

# Uit het Doolhof

## Observaties en reflecties bij de ontwikkeling van sociale (wijk)teams in Noord-Holland

*Begeleidende notitie bij het eBook over sociale wijkteams in Noord-Holland*



Auteurs: Carla Kolner en Ard Sprinkhuizen  
november 2014

*Een uitgave van het Kenniscentrum Wmo en Wonen Noord-Holland in samenwerking met het lectoraat maatschappelijk werk van de Hogeschool Inholland en de Wmo Werkplaats Noord-Holland*



**Uit het Doolhof**

**Observaties en reflecties bij de ontwikkeling van sociale (wijk)teams in Noord-Holland**

Carla Kolner

Ard Sprinkhuizen

# Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 De transities, transformatie en de nieuwe Wmo
- 3 Observaties
- 4 Reflecties

Bijlage 1 Samenvatting basisgegevens 9 gemeenten

Bijlage 2 Gehanteerde checklist

# 1 Inleiding

## Kenniskring sociale wijkteams NH

In opdracht van elf Noord-Hollandse gemeenten is begin 2013 de Kenniskring sociale wijkteams Noord-Holland opgericht. De Kenniskring fungeert als platform voor kennisdeling en kennisuitwisseling voor gemeenten die bezig zijn met de opzet van sociale wijkteams of vergelijkbare alternatieven waarbij sprake is van multidisciplinaire samenwerking op wijk- en buurniveau. Aan de Kenniskring nemen vooral ambtenaren van de betreffende gemeenten deel. Op verzoek worden op gezette tijden echter ook lokale zorg- en welzijnsorganisaties uitgenodigd. De Kenniskring is in 2013/2014 acht maal bij elkaar geweest. De Kenniskring wordt begeleid door het Kenniscentrum Wmo en Wonen Noord-Holland en wordt mogelijk gemaakt door de Provincie Noord-Holland. De Kenniskring maakt onderdeel uit van het RSA beleid van gemeenten in Noord-Holland. Bij de uitwerking van de Kenniskring wordt samengewerkt met het lectoraat maatschappelijk werk van de Hogeschool Inholland.

## Nul- en éénmeting Noord-Holland

Om zicht te krijgen op de stand van zaken, actuele ontwikkelingen en de ervaringen die inmiddels binnen de elf gemeenten zijn opgedaan, zijn in het voorjaar van 2013 en 2014 twee gespreksronden georganiseerd. De verkennende gesprekken die 1,5 à 2,5 uur duurden, hadden een open karakter. Als leidraad voor deze gesprekken is gebruik gemaakt van een checklist (zie bijlage 2). Tijdens de gesprekken kwamen vooral de ervaringen van gemeenten bij het ontwikkelen van sociale wijkteams<sup>1</sup> aan bod. Basisvragen hierbij waren:

- Hoe gaat het, waar zijn jullie mee bezig?
- Waar lopen jullie tegenaan (succes- en faalfactoren)?
- Wat zijn belangrijke 'energiegelversers en -nemers'?
- Op welke gebieden hebben jullie ondersteuning nodig?

In de gesprekken konden de partners zelf de prioriteiten bepalen. Daarnaast zijn de gesprekken gebruikt om na te gaan wat de gemeenten nodig hebben van de Kenniskring.

## Gesprekspartners

Aan tafel zaten vooral ambtenaren die bezig zijn met de ontwikkeling en inrichting van sociale wijkteams. Verder schoven waar mogelijk ook teamleden of managers van betrokken maatschappelijke organisaties aan. Het aantal gesprekspartners wisselde sterk. Hierdoor bieden de gesprekken geen uitputtend totaalbeeld van de stand van zaken in de betreffende gemeenten. Maar dat werd ook niet beoogd.

## Het eBook en deze Notitie

In het eBook 'Uit het doolhof' wordt op meerdere manieren verslag gedaan van de gevoerde gesprekken. Van elk gesprek vindt u in het eBook allereerst een impressie in artikelvorm. Deze artikelen bieden zicht op de huidige zoektocht van de gemeenten. Daarnaast zijn per gemeente twee factsheets opgenomen, waarin objectieve gegevens naast elkaar staan. We hebben bewust gekozen voor deze meevoudige – objectieve en subjectieve – wijze van verslaglegging. Gemeenten kunnen zo onderling met elkaar worden vergeleken, terwijl tegelijkertijd recht wordt gedaan aan wat er op lokaal niveau momenteel allemaal speelt.

---

<sup>1</sup> De samenwerking met jeugd- of ouder-kind teams kwam alleen aan de orde als dit relevant was.

Met deze notitie voorzien we de feiten en de beschrijvingen in het eBook van perspectief. Dat doen we door middel van vijf observaties, die vervolgens worden uitgediept in vijf reflecties. Zo willen we de complexe werkelijkheid in de elf gemeenten in beeld brengen.

### Observaties en reflecties

In de aanvullende observaties en reflecties hebben we de gegevens die we de afgelopen twee jaar langs allerlei wegen hebben opgehaald met elkaar geconfronteerd en gezocht naar de rode draad. We hebben het bewust over observaties en reflecties en niet over conclusies, vanwege het open karakter en de aard van dit verkennende onderzoek. Bovendien is het nog te vroeg voor het trekken van definitieve conclusies. Wat we binnen alle gemeenten aantreffen, was – en dat is wel een conclusie – ‘work in progress’. En dat zal het voorlopig ook wel blijven.

We nodigen u uit om het eBook aan te vullen met uw eigen ervaringen, inzichten en commentaar. Want net als de beschreven praktijken is het eBook werk in uitvoering. Stuur ons uw reacties vooral toe.

Carla Kolner (E: [ckolner@dsp-groep.nl](mailto:ckolner@dsp-groep.nl))

Ard Sprinkhuizen (E: [ard.sprinkhuizen@inholland.nl](mailto:ard.sprinkhuizen@inholland.nl))

*november 2014*

## 2 De transities, transformatie en de nieuwe Wmo

### Transities en transformatie

Per 1 januari 2015 zijn de decentralisaties van de AWBZ ondersteuning, de zorg voor de jeugd en (arbeids)participatie van kwetsbare groepen naar gemeenten een feit. Het Rijk hevelt hiermee in één keer een groot aantal taken binnen het sociale domein over naar gemeenten. In jargon wordt hierbij ook wel gesproken over transities en transformatie.

Bij transities gaat het om de veranderingen in wet- en regelgeving en om de verschuivingen in geldstromen van Rijk en Provincies naar gemeenten. Bij transformatie gaat het om de nieuwe inhoudelijke inrichting van het sociale domein, de veranderende verhoudingen tussen alle spelers en de noodzakelijke cultuuromslag hierbij. De transities en transformatie samen zijn te typeren als een van de grootste omslagen in de inrichting van de verzorgingsstaat ooit. De nieuwe Wmo 2015, de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl en de principes van de Kanteling vormen de belangrijkste basis van deze majeure operatie. Met name de ongekend hoge tijdsdruk waarmee de operatie wordt doorgevoerd vormt een groot probleem voor de gemeenten en alle betrokken partijen op lokaal niveau.

### Inhoud en aard van de veranderingen

Voor gemeenten, maatschappelijke organisaties en de lokale samenleving bieden de transities en transformatie dé kans om een nieuwe lokaal ondersteuningsstelsel op te zetten dat minder versnipperd en complex is dan het huidige stelsel, en dat uitgaat van wat burgers (en hun omgeving) zelf kunnen. Empowerment, participatie en solidariteit zijn hierbij sleutelwoorden. Het nieuwe stelsel vergt van alle betrokkenen – bestuurders, ambtenaren, managers, professionals, vrijwilligers en burgers – een andere houding, werkwijze en organisatie. Zonder pasklare antwoorden en oplossingen, moeten zij in de praktijk uitvinden wat 'werkt'. De inzet van sociale (wijk)teams biedt hierbij een kansrijk perspectief.

### Sociale (wijk)teams

Met de verzamelnaam 'sociale wijkteams' worden tal van horizontale multidisciplinaire samenwerkingsverbanden op wijk- en buurtniveau aangeduid. In deze teams werken professionals vanuit verschillende disciplines (welzijn, wonen, zorg, arbeid of onderwijs) – in wisselende samenstelling – op gebiedsniveau (wijk, buurt, dorp) met elkaar samen. Idealiter bevinden de teams zich tussen de systemen van de organisaties en overheid aan de ene kant en de civil society aan de andere kant. Ze opereren op het snijvlak van de nulde-, eerste- en tweedelijnszorg.

De teams hebben een meervoudige opdracht, die op hoofdlijnen te typeren is als: 1) het versterken van eigen kracht en burgerkracht, 2) het organiseren en bieden van vroegtijdige signalering en preventie, en 3) het bieden van een vangnet voor kwetsbare burgers.

Het werken met sociale (wijk)teams moet leiden tot kostenreductie, tot substitutie van zwaardere naar lichtere zorg, én tot de ontmanteling van complexe sociale instituties.

## 3 Observaties

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste observaties die we deden tijdens de gesprekken in de elf Noord-Hollandse gemeenten. Bij de observaties hebben we ons laten leiden door vragen als: wat viel op, wat kwam steeds bovendrijven, wat was de rode draad? Waar nodig laten we het materiaal botsen, zonder het meteen al van commentaar te voorzien. In deze observaties gaat het namelijk eerst om onze gesprekspartners en hun ervaringen. In de reflecties hierop – in hoofdstuk 4 – voorzien we de observaties van duiding, commentaar en theoretische noties. De thema's die we in de observaties (én de reflecties) aan de orde stellen hangen onderling samen en overlappen voor een deel. Dit is een onvermijdelijke weerspiegeling van de complexe werkelijkheid waarin de sociale teams opereren.

Dit zijn de observaties, die in dit hoofdstuk worden uitgediept:

- 1 *Het sociale team bestaat niet*
- 2 *Energie-gevend proces met vallen en opstaan*
- 3 *Tijd, kosten en verwachtingen*
- 4 *Belangen, concurrentie en tegenspel*
- 5 *Transformatie is strijd en dialoog*

### Schematisch overzicht van de observaties

1	2	3	4	5
Hét sociale team bestaat niet (organisatie)	Energie-gevend proces met vallen en opstaan (proces)	Tijd, kosten & verwachtingen (randvoorwaarden)	Belangen, concurrentie en tegenspel (governance)	Transformatie is strijd en dialoog (leren en kennisdelen)
1. Vormgeven van lokaal maatwerk	1. Gezamenlijkheid en regie	1. Tijdsdruk	1. Sturen of loslaten: een kwestie van vertrouwen.	1. Een sociaal team gaat verder
2. Teams of netwerken, van onderop of bovenaf	2. Transitie vs transformatie	2. Kosten en baten	2. Welzijn, zorg en marktwerking	2. Frontlinie en backoffice
3. Binnenring of buitenring	3. Trial and error en 'rommelruimte'	3. Vat krijgen op resultaten	3. Op de handen zitten	3. Zwakke schakels
4. De ambivalente rol van de gemeente	4. Enