moeiteloos aan bij het empowermentparadigma van waaruit het lectoraat werkt. Het lectoraat ziet empowerment als een benadering die de professional kan inspireren in zijn handelen en die handvatten biedt voor krachtgerichte ondersteuning. Jacobs, Braakman en Houweling (2005) maken inzichtelijk dat om het begrip empowerment goed te begrijpen de dubbele betekenis van het woord power gekend moet worden: macht en kracht als twee kanten van dezelfde medaille. Binnen het empowermentparadigma ligt de nadruk op het benoemen en versterken van de krachten die mensen hebben én op de mogelijkheden om controle uit te oefenen op het eigen leven. De focus ligt hierbij op gezondheid, aanpassingsvermogen en natuurlijke hulpsystemen (familie, lotgenotencontact), en niet op het identificeren van problemen of negatieve effecten van situaties (Zimmerman, 2000).

Jacobs et al. (2005) koppelen zowel macht als kracht aan drie verschillende niveaus van empowerment: individueel, collectief en politiek-maatschappelijk niveau (bijlage 1). Met de empowermentvisie kijk je vanuit deze gelaagdheid naar sociale vraagstukken. Ook het handelen van professionals kan gezien worden op deze drie verschillende niveaus. Als zij bijdragen aan de empowerment van bewoners is het interessant om te kijken naar de competenties die zij inzetten om empowerment op deze verschillende niveaus te bereiken.

Medewerkers van een wijkteam werken in een netwerk van actoren. De actoren waartoe professionals uit wijkteams zich verhouden, zijn in dit onderzoek de gemeente, andere professionals en bewoners van een wijk (zie figuur 2). De nadruk in de dataverzameling lag op de competenties die sociaal werkers inzetten bij het werken met bewoners. Om een compleet beeld te krijgen van de competenties die een professional nodig heeft bij het integraal werken in een wijkteam spraken we eveneens met hen over de competenties die zij inzet bij het werken met andere actoren zoals de gemeente en andere sociale professionals.

Figuur 2: Actoren sociale reflexiviteit



Integraal werken en empowerment van cliënten vraagt om sociaal reflexieve professionals, dat wil zeggen professionals die zich met hun verschillende expertises realiseren dat ze situatieafhankelijk met elkaar samenwerken en die in staat zijn om een bewuste vertaalslag te maken van de situatie van een individuele cliënt naar de verschillende niveaus van empowerment. Daarbij kiezen zij een aanpak waarmee ze de bewoners (die onderling enorm verschillen) weten te bewegen naar meer participatie. Voortdurend werken aan de relatie met de bewoner is hierbij essentieel. Samengevat noemen we het vermogen tot sociale reflexiviteit ‘bewust sociaal handelen’.

Onderzoeksvraag en aanpak

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden kijken we met name vanuit de drie niveaus van empowerment en maken we gebruik van sociale reflexiviteit als concept om competenties van wijkteammedewerkers te analyseren. Door als sociaal werker sociaal reflexief te handelen kan uiteindelijk het doel, maatschappelijke participatie, worden bereikt. In dit onderzoek zal het dus niet zozeer gaan om de vraag *of* integraal werken een manier is om kwetsbare bewoners te activeren, maar om de vraag *hoe* een sociaal werker dit kan doen met de inzet van welke competenties.

De casuïstiek, de voorbeelden en het interviewmateriaal voor dit project zijn verkregen uit vier participerende observaties en zes semigestructureerde interviews met sociale professionals. Met name de gesprekken met de wijkteamprofessionals zijn gebruikt om meer zicht te krijgen op de competenties die zij nodig hebben bij het uitvoeren van het integrale beleid.

Dit onderzoek is uitgevoerd net voor het begin van de coronacrisis. Helaas hebben we om die reden bij één wijkteam twee geplande participerende observaties niet kunnen uitvoeren. Om dit te ondervangen is het conceptrapport besproken in een expertbijeenkomst waarin de professionals konden bijsturen en aangeven of zij zich herkenden in de beschreven casuïstiek. Deze input is opgenomen in de rapportage.

In de volgende drie hoofdstukken gaan we in op de uitkomsten van de dataverzameling. Er is voor gekozen om de wijkteams niet met elkaar te vergelijken, maar om een algemeen beeld te geven van de competenties die professionals inzetten bij het integraal werken. Het aantal observaties en interviews laat een verantwoorde vergelijking niet toe. Bovendien gaat de centrale vraag in dit onderzoek over de competenties die professionals inzetten bij integraal werken, en niet over de verschillen tussen de twee wijkteams.

4. Aansluiten bij de bewoner (eerste niveau)

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven hebben we op basis van het begrip sociale reflexiviteit – bewust sociaal handelen – gekeken naar de competenties die wijkteamprofessionals inzetten bij het integraal werken. Bij de analyse gaan we uit van drie niveaus van empowerment. Hoe sociale professionals zich verhouden tot hun doelgroep bestaat uit meerdere aspecten, van hoe zij over deze doelgroep denken tot en met hoe zij meerdere en soms tegenstrijdige rollen hebben in hun werk. In dit hoofdstuk beschrijven we welke competenties professionals inzetten op het eerste niveau van empowerment, het individuele niveau, dat wil zeggen in de directe omgang met bewoners in de wijk. We bespreken de competenties die naar voren komen uit de interviews met professionals, in de literatuur en vanuit de observaties in de wijkteams.

Wie zijn de bewoners?

Hoe wordt gesproken over de ander beïnvloedt hoe je vervolgens handelt en mensen benadert. Om die reden is het relevant te kijken naar het beeld dat wijkteamprofessionals hebben van bewoners in de wijk. Wat onze respondenten telkens benadrukken is hoe divers de mensen zijn met wie zij werken. Er zijn grote verschillen tussen mensen in termen van de aard van de problemen waarmee zij kampen en de aard en mate waarin zij er iets aan willen of kunnen doen. Ondanks de verschillen ontwaren de professionals twee hoofdcategorieën bewoners. De eerste categorie beschrijven zij als mensen die niet in zichzelf geloven en steun nodig hebben en die willen ontvangen. De tweede categorie zijn mensen die langdurig een uitkering ontvangen en die weerstand hebben, het wel prima vinden of vinden dat ze niet zelf iets hoeven te doen. Opvallend is dat de wijkteamprofessionals dit niet als iets statisch beschrijven. Er is in hun woordkeuze duidelijk dynamiek te bespeuren, ze spreken over ‘mensen die het eventjes niet zelf kunnen’, ‘mensen die het vertrouwen in zichzelf zijn kwijtgeraakt’, mensen die geen idee hebben wat ze willen’, ‘mensen die trauma’s hebben’ of ‘mensen die een tik op de neus hebben gehad’. Ook in het volgende citaat komen deze mensbeelden naar voren:

Mensen die het alleen kunnen, die komen hier helemaal niet. Die hebben of een baan of een partner die genoeg inkomen brengt waardoor je dat niet hoeft. Mensen komen hier altijd met een stukje waarin ze het dus niet zelf kunnen. Of omdat ze vinden dat ze het niet zelf hoeven te doen. Dat is ook nog een interessante, vind ik . . . Ik geloof heilig, dat iedereen iets kan. En dat iedereen iets leuk vindt en dat iedereen iets wil. Niet iedereen wil die 40-uren werkweek. Doe ik ook niet. Vind ik ook helemaal geen maatstaf. Maar een stukje onafhankelijkheid, financieel of gewoon in het leven. Ik denk dat iedereen dat wil. Iedereen wil ook afhankelijkheid, een cohesie. Ik vind het belangrijk om met diegene aan de slag te gaan van wat wil je nou. Is dit het dan? (respondent 2)

De respondenten geven aan dat de veranderingen die zij beogen niet zijn gericht op assimilatie of eenzijdig aanpassen aan de samenleving, maar op zelfgekozen en gewenste participatie van bewoners. Dit sluit aan bij de literatuur, Lilian Linders (2018) stelt dat gerichtheid op de ander behoort tot de basishouding van de sociaal werker. Een sociaal werker zet zich in om de (potentiële) mogelijkheden van ander tot zijn recht te laten komen. Het gaat hier nadrukkelijk om in cocreatie met anderen gestalte geven aan de opdracht van het sociaal werk. Andere mensen zijn diegenen met wie de sociaal werker moet afstemmen en samenwerken. De sociaal werker zelf is niet de centrale en cruciale factor bij het bevorderen van het sociaal functioneren van mensen, dat is juist de andere mens zelf (Linders, 2018) met zijn, soms nog impliciete, krachten, vermogens en talenten. Het is de

kunst van de professional om die in samenwerking met de cliënt of bewoner te verzilveren. Uit de interviews komt naar voren dat de wijkteamprofessionals deze visie onderschrijven.

Professionals geven aan dat het stellen van doelen alleen zinvol is als de bewoner deze onderschrijft. De regie bij de bewoner laten en aansluiten bij diens behoefte vinden zij eveneens een belangrijke competentie bij het bevorderen van maatschappelijke participatie. Specifieke kwesties die te maken hebben met het gebrek aan betaald werk of een Wmo-aanvraag, zijn volgens de professionals geen geïsoleerde vragen maar uiting en onderdeel van meerdere aspecten uit iemand zijn leven. Professionals hebben de complexe taak om in te schatten welke interventie bijdraagt aan het hervinden van de eigen kracht om zo mee te doen aan de samenleving. Volgens respondenten is deze bredere, holistische benadering uiteindelijk effectiever en efficiënter.

Kijk, mensen kunnen niet participeren of richting de reguliere arbeidsmarkt omdat er beperkingen zijn of belemmeringen. Dus je moet aan die belemmeringen gaan werken, anders krijg je ze niet een stap verder. Die belemmeringen hebben niets met participatie te maken. Die hebben met al die andere dingen te maken. Met hun financiën, met hun thuissituatie, met hun gezondheid, en dat zijn eigenlijk de dingen die gewoon door het wijkteam opgepakt kunnen worden. (respondent 3)

Hieruit blijkt duidelijk dat de professionals in de wijkteams handelen vanuit de visie dat de bewoner centraal staat. Als we deze benadering bekijken vanuit empowerment, zien we dat de professionals hier op het eerste niveau van empowerment werken. Ze richten zich op de kracht van binnenuit. Het gaat over het vertrouwen en de wil om de persoonlijke situatie te beïnvloeden, over het aanspreken van eigen kwaliteiten en het geloof in eigen competenties en mogelijkheden. Daar waar onze respondenten zich bewust zijn van de enorme individuele en groepsverschillen tussen bewoners, kijken zij toch op dezelfde manier naar hen: iedereen kan iets, iedereen wil iets en iedereen kan groeien. Professionals in de wijkteams werken op dit niveau met de bewoner en duidelijk vanuit het idee dat het hervinden van eigen kracht de eerste stap is naar het meedoen in de maatschappij.

Het omgaan en overwinnen van weerstand blijkt een belangrijk nieuw thema voor de professionals in wijkteams die integraal werken. Een verschil tussen de Wmo en Participatiewet is dat bij de eerste de bewoner vaak zelf bij het wijkteam aanklopt met een zorgvraag. Vanuit de Participatiewet is dit (vaak) anders, bewoners worden actief door het wijkteam opgeroepen om te praten over mogelijkheden iets terug te doen in de wijk. Op het moment dat het wijkteam in contact komt met iemand die onder de Participatiewet valt, heeft deze persoon al een lange geschiedenis van contact met verschillende instituties en organisaties. Omdat er vaak een aspect van controle zit (bijvoorbeeld in de context van uitkeringen), wordt dit contact door bewoners vaak als onprettig ervaren. In het eerste contact krijgen professionals, anders dan bij de meeste zorgvragen, te maken met wantrouwen. 'De overheid' is voor de uitkeringsontvanger eerder een negatieve dan een positieve term. Dit negatieve beeld van de overheid, al dan niet gebaseerd op eerdere ervaringen, werkt samenwerking tussen de sociale professional en de bewoner tegen. Een onmisbaar ingrediënt voor een succesvol proces, vertrouwen, ontbreekt. Het negatieve beeld van de overheid kan daarnaast versterkt worden door het verplichte karakter van de Participatiewet. Een van de geïnterviewden verwoordt deze problematiek treffend:

Er zijn vooral heel veel gesprekken, met heel veel weerstand. Mensen hier in Zaanstad, de doelgroep die we spreken zijn zolang niet . . . wel om het jaar voor iets opgeroepen, maar dat waren altijd heel korte gesprekken en dan werden ze altijd ontheven en naar huis gestuurd . .

. dit is nieuw natuurlijk, dat we ze de participatieverplichting opleggen. Dus dat ze iets moeten doen, dat zijn de mensen niet gewend. Die hebben hun leven zo ingericht, dat het heel lastig is om ineens te gaan veranderen. Dat snap ik ook wel. Dus dat kost gewoon echt veel tijd. (respondent 3)

Vanuit het besef – sociale reflexiviteit – dat sommigen dit beeld hebben en dat dit het participatieproces belemmert, zorgen sociale professionals ervoor dat zij niet als een deel van de overheid worden gezien, maar als een andere, minder bedreigende en meer positieve partij. Zo zegt een geïnterviewde:

Mensen moeten ook het gevoel hebben van, dat er daadwerkelijk naar ze geluisterd wordt, dat het niet alleen is dat er iemand van de gemeente tegenover ze zit en dat dat het is, van moet Dat het een formeel iets is, want dat is absoluut niet wat ik probeer te doen in mijn werk, ik probeer wel echt heel erg ervoor te zorgen dat ik naast de bewoner probeer te staan. Dat ik echt die veilige omgeving zeg maar, creëer. (respondent 5)

De professionals benadrukken dat het van cruciaal belang is dat de bewoner zich gehoord en gezien voelt. Professionals uit wijkteams moeten gastvrijheid uitstralen en laten zien dat ze naast de bewoner staan. Dit is duidelijk een andere rol dan die vanuit de Wmo waarbij de professional direct kan werken vanuit vertrouwen. Professionals geven aan dat tijd een belangrijke factor is: het kost meer tijd om met iemand een cruciale band op te bouwen, hem of haar te leren kennen en om weerstand weg te nemen. Om vervolgens van daaruit op zoek te gaan naar een passende plek in de maatschappij. Of dit per se moet vanuit een hardere afstandelijke of vanuit een wat zachtere vriendelijke attitude, daarover zijn niet alle professionals het eens. Eén respondent zegt hier bijvoorbeeld over:

Eén van mijn collega's die heeft eerder bij de gemeente gewerkt en die was heel erg gewend om vanuit de formele rol haar gesprekken te voeren, dus met u en, weet je, gewoon, naja, in haar houding, in haar lichaamshouding wat stijver zeg maar. En ik probeer dat helemaal niet. (respondent 5)

Omgaan met weerstand en situationeel handelen

De sociale professionals stellen dat over het algemeen de menselijke benadering – bestaande onder andere uit individueel maatwerk, kijken naar de diepere aspecten zoals zelfbeeld en zelfkennis, vertrouwen winnen en een band opbouwen – effectief is. In sommige gevallen werkt deze benadering niet en krijgen sociale professionals door de situatie meer de rol die zij juist probeerden te vermijden, die van de hiërarchische, controlerende overheid. Omdat het sociaal wijkteam nauw contact heeft met uitkeringsgerechtigden heeft zij ook een rol op het gebied van signalering van oneigenlijk beroep doen op een voorziening. Sommigen proberen de tegenstrijdige rollen van vertrouwenspersoon en handhaver of overheid op te lossen door er een derde partij bij te betrekken zoals bijvoorbeeld de afdeling Naleving of Handhaving van de gemeente. Dit voorbeeld illustreert deze strategie:

Het is een relatieopbouw . . . kijk als het echt lastig wordt met weerstand en je moet toch echt een verplichting gaan opleggen, zeggen van 'sorry, maar we willen toch echt dat je wel verplicht behandeld gaat worden' dan kunnen we gesprekken met de afdeling 'Naleving' gaan doen. Dan is het ook makkelijker voor ons als wijkteam om de goeie te zijn en dan die van 'Naleving' die doet dan het hardere gesprek. (Respondent 3)

Dit is een duidelijk nieuwe rol die de wijkteamprofessionals minder inzetten bij de zorgvragen vanuit de Wmo. Veel professionals vinden hierin hun weg, maar geven tevens duidelijk aan ze dat deze rolwisseling en het situationeel handelen zwaar vinden. Een respondent beschrijft het omgaan met weerstand en het verwisselen van rollen als volgt:

Maar het is wel een heel verplichtend karakter. En daar ben ik wel blij mee, je zet daar wel het kader neer, dit is het vangnet, dit is voor mensen die echt niks anders kunnen en het is geen gratis geld, maar het is soms wel even zoeken naar hoeveel druk kan iemand hebben. Bij sommige mensen denk je echt van het is nog niet klaar. Je krijgt een schop naar werk, zal ik maar zeggen, en dat gaat dan toch mis. Iemand leeft natuurlijk ook al zoveel jaren zijn leven zoals die dat doet op een bepaalde manier. . . . Maar dat moet je ook kunnen. Tussen kennis van dit, van dat, maatschappelijk werk gesprekken en vervolgens een 'schop onder je reet' gesprek, en alles wat er tussen zit. Soms word ik er horendol van. Mensen vallen ook uit op dat stukje. Ik heb geen twee dezelfde gesprekken in een week. Omdat de vraag anders is, of omdat de specialisatie anders is. Of omdat ik het de ene keer heb met een inwoner en de andere keer met een dagbestedingsorganisatie. Dat is wel een ander gesprek. Dus het continu schakelen tussen andere disciplines en andere rollen, dat is het werk. (Respondent 2)

Professionals vertellen dat het verplichte karakter van de Participatiewet bij weerstand duidelijk vraagt om een ander handelingsrepertoire waarover zij niet automatisch beschikken. Ze blijken behoefte te hebben aan meer uitwisseling over het omgaan met deze dualiteit. Bij het wegnemen van weerstand, het handhaven en verplichten gaan zij verschillend om met het situationeel handelen en het inzetten van het juiste handelingsrepertoire. Zij stellen zich vragen als: in hoeverre is vertrouwenspersoon wel de juiste rol? Wanneer is misschien juist een ander handelingsrepertoire gepast? Wat hoort bij het wijkteam en wat kan beter worden opgepakt door naleving? Dit zijn vragen die zeker bij wijkteams die starten met de nieuwe opdracht gaandeweg uitgezocht moeten worden.

Het verplichte karakter van de Participatiewet helpt bewoners soms ook om buiten de comfortzone te gaan. De professional zet het verplichte karakter dan in om de bewoner verder te helpen. Dat vereist lef tonen en goed inschatten of de stap bij de bewoner past. In het volgende voorbeeld beschrijft een professional een casus waarin zij een moeder van een Top600-jongere begeleidt naar maatschappelijke participatie:

Dat kind heeft heel veel problemen, en moeder zou eventueel op een gegeven moment wel kunnen doorstromen naar betaald werk, maar die wordt zo gehinderd door de situatie met haar zoon die verslaafd is, die iedere dag bijna met justitie in aanraking, nou goed. Mevrouw durfde eerst niet vrijwilligerswerk te doen, uiteindelijk heeft ze dus, dat toch van mij moeten doen. Nu is ze gastvrouw bij een ander buurthuis in Peldersveld en ze vindt het heel fijn om gewoon eventjes weg te zijn van huis, om haar eigen ding te doen. Ze heeft daar andere gastvrouwen waar ze het heel leuk mee kan hebben, de Nederlandse taal wordt beter, ze leert, ja, naja, ook gewoon met de collega's die daar zijn van, wat, welke hulpinstanties zijn er allemaal en voor haar persoonlijk heeft het gewoon heel veel voordelen. Terwijl ze echt niet wou en uiteindelijk heeft dat dus heel mooi uitgekapt. (respondent 5)

Zachte aanpak komt vaak hard aan

Wat uit de gesprekken blijkt is dat juist de vertrouwensband, de tijd nemen om bewoners te leren kennen, kijken naar mogelijkheden, mensen zien rondlopen in de wijk, begroeten, af en toe een appje sturen et cetera, ook een zekere belasting vormen voor de bewoners. Heel anders dan bij de oude aanpak waar mensen eens in de zoveel tijd werden opgeroepen om een “stempel” te halen bij de gemeente, is de band nu wederzijds. Het gezien worden draagt volgens de professionals aan de ene kant bij aan de wil van bewoners om mee te werken. Maar aan de andere kant worden de extra ogen vanuit het wijkteam, hoe zacht ook, door bewoners wel degelijk als controlerend ervaren. Soms wordt deze extra interesse als zo belastend ervaren dat mensen ervoor kiezen hun uitkering te stoppen. Het moet volgens de professionals niet onderschat worden dat in de zachtheid (iedere week even langskomen voor koffie en een koekje) juist veel meer controle en dwang wordt ervaren dan het jaarlijks oproepen.

Bij de bewoners met een lage belastbaarheid gaat het om de maatschappelijke winst van activering. Deze is primair gelegen in de sociale opbrengst – bevrijding uit een sociaal isolement, grotere betrokkenheid bij de samenleving, zingeving – en veel minder in de economische opbrengst (De Beer, 2008). Het is voor bewoners wennen dat er niet wordt gehandeld vanuit wantrouwen maar vanuit vertrouwen. Het wijkteam (overheid) handelt bij het integraal werken veel meer vanuit normatieve vragen. Wat maakt het leven voor u zinvol? Wat moeten we doen om daar te komen? De nieuwe integrale aanpak heeft duidelijk een ander startpunt dan andere aanpakken, namelijk het individu in plaats van een bestaande gestandaardiseerde interventie. Hierdoor ontstaat er meer tussenruimte om te handelen en aan te sluiten bij wat werkt dan bij het strikt werken vanuit regels. Bakker-Klein (2019) noemt dit ook wel handelen vanuit responsiviteit. De persoonlijke relatie (zacht) werkt door in verwachtingen richting bewoners. Dit wordt vaak als veel harder ervaren dan de voormalige anonieme aanpak waarbij bewoners formeel door de gemeente bij de Dienst Werk en Inkomen werden opgeroepen.

5. Werken in de wijk (tweede niveau)

Om (maatschappelijke) participatie te ondersteunen is naast het individuele proces, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, een meer collectief proces nodig. In dit hoofdstuk gaan we in op de competenties die professionals nodig hebben in relatie tot andere professionals om integraal werken mogelijk te maken en participatie van de bewoner verder te brengen. Om dit te kunnen doen werkt een professional veelvuldig samen met zowel formele hulpbronnen, zoals instanties en hulpverlening binnen en buiten het wijkteam, als informele hulpbronnen, zoals sociale steun van familie en vrienden. Dit komt overeen met de tweede dimensie van empowerment, het collectieve niveau. Deze dimensie heeft betrekking op het kunnen mobiliseren van hulpbronnen in de omgeving.

Op het collectieve niveau kijken we naar de competenties van professionals vanuit twee perspectieven. We kijken naar de samenwerking binnen het wijkteam en naar de samenwerking buiten het wijkteam. Hierbij gaat het om verbinden van aanwezige actoren, plekken en initiatieven en het creëren van nieuwe (participatie)mogelijkheden in de wijk om het integrale wijkaanbod beter in te richten. Wat direct in het oog springt, zijn de competenties verbinden en creëren. Zij blijken cruciaal voor het vormgeven van integraal werken op het tweede niveau van empowerment. We gaan in op de complexe rol van sociaal werkers op het collectieve niveau van empowerment bij het creëren van participatiemogelijkheden.

Samenwerken binnen het team

Om de integrale ondersteuning aan een bewoner mogelijk te maken, werken professionals in het wijkteam samen met collega's met andere specialismen. De professionals benadrukken dat dit een kracht is van het werken in wijkteams en zien duidelijk voordelen voor bewoners.

En weet je, dan hoeft de bewoner niet nog een keer dat verhaal te vertellen, en in het wijkteam is ook gewoon echt de vrijheid om een collega te bevragen. En dat is, dat vind ik de kracht van het wijkteam, dat het ook moet, je kunt namelijk niet alles weten. (respondent 6)

De wijkteammedewerkers leren van elkaar en van elkaars expertise. Soms is er weinig tijd om van elkaar te leren in de dagelijkse praktijk.

In de ideale situatie pak ik ook de schuldhulpdienstverlening op. Maar dan heb ik een collega nodig die mij instrueert hoe ik bepaalde dingen moet doen. Er is een tijd geweest dat het team twee keer zo groot was, en de opdracht kleiner, toen kon dat, konden we met z'n tweeën op huisbezoek. . . . En andersom, dan ging ik met haar mee, maar dat kan nu niet meer. Dat is jammer, want het is gewoon verarming, maar goed. (respondent 2)

Het is belangrijk dat de professionals goed weten welke expertises er in het team zijn, maar ook dat ze om hulp durven vragen, goed samenwerken binnen het team en tijd hebben om van elkaars expertise te leren. Een manier om van elkaar te leren en te werken aan een gedeelde visie op het integraal werken is het casuïstiek overleg. De professionals geven aan dat dit overleg zowel binnen het team als maandelijks met externe partijen, een belangrijk moment is om met elkaar te leren. Het belang van casuïstiek bespreking wordt bovendien onderschreven vanuit het begrip sociale reflexiviteit. Het gaat dan niet alleen om het reflecteren op het persoonlijk handelen, maar vooral op de rollen van anderen, de wijze waarop de verschillende rollen zich tot elkaar verhouden en de context waarin zij zich bevinden (Lichterman, 2005).

De professionals in ons onderzoek zien dat het casuïstiek overleg steeds beter wordt georganiseerd. In het begin werd het overleg niet vastgelegd of waren de casussen vooraf niet bekend. Bij een observatie van zo'n overleg komt duidelijk de kracht van goede gezamenlijke casuïstiek en het elkaar ontmoeten naar voren. Wel duurt het overleg lang (twee uur) en haken diverse medewerkers op een gegeven moment af, er is geen duidelijke werkstructuur. Op een gestructureerde manier via een methode casuïstiek bespreken is een competentie waar de wijkteams nog in kunnen groeien. Vanuit de praktijkonderzoek is bekend dat het methodische werken belangrijk is voor goede casuïstiek (Spierts et al, 2017; Vlaeminck, 2005). Aangezien de teams met lastige groepen werken en vaak te maken krijgen met ethische dilemma's is het aan te bevelen tijd te maken voor goede casuïstiek bespreking. Als er duidelijke afspraken zijn rondom vertrouwelijkheid en andere randvoorwaarden zou dit bovendien de eventuele behoefte aan intervisie kunnen vervullen. Een professional zegt bijvoorbeeld:

Ik heb soms ook met bepaalde dingen, dat je denkt van, ja ik heb intervisie nodig. . . . Ik heb bijvoorbeeld ook een klant die, die heeft gezeten voor pedofilie en dat vertelt hij dan aan mij en wat doet dat met mij? Dat maakt best wel impact zeg maar en dat moet wel een plekje krijgen zeg maar. Want je moet vervolgens wel verder met deze persoon en, ik moet hem nog steeds proberen te motiveren en, ja hem op zijn talenten aanspreken in plaats van dat ik weet dat ie iets doet wat helemaal niet leuk is. (respondent 5)

Binnen het wijkteam is het dus belangrijk dat wijkteammedewerkers weten welke expertise er in het team te vinden is, dat zij samenwerken, uitwisselen en methodisch casuïstiek kunnen bespreken.

Samenwerken met anderen in de wijk

Naast het belang van goede samenwerking met de verschillende expertises binnen het team, is het voor wijkteamprofessionals belangrijk dat zij buiten hun eigen team verbinding zoeken met andere professionals, vrijwilligers en instanties. Centraal staat het maatschappelijke klimaat in een wijk beïnvloeden zodat er werkelijk zinvolle handelingsmogelijkheden worden gecreëerd voor kwetsbare mensen (Boumans, 2016). Het integraal werken schept nieuwe mogelijkheden om verkokerde interventies aan elkaar te verbinden. Professionals werken bijvoorbeeld nauw samen met andere zorgverleners in de wijk en doorbreken op die manier soms een vicieuze cirkel waarin een bewoner terecht is gekomen. Hieronder een voorbeeld waarin het wijkteam nauw samen werkt met een huisarts in de wijk:

Ze komen met zulke stapels medicijnen aan van: 'Ik ben ziek'. En dat is vaak hoofdpijn, spanningen, rugklachten, psychische klachten. Bijna niet te achterhalen. Dan kan ik wel zeggen van: 'Geef maar de medische gegevens.' Maar daar bereik je niet zoveel mee. Ik heb nu ook contact met de huisarts. Die loopt tegen precies hetzelfde aan want zij krijgt die mensen die medicijnen gaan vragen om niet naar mij te hoeven komen. Dus we hebben nu de handen een beetje ineengeslagen. Van stuur die mensen maar naar mij door. Geen medicijnen. Dus we zijn nu een soort huiskamer gestart. Dan ga ik daar kijken . . . : 'Waarom heb je pijn? Wat is er? Hoe zwaar is je leven?' Eenzaamheid is er heel veel. (Respondent 4)

Ook is het casuïstiek overleg met partijen buiten het wijkteam belangrijk voor het uitvoeren van integraal beleid. Partijen kunnen hier werken aan een gezamenlijke visie en verschillende zienswijzen over een bewoner samenvoegen. Een voorbeeld:

Die presenteren zich altijd als niet-kunners. Dat ze niets kunnen, en dan blijkt, als je ze echt een hele tijd kent, of je ziet ze bijvoorbeeld wel op straat, mensen die dan hier komen met hun stok. En als je ze op straat tegenkomt dan hebben ze helemaal geen stok, snap je? Dat is een lastige doelgroep want daarvan denken wij soms van die zijn wel overbrugbaar, die kunnen gewoon werken, maar ja, die komen wel met die stok bij Werkom aan en bij Werkom zeggen ze van ja, sorry, die kan niks, die heeft dat en dat en dat. Dat is dan wel een beetje een discussie. (respondent 3)

Nabijheid versus afstand: ethische dilemma's

Omdat het sociaal wijkteam nauw contact heeft met uitkeringsgerechtigden heeft zij eveneens een rol op het gebied van signalering van oneigenlijk beroep op een voorziening. Als cliënten zich niet houden aan afspraken uit het plan van aanpak kan dit gevolgen hebben voor de uitkering. Wijkteams hebben een nieuwe rol rondom bijvoorbeeld het signaleren van zwartwerken. Dit brengt nieuwe ethische dilemma's met zich mee. Goede samenwerking en afstemming tussen handhaving en het wijkteam is dan van belang. Hier is behoefte aan uitwisseling: hoe beweeg je iemand die zwart verdient naar regulier werk? Zoals uit recent onderzoek blijkt, is stimuleren vaak beter dan straffen (Edzes, Rijnks, Kloosterman, & Venhorst, 2020). Soms is bijverdienen naast de bijstand juist een manier om de stap naar regulier werk te maken. Tot welke grens kan een wijkteam dit oogluikend toestaan? Dit zijn ethische, maar tevens normatieve, vragen waarover de partijen die samenwerken rondom de burger soms van mening verschillen. Hier is het casuïstiek overleg eveneens belangrijk om te leren van elkaars visie en steeds meer te komen tot een eenduidige handelingswijze. Maar ook met de gemeente hierover in gesprek gaan is van belang. Hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

Creëren van (maatschappelijke) participatie in de wijk

Een bewoner kan pas naar vermogen participeren als er voldoende passende plekken zijn in de wijk. Hoewel ook buiten de wijk mogelijkheden zijn, wordt dit door veel kwetsbare bewoners als te moeilijk ervaren. Professionals zien dat er onvoldoende passend aanbod is waar mensen langdurig als vrijwilliger kunnen participeren. Zowel vanuit de Wmo als vanuit de Participatiewet is behoefte aan dagbestedingsachtige vormen. Het creëren van aanbod voor sociale activering en dat verbinden aan de juiste bewoner is een taak van de professional. Dit aanbod is nu nog onvoldoende georganiseerd en door het maatwerk ook extra moeilijk te organiseren.

En wat het lastige is, je hebt een vraag en je hebt een aanbod [voor vrijwilligerswerk]. Je vraag komt op een gegeven moment en dan moet je aanbod vinden. We zijn op een gegeven moment veel aanbod gaan zoeken, maar toen was er geen vraag. Dus dan ben je continu bezig met dat aanbod warm te houden van vind je het nog leuk, zou je het nog willen? En vervolgens komt er nooit een hulpvraag hun kant op. Dan zeggen ze van ik ga het niet doen. Ik hoor er niks van. Dat is echt lastig en vervolgens heb je een vraag, waar je geen antwoord op vindt, waar je geen aanbod op hebt. (Respondent 2)

Hoewel er in de wijken buurthuizen zijn waar mensen koffie kunnen schenken of kunnen helpen bij een repair café, zijn er lang niet altijd voldoende plekken voor het aantal bewoners (rond de honderd per wijk) dat wordt opgeroepen. Daarnaast is vrijwilligerswerk voor sommigen te belastend. Stel dat zo'n vrijwilliger een slechte dag heeft, dan kan de activiteit waarbij hij of zij onmisbaar is niet doorgaan. De professionals geven aan dat er meer 'licht' vrijwilligerswerk moet komen.

De vraag in de wijk is na de decentralisaties hetzelfde gebleven, namelijk de leefbaarheid en sociale samenhang in de wijk organiseren en betrokkenheid van bewoners stimuleren. Het wijkteam heeft de taak bewoners te beschermen tegen marginalisering en uitsluiting. Het is belangrijk dat wijkteamprofessionals over de competenties beschikken om individuele vragen collectief te maken. Denk hierbij aan competenties zoals verbinden, creëren, out of de box denken, organiseren en een outreachende werkstijl. Bovendien zijn er mogelijkheden om met het oproepen van bewoners al te werken aan meer samenhang in de wijk. Een professional zegt hierover:

Ik wil heel graag dat 'Werk en Meedoen' als eerste bijvoorbeeld een specifieke flat oproept, zodat je gewoon de mensen die een uitkering hebben, dat je één blok tegelijkertijd hebt, en die zou ik het liefst nog met z'n allen in één training willen, zodat ze ook onderling dingen voor elkaar kunnen gaan doen. Hier is het zo individueel. Mensen die weten niet eens dat ze naast elkaar wonen. Dus het liefst echt participeren in de wijk en dingen voor je eigen wijk doen. En er is hier natuurlijk heel veel aan de hand in deze wijk. Met oud en nieuw is er weer van alles aan de hand geweest met twee groepen jongeren die auto's in de fik hebben gestoken, en dat kinderen gewoon niet om twaalf uur of met hun ouders naar buiten durfden. Dat kan gewoon niet.[...]. We willen ook heel graag dat mensen iets gaan doen voor hun wijk. Dat er gewoon weer buurtvaders extra komen. Gewoon dat mensen hun eigen wijk gaan helpen. (Respondent 3)

(On)mogelijkheden van collectief aanbod

Anders dan bij Wmo-aanvragen, verdwijnt een casus uit de Participatiewet niet snel uit de caseload van een professional. Zo'n casus kan pas worden afgerond als een bewoner doorstroomt naar Werkom of als de uitkering wordt gestopt. Het is een lastige, vaak normatieve vraag, wanneer iemand daadwerkelijk naar vermogen meedoet en wanneer de taak van het wijkteam voor deze bewoner is vervuld. Zeker bij mensen die nog niet (of nooit) de bovenste trede van de participatieladder bereiken, is het lastig inschatten wanneer het wijkteam klaar is met zijn taak. Dit kan eigenlijk alleen in samenspraak met bewoners zodat die ook daadwerkelijk meer aan zet zijn. Het is voor professionals belangrijk bewoners te verbinden aan collectief sociaal werk om hen zo in het vizier te houden. Mensen langdurig van een afstand monitoren is een nieuwe competentie die de professionals inzetten bij de integrale opdracht.

Juist het collectieve aanbod biedt veel mogelijkheden om de doelgroep vanuit de Wmo en Participatiewet aan elkaar te verbinden. Eerder onderzoek, van onder andere Movisie (Verhaag & Versluis, 2019), toont aan dat de Wmo en Participatiewet op uitvoeringsniveau goed met elkaar zijn te verbinden. Ook professionals in Zaanstad hebben tal van nieuwe ideeën om Wmo-achtige dagbestedingsactiviteiten of hulpvragen te verbinden aan participatieplekken. Professionals hebben hierbij andere competenties nodig dan wanneer zij alleen een-op-een met bewoners werken. Ze moeten zich bijvoorbeeld meer richten op het netwerk rondom een bewoner, ondernemender zijn, mogelijkheden in de wijk zien en creëren en initiatieven aan elkaar verbinden. In Poelenburg hebben ze bijvoorbeeld een succesvolle eetclub opgezet waarbij de mensen uit de participatiegroep koken voor mensen met een klein inkomen en eenzame ouderen in de wijk. Professionals merken op dat zij hierbij aanlopen tegen wet- en regelgeving, hulp in de huishouding of bij een bakker helpen met vegen wordt al snel gezien als werkverdringing. Mooie participatieplekken lopen daar vaak op stuk. Bedrijven in de wijk willen mensen soms geen plaats aanbieden omdat vrijwilligers niet zijn verzekerd bij een werkgever. De professionals vinden het lastig om deze signalen op de juiste manier te

bundelen en door te geven aan de gemeente. De competentie die hiervoor nodig is komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

In veel gemeenten is de eerste aandacht na de decentralisaties uitgegaan naar de inrichting en de versterking van sociale teams (Van Pelt & Repetur, 2018). Deze teams zijn vooral gericht op individuele zorg en ondersteuning. Landelijk is de trend bij gemeenten dat de aandacht voor samenlevingsopbouw is verschoven van het beroep van opbouwwerker naar de regisseurs in de wijkteams. Ook in de wijkteams in Zaanstad hebben we gezien dat het denken in individuele hulpvragen dominant is onder de professionals. Hoewel zij zich daarnaast zeker bewust zijn van en mogelijkheden zien in het collectief werken, komen zij hier bij lange na niet aan toe. Tijdens de observaties in de wijkteams hebben we gezien dat er in de wijkteam behoefte is aan opbouwwerkers die zonder caseload kunnen werken aan collectief sociaal werk. Investeren in het collectieve niveau is nodig omdat niet alles op individueel niveau opgelost kan worden. Dit vraagt wel om kennis van wat werkt in de wijk. Het team in Poelenburg geeft bijvoorbeeld aan dat een individuele kennismaking met bewoners vaak beter werkt dan een collectieve intake.

Wij hadden eerst een groepsintake bij de collectieve aanpak, Iedereen heeft zijn eigen verhaal en lang niet iedereen wil zijn eigen verhaal in zo'n groep kwijt. Dus om er uiteindelijk achter te komen wat nou het beste trajectplan voor iemand is, zal je toch een-op-een moeten zitten. Dus dan moesten we toch een-op-een alsnog zo'n gesprek, dus ja, het was bedoeld om het sneller en goedkoper te maken, maar ja. Dat hebben we toen gestopt. Daarna hebben we wel uitgebreid gewoon een intake een-op-een gedaan, . . . die mensen die niet die weerstand hadden, hebben we wel naar zo'n talenttraining gedaan. En daar zie je dan wel de voordelen van zo'n groep. Want dan gaan mensen elkaar helpen of er ontstaan een soort van maatjes of vriendinnen. Tuurlijk zijn er wel voordelen bij groepsaanpak, alleen die intake, dat werkte dus niet. (Respondent 3)

Daarnaast is het belangrijk om bij het opzetten van collectieve initiatieven te kijken naar de behoefte van bewoners en de context en samenstelling van de wijk mee te nemen bij het inrichten van collectieve trajecten. De wijkteammedewerkers zijn zich hier zeker van bewust. Een voorbeeld wordt gegeven vanuit de Turkse cultuur.

Maar ik denk ook wel echt dat er in deze wijk heel veel mensen zich schamen . . . , mensen weten ook niet per se van elkaar hoe de situatie is. Dus het is een gesloten cultuur . . . bijvoorbeeld Turkse mensen onderling hebben dat erg. Turkse vrouwen willen bijvoorbeeld nooit bij een Turkse man in de groep. Dan is er een taaltraject en dan willen ze altijd weten 'zitten er mannen'. Als er dan een man zit, maar die is niet Turks, dan is het niet erg. (Respondent 3)

Hoewel in de bestudeerde wijkteams opbouwwerkers aanwezig zijn, hebben deze vaak te maken met een caseload waardoor zij onvoldoende toekomen aan opbouwwerk. Ook zien we dat andere wijkteams een specialistische achtergrond hebben die meer gericht is op het begeleiden van individuele hulpvragen. Een aanbeveling is om te investeren in opbouwwerkers die individuele hulpvragen kunnen verbinden aan collectief aanbod en dit tevens kunnen ontwikkelen. Er zijn genoeg ideeën bij de professionals, maar we zien dat zij meer handen en middelen in de wijk nodig hebben om die te realiseren. Een goed georganiseerd collectief aanbod in Zaanstad kan bovendien stimuleren dat bewoners een beroep op elkaar doen en niet enkel op betaalde krachten.

6. Creëren van politiek-maatschappelijke voorwaarden (derde niveau)

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien welke competenties professionals nodig hebben bij het uitvoeren van de integrale opdracht op het individuele en collectieve niveau van empowerment. Deze twee niveaus vormen samen het laatste, meer macro, niveau van empowerment: empowerment op breder politiek-maatschappelijk gebied. Ofwel: de macht of invloed om veranderingen door te voeren, beslissingen te nemen met betrekking tot bijvoorbeeld vooroordelen, toegankelijkheid van voorzieningen en hulpbronnen en het beïnvloeden van wet- en regelgeving. In de eerdere hoofdstukken hebben we gezien dat professionals moeten kunnen wisselen tussen perspectieven en rollen om integraal werken in de wijk mogelijk te maken. In dit hoofdstuk beschrijven we welke competenties zij nodig hebben om de empowerment van bewoners op het derde niveau te versterken. Met andere woorden, welke competenties hebben professionals nodig voor het creëren van de maatschappelijke voorwaarden waarop mensen zelf, op individueel en netwerkniveau, geen invloed hebben?

Consolideren en afbakenen

Het is belangrijk dat wijkteamprofessionals niet alleen over de competenties beschikken om individuele vragen collectief te maken (hoofdstuk 5), maar dat ze collectieve initiatieven en voorzieningen ook weten te consolideren. Dit laatste behelst niet enkel het creëren en verbinden op de korte termijn, maar tevens het bestendigen van deze vormen door de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden te beïnvloeden.

Rolafbakening blijkt een belangrijke competentie op het derde niveau in de relatie tussen professional en de gemeente. Zoals we in hoofdstuk 5 hebben gezien is er nog veel onduidelijkheid over de rollen van de sociale professionals en de gemeente. Bijvoorbeeld: hoe moet je omgaan met bewoners die niet komen na een oproep? Wat is hierin de rol van de wijkteamprofessional en wat mag verwacht worden van gemeente of handhaving en naleving? Een ander dilemma bij het integraal werken doet zich voor bij de signalerende rol van de sociaal werker rondom fraude, zwartwerken en criminaliteit. Sociaal werkers balanceren op smalle lijn tussen vertrouwen en verlinken aan handhaving en naleving. Duidelijke richtlijnen van de gemeente zijn wenselijk. Tot slot is vaak onduidelijk wanneer het werk van de sociale professional ophoudt. Aan de ene kant zijn er bewoners die altijd een zekere mate van begeleiding nodig zullen hebben, aan de andere kant is er de inherente oneindigheid van het werk dat gaat over een altijd veranderende samenleving. Gemeente en professionals moeten het gesprek aangaan over rolafbakening om de integrale opdracht samen vorm te geven.

Feedbackarticulatie uit de praktijk

Een cruciaal onderdeel van het derde niveau van empowerment heeft te maken met macht of invloed om veranderingen door te voeren op een breder politiek-maatschappelijk gebied. Dit doen professionals uit wijkteams vanuit hun cruciale positie in het bredere netwerk van instituties en organisaties: zij zijn *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980), de kant van de organisatie die in direct en veelvuldig contact staat met de doelgroep van het beleid dat zij uitvoeren. De wijkteamprofessionals zijn belangrijke bronnen van kennis en feedback voor beleidsmakers. Vanuit hun rijke praktijkervaring kunnen zij een grote bijdrage leveren aan het optimaliseren van verschillende fasen van beleid (van beleidsbepaling, -uitvoering tot -evaluatie).

Bij dit derde niveau van empowerment hoort dan ook de competentie om praktijkervaringen te aggregeren en deze om te zetten in informatie ten behoeve van gemeentelijk beleid. Hier horen niet alleen enige kennis van en gevoeligheid voor de basisprincipes van beleid, bureaucratie en de (gemeentelijke) politiek bij, maar tevens het observeren van knelpunten in de praktijk, prioriteiten hierin stellen, en het op overtuigende wijze communiceren naar de gemeente. Deze articulatiecompetentie – bestaande uit kennis, een kritische houding en communicatieve vaardigheden – is nodig om vanuit de praktijk signalen door te geven aan de beleidsmakers over wat wel en niet werkt, het waarom en over wat alternatieven zouden kunnen zijn. Voor de effectiviteit en efficiëntie van beleid in een steeds complexer wordende opdracht, met onvermijdelijk schaarse middelen, is deze articulatiecompetentie van groot belang. Enerzijds om het werk in wijkteams goed uit te voeren, maar anderzijds om weloverwogen keuzes te maken bij het inzetten van de schaarse middelen.

In de interviews keerden twee thematische clusters terug die beschouwd kunnen worden als succesvolle voorbeelden van de articulatiecompetentie. Het eerste cluster betreft de onbedoelde en bedoelde effecten van beleid, in het bijzonder het beleid rondom aanbesteding (zie ook Van der Lans, 2020). Uit de interviews komt naar voren dat professionals het aanbestedingsbeleid als zeer problematisch ervaren omdat dit de nodige samenwerking en kennisuitwisseling ontmoedigt en aanspoort om collega's als concurrenten te zien. Daarnaast wordt in de concurrentiestrijd meer beloofd dan wat praktisch mogelijk is, wat de werkdruk verhoogt. Professionals geven bovendien aan dat afrekenen op efficiency geen recht doet aan het vaak moeilijk meetbare werk dat zij doen en tijd en energie wegneemt van de kerntaken.

Het tweede cluster gaat over de verschillende ontbrekende randvoorwaarden van de gemeente. Zo zeggen professionals bijvoorbeeld dat zij gebaat zouden zijn bij passende standaardbrieven van de gemeente die zij naar bewoners kunnen sturen en lopen zij aan tegen voorwaarden van de AVG-wetgeving. Daarnaast lopen mooie participatieplekken stuk op juridische beperkingen: helpen in de huishouding of helpen met vegen bij een bakker wordt al snel gezien als werkverdringing. Het succesvol uitvoeren van de integrale opdracht kan eveneens belemmerd worden doordat er bijvoorbeeld geen kinderopvang is, waardoor moeders niet kunnen participeren in de wijk. Professionals geven bovendien aan dat zij, net zoals bij de Wmo, bij de uitvoering van de Participatiewet door experts van de gemeente ondersteund willen worden. Ook al is er vaak goed contact met individuele ambtenaren, toch wordt de samenwerking met de gemeente volgens de professionals dikwijls bemoeilijkt door de verkokering binnen de gemeentelijke organisatie. Terwijl de integrale opdracht juist gaat om dwarsverbanden. Het is belangrijk dat deze signalen en belemmeringen op uitvoeringsniveau snel terechtkomen bij de gemeente zodat het beleid goed aan kan sluiten bij de praktijk. De professionals kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Maar dat vereist wel dat de gemeente luistert naar de signalen uit de praktijk en daarbij voldoende aansluit. Elke gevraagde competentie van de professionals heeft op dit niveau een (voorwaardelijke) *spiegel* nodig van de gemeente. Gezien de inherente verbondenheid die horen bij samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, behelzen competenties bij professionals ermee samenhangende competenties aan de kant van de gemeente. Zij moeten samen op zoek naar een gemeenschappelijke taal.

7. Conclusies en aanbevelingen

Professionals in Zaanstad zijn een onmisbare schakel voor bewoners om participatie in de wijk vorm te geven en de weg te vinden naar de juiste voorzieningen. De integraal werkende professional werkt in een zeer dynamische omgeving. Naast de bewoners, hun huishouden, het formele en informele netwerk heeft de professional te maken met beleid en wet- en regelgeving. De centrale vraag in dit project was meer zicht krijgen op de competenties die (toekomstig) sociaal werkers nodig hebben bij integraal werken om (maatschappelijke) participatie van bewoners in de wijk te ondersteunen. Als we kijken naar de competenties die professionals inzetten bij het integraal werken dan zien we een grote overlap tussen het werken vanuit de Wmo en vanuit de Participatiewet. Beide gaan over hetzelfde, namelijk het doorlopen van een persoonlijk proces waarin samen met kwetsbare mensen wordt uitgezocht wat zij nodig hebben om de draad weer op te pakken.

De grondgedachte van de decentralisaties is dat de schotten tussen de verschillende regelingen en kwetsbare groepen zoveel mogelijk worden weggenomen en dat er ruimte komt voor meer integraal beleid en werken. In Zaanstad blijkt dat de wijkteams duidelijk de meerwaarde van deze integrale opdracht zien en die daarom graag oppakken. Dit vraagt wel dat wijkteamprofessionals intensief contact hebben met bewoners en hen vaak zien en spreken. Bovendien is het belangrijk om individuele hulpvragen collectief te maken en schotten in het beleid en in de wijk weg te nemen om zo een integraal aanbod te ontwikkelen voor kwetsbare bewoners.

We hebben gekeken naar de competenties vanuit drie niveaus van empowerment. Als we kijken naar de competenties op het individuele niveau, zien we deels bekende competenties zoals werken vanuit vertrouwen, mensen benaderen vanuit dynamiek en mogelijkheden, oprechte aandacht, leefgebieden snel in kaart kunnen brengen, onbevooroordeeld zijn en een open houding hebben. Om zo zingeving en het zelfinzicht van bewoners te vergroten. Het gaat echter ook om nieuwe competenties in het handelingsrepertoire die bij integraal werken belangrijk zijn, zoals het rolbewustzijn en kunnen schakelen tussen verschillende rollen. Vooral vragen rondom rolwisseling tussen hard en zacht, drang en dwang blijken voor professionals nieuw. Het omgaan en overwinnen van weerstand is een belangrijk nieuw thema voor de professionals in de wijkteams. De vertrouwensband met de bewoners is geen vanzelfsprekendheid. Het is voor professionals voortdurend zoeken naar een balans tussen de vertrouwensrelatie en het handhaven en verplichten vanuit de opdracht van de Participatiewet. De nieuwe intensieve aanpak waarbij professionals dicht op bewoners zitten en investeren in een goede relatie (zacht) werkt door in verwachtingen richting bewoners. Bewoners ervaren dit vaak als veel dwingender dan de voormalige vrij anonieme aanpak waarbij zij één keer per jaar op het gemeentehuis werden opgeroepen.

Op het tweede niveau van empowerment, het collectieve niveau waar het gaat om het mobiliseren van hulpbronnen in de omgeving, wordt de complexiteit van het speelveld van integraal werken zichtbaar. Van professionals wordt verwacht dat zij de eigen kennis en de in het wijkteam aanwezige kennis kunnen inschatten en daardoor weten wanneer zij collega's binnen en buiten het team moeten inschakelen. Het integraal werken stelt professionals dagelijks voor vraagstukken over nabijheid en afstand, over omgaan met belangen en het verbinden van mogelijkheden. Zij sluiten aan bij de leefwereld en behoefte van bewoners, maar grijpen ook in waar nodig en werken hierin samen met partijen buiten het wijkteam. Dit stelt professionals voor nieuwe ethische dilemma's, zeker bij

maatwerk en het grijze gebied waarin bewoners regels soms negeren of de grenzen ervan opzoeken. Hierbij is afstemming en goed casuïstiek-overleg belangrijk.

Om individuele hulpvragen te verbinden aan collectief sociaal werk, hebben de wijkteams de competenties nodig van het opbouwwerk. Er is behoefte aan laagdrempelige plekken in de wijk voor sociale activering en 'licht' vrijwilligerswerk dat aansluit bij de talenten van bewoners; aan participatieplekken waarin mensen leren steeds meer verantwoordelijkheid te nemen. Hierbij is behoefte aan competenties als verbinden, creëren, out of the box-denken, organiseren en netwerkvaardigheid. Juist tijd vrijmaken voor investeren in collectieve voorzieningen en samenlevingsopbouw is belangrijk, en maakt een integraal aanbod mogelijk. Op deze manier kan Zaanstad stimuleren dat bewoners een beroep op elkaar doen en niet enkel op betaalde krachten.

Op het politiek-maatschappelijke niveau van empowerment hebben we gezien dat professionals een belangrijke rol spelen in het creëren van maatschappelijke voorwaarden voor bewoners om het integrale beleid uit te kunnen voeren. Ook hier blijkt rolafbakening belangrijk en is het essentieel dat professionals samen met de gemeente in gesprek gaan over de afbakening van de integrale opdracht. Het is belangrijk dat professionals over de competentie beschikken en de ruimte krijgen om signalen uit de praktijk te aggregeren en articuleren tot input en feedback aan de gemeente. Met deze competentie kunnen de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden worden beïnvloed waarmee collectieve voorzieningen niet alleen kunnen worden opgezet maar tevens worden geconsolideerd.

Aanbevelingen

Uit de voorgaande hoofdstukken destilleren we een aantal aanbevelingen.

1) *Investeer in training van methodische casuïstiekbespreking en geef casuïstiek een centrale rol*

Er is door de wijkteams inmiddels veel kennis opgedaan en casuïstiek verzameld met voorbeelden van hoe het wel en niet moet. Het leren van casussen en goede casuïstiekbespreking zijn in meerdere opzichten belangrijk bij het integraal werken. Enerzijds zorgt dit voor goede samenwerking tussen verschillende partijen en gezamenlijke visievorming. Ook neemt het een belangrijke rol in bij rolafbakening en het bespreken van ethische dilemma's. Daarnaast is het leren van casussen een vorm om aanwezige impliciete kennis expliciet te maken en te verbinden aan nieuwe kennis. Dit zorgt voor overdraagbaarheid zowel binnen als buiten het wijkteam. Zeker nieuwe wijkteams kunnen veel leren van deze kennis.

Een aanbeveling richting de wijkteams is om de kennis meer te bundelen en casuïstiek deelbaar te maken. Om dit te doen is het een aanbeveling wijkteams methodisch te laten werken met casuïstiek. Hier kunnen de wijkteams verder in worden getraind. Zeker nieuwe wijkteamprofessionals of wijkteams die nieuwe opdrachten krijgen, kunnen op deze manier reflecteren op het eigen handelen en van een afstand kijken naar de nieuwe rol die zij in de wijk innemen ten opzichte van bewoners en instituties. Een belangrijk aspect vanuit het politiek-maatschappelijke niveau van empowerment is ook kijken naar wat een wijkteam *niet* hoeft te doen en daarmee het begrenzen van zijn rol. Juist omdat de integrale opdracht ervoor zorgt dat wijkteams steeds mee taken krijgen, is afbakening noodzakelijk. Deze afbakening gaat gepaard met afstemming met andere partijen in de wijk. Casuïstiekoverleg kan hierin een belangrijke rol spelen.

- 2) *Geef wijkteams meer ogen en oren in de wijk en ga met ze in gesprek over de rol van het opbouwwerk in de wijk.*

Wijkteamprofessionals hebben op het collectieve niveau de verantwoordelijkheid om nieuw aanbod te initiëren, stimuleren en ondersteunen, om zo de kwaliteit van leven en de directe leefomgeving van bewoners te verbeteren. Creëer laagdrempelige plekken in de wijk zoals vrijwilligerswerk en buurtactiviteiten waar, in samenwerking met de sociale basis, collectief gewerkt kan worden aan sociale activering van bewoners. Juist hier zijn door het integrale beleid allerlei verbindingen mogelijk tussen verschillende partijen, instanties, en bewoners. De competenties van het opbouwwerk zijn hierin belangrijk. Het is daarom aan te bevelen het opbouwwerk een centrale rol te geven in de wijkteams en hier meer fulltime werkplekken voor vrij te maken. Het gaat dan om professionals die geen caseload hebben en zich richten op het faciliteren en ontwikkelen van collectief aanbod in de wijk. Zij werken hierbij echt outreachend met de nadruk op overlap tussen verschillende doelgroepen. Dit kan zorgen voor lastenverlichting bij collega's mét caseload: zij kunnen zo bij bewoners langdurig vinger aan de pols houden.

- 3) *Ontwikkel gesprekscycli waarbij de gemeente periodiek aanschuift bij teamoverleg waardoor signalen over beleid en regelgeving snel bij de gemeente zichtbaar worden.*

Om goed in beeld te hebben waar regels wringen of juist goed uitwerken, is het aan te bevelen de gemeente periodiek te laten aanschuiven bij teamoverleg in de wijkteams. Door een agendapunt te maken met 'signalen richting de gemeente' kunnen neveneffecten van beleid, zowel positief als negatief, snel in het vizier komen. Dit vraagt van de professionals dat zij signalen uit de praktijk kunnen bundelen en verwoorden richting de gemeente. Signalen blijven nu vaak hangen in het wijkteam. Door casuïstiek structureel te verzamelen kan een leercirkel ontwikkeld worden. Hierin kan niet enkel zicht worden gehouden op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de aanpak en op het gevoerde beleid, maar kunnen eveneens ervaringen gebruikt worden voor doorontwikkeling van het beleid (signalen bundelen). Door continu in gesprek te blijven met de professionals blijft de uitwerking van beleid in de praktijk zichtbaar, bijvoorbeeld of de bureaucratische verantwoording in proportie is met de primaire taken, of de systemen functioneren enzovoorts.

- 4) *Werk aan het vormgeven van een goede route binnen de gemeente om de signalen uit de wijkteams daadwerkelijk verder te brengen.*

Alleen het ophalen van signalen uit de wijkteams is niet genoeg. Om impact te hebben op beleid is het belangrijk dat in een grote organisatie zoals een gemeente deze signalen op de juiste plek komen. Het is daarom aan te bevelen een duidelijke route uit te zetten waarbij de verantwoordelijkheden binnen de gemeente helder zijn afgestemd en bij de juiste afdelingen worden neergelegd. Alleen zo kan er daadwerkelijk worden geleerd van de signalen uit de praktijk en kan de gemeente hier snel op inspelen.

5) *Investeer in training aan professionals rondom het dilemma tussen vertrouwen en het verplichte karakter van de Participatiewet.*

De integrale opdracht zorgt ervoor dat professionals soms tegenstrijdige rollen van 'vertrouwenspersoon' en 'handhaver' moeten vervullen. Deze hardere kant is niet nieuw, ook bij de Wmo voeren professionals soms pittige gesprekken met bewoners. Wel zien we dat het verplichte karakter vanuit de Participatiewet vraagt om een ander handelingsrepertoire waarover professionals niet 'automatisch' beschikken. Training aan de hand van verzamelde casuïstiek kan de wijkteams verder professionaliseren in het rolbewustzijn en het handelingsrepertoire dat hierbij nodig is.

Overige aanbevelingen

1. *Organiseer samen met professionals en (vertegenwoordigers) van bewoners beleid en een visie die aansluiten bij de integrale opdracht.*

Het is zinvol om bij de (door)ontwikkeling van het beleid rondom de integrale opdracht te putten uit de rijke praktijkervaring onder bewoners en professionals. Uit hun ervaringen en perspectieven kunnen lessen getrokken worden waarmee het bestaande beleid kan worden verbeterd. Daarom bevelen wij aan met deze groepen structureel samen te werken in met name de fasen van beleidsevaluatie en –voorbereiding. Het vroegtijdig investeren in deze lerende en anticiperende benadering van beleidsontwikkeling zal zich op de lange termijn uitbetalen.

Waar de wijkteams een integrale opdracht hebben, is de gemeente nog georganiseerd in meerdere afdelingen vanuit verschillende wet- en regelgeving. Dit zorgt ook voor een aparte visie Wmo en/of Participatie. Om echt integraal te denken én te werken in Zaanstad is het aan te bevelen te werken aan een integrale visie voor het sociaal domein voor kwetsbare burgers.

2. *Formuleer gemeentelijk beleid in een taal die uitgaat van de mogelijkheden tot meedoen en die zich leent voor bruggen bouwen.*

Daar waar professionals kijken naar bewoners vanuit een dynamisch mensbeeld en naar mogelijkheden en veranderingen, is het gemeentebeleid geformuleerd vanuit klassieke interventiemodellen en bijbehorende taal. Termen zoals het 'granieten bestand' of het 'zittend bestand' zijn niet alleen statisch, maar ook niet deelbaar met bewoners om wie het gaat. Zulke taal creëert een statische 'ander' en is niet bevorderlijk voor het slaan van bruggen. Het beoogde beleid gaat niet over assimilatie of eenzijdig aanpassen aan de samenleving, maar is gericht op intrinsieke gewenste participatie. Kortom, een positieve, dynamische beleidsvisie gaat gepaard met positieve, dynamische beleidstaal.

3. *Stimuleer onderlinge samenwerking tussen de wijkteams.*

Een effect van aanbesteden is dat er onderlinge concurrentie tussen aanbieders ontstaat. Hierdoor wordt onbedoeld de nodige kenniscirculatie gedempt en daarmee de efficiëntie verlaagd. De integrale aanpak vraagt om uitwisseling van informatie en expertise, maar werd gefrustreerd door het aanbestedingsbeleid van de gemeente. Nu, na de aanbesteding, is het belangrijk de

samenwerking tussen wijkteams goed neer te zetten en als gemeente de ontwikkeling van kenniscirculatie rondom integraal aanbod mogelijk te maken.

De verwachtingen ten aanzien van regisserende professionals zijn hoog. Zij hebben meerdere rollen en moeten zowel de taal van bewoners spreken als die van managers, beleidsmakers en bestuurders. Het is echter belangrijk om aan te stippen dat de wijze waarop het integraal werken in de praktijk vorm krijgt, geen autonome ontwikkeling is die 'van buiten' wordt opgelegd, maar in belangrijke mate wordt bepaald door de opstelling van de actoren in het veld: gemeente, wijkteams, bewoners en lokale werkgevers en organisaties. Niet alle werkzame elementen in de uitvoeringen van het integrale werken zijn even grijpbaar. Toch hopen wij met dit onderzoek meer zicht te hebben gegeven op de dagelijkse praktijk in de wijkteams. En zijn de uitkomsten aanleiding om met elkaar – zowel professionals, gemeente als bewoners – in gesprek te gaan over de wensen en de behoeften in de wijk.

Literatuur

- Arum, A., Verweij, S. & Van der Veer, K. (2018). *Wat werkt bij integraal werken in de wijk*. Geraadpleegd op 4 april 2020, van Integraalwerkenindewijk.nl.
- Andriessen, S., Huberts, S., Van der Veen, S., Van der Steege, N. & Blom, M. (2019). *Succesvol uit de Bijstand. Kansrijke aanpakken en hun werkzame elementen*. Significant Public.
- Bakker-Klein, J. (2019). *Anders Kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. Rotterdam: Ipskamp Printing.
- Boumans J. (2016). *Naar het hart van empowerment Deel 1*. Utrecht: Movisie.
- Boutellier, H. & Boonstra, N. (2009). *Van presentie tot correctie, een nieuw perspectief op samenlevingsopbouw*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- De Beer, P. (2008). *Grotere participatie is geen panacee*. Geraadpleegd op 28 mei 2020, van <https://www.wbs.nl/persoon/paul-de-beer>
- Edzes, A., Rijnks, R., Kloosterman, K. & Venhorst, V. (2020). *Bijstand op Maat: Beleidsrapport*. (URSI-onderzoeksrapport; No. 366). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.
- Gemeente Zaanstad (2018). *Voortgang uitvoering Actieplan Poelenburg en Peldersveld (1 december 2017 tot 1 mei 2018)*. Geraadpleegd op 16 februari 2020, van https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/6540371/1/Voortgang_uitvoering_Actieplan_Poelenburg_en_Peldersveld_bijlage
- Gemeente Zaanstad (2018). *Memo Actieplan Poelenburg/Participeren met Perspectief*.
- Gemeente Zaanstad (2014). *Beleidsplan Participatiewet 2015*.
- Gemeente Zaanstad (2012). *Gezamenlijke visie & opgaven rond de 3 decentralisaties in het Maatschappelijke Domein*. Geraadpleegd op 15 februari 2020 van <https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/39>
- Jacobs, G., Braakman, M. & Houweling, J. (2005). *Op eigen kracht naar gezond leven: empowerment in de gezondheidsbevordering; concepten, werkwijzen en onderzoeksmethoden*. Utrecht: Universiteit voor de Humanistiek.
- Kadernota gemeente Zaanstad 2018-2021 (2017). *Een stevig fundament voor mens en stad*. Geraadpleegd op 15 februari 2020, van https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/5357555/1/Kadernota_2018-2021
- Lichterman, P. (2005). *Elusive Togetherness. Church groups trying to bridge America's divisions*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Linders, L. & Feringa, D. (2014). *De kunst van het laten. Doe het zelf zorg en rolverwarring in tijden van transitie*. Utrecht: Movisie.
- Linders, L., Feringa, D., Potting, M. & Jager-Vreugdenhil, M. (2016). *Tussen regels en vertrouwen. Veranderende sociale rollen in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Van Genneep.

- Linders, L. (2018). *Sociaal werk gaat om andere mensen. Werken aan sociale reflexiviteit in sociaal werk*. Opgevraagd op 17 oktober 2018 opgevraagd van <https://lectorensociaalwerk.nl/publicaties/>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Literatuurstudie Integrale dienstverlening*. Den Haag: SZW.
- Movisie (2019). *Wat moet de t-shaped professional wel en niet weten*. Geraadpleegd op 20 mei van <https://www.movisie.nl/artikel/wat-moet-t-shaped-professional-wel-niet-weten>
- Omlo, J. (2017). *Wat werkt bij outreachend werken: kansen en dilemma's voor sociale wijkteams*. Utrecht: Movisie.
- Spierts, M., Sprinkhuizen, A., Scholte, M., Hoijsink, M., de Jonge, A. & van Doorn, L. (2017). *De brede basis van het sociaal werk*. Bussum. Uitgeverij Coutinho.
- Van der Lans, J. (2020). *Het dogma aanbesteden en waarom we het in het sociaal domein achter ons moeten laten*. Geraadpleegd op 20 juni 2020 van <https://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2020/06/Het-dogma-aanbesteden.pdf>
- Van Deth A., Van Houten, M., Nourozi, S., & Kuiper, F. (2016). *Participatiewet en WMO: latrelatie of huwelijk?* Utrecht: Movisie.
- Van Pelt M. & Repetur, L. (2018). *De sociale basis: Terug van weggeweest*. Utrecht: Movisie.
- Verhaag, S., & Versluis, E. (2019). *Hoe de Participatiewet en de Wmo elkaar kunnen versterken*. Utrecht: Movisie
- Vlaeminck, H. (2005). *Het gebruik van casuïstiek in het sociaal werk*. Gent: Academia Press
- VNG (2010). *Meetlat van Participatie*. Geraadpleegd op 15 februari van https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/werk_en_inkomen_2010/re_integratie/20100219_brochure_participatieladder.pdf
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: WRR
- Zimmerman M.A. (2000). Empowerment theory: Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis. In Rapport, J. & Seidman, E. (red.), *Handbook of community Psychology* (43-63). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Bijlage 1 : Competentie-overzicht per niveau van empowerment

Individueel niveau	Collectief niveau	Politiek-maatschappelijk niveau
<ul style="list-style-type: none">• Respectvol contact maken• Werken vanuit vertrouwen• Aansluiten bij probleembeleving• Motiverende gespreksvoering• Rolbewustzijn• Schakelen tussen rollen• Omgaan met weerstand	<ul style="list-style-type: none">• Netwerkvaardigheid• Verbinden van instanties & bewoners• Creëren van participatiemogelijkheden• Individuele hulpvraag verbinden aan collectief aanbod• Kennis van sociale kaart & van de wijk• Outreachend werken• Ontwerpen en uitvoeren van (groeps) activiteiten• Ondernemende houding• Proactief handelen	<ul style="list-style-type: none">• Casuïstiek bespreken• Vergadertechnieken• Rolbewustzijn• Kritisch bewustzijn• Signaleren en agenderen• Articulatiecompetentie; beoordelen of sociale arrangementen rechtvaardig uitwerken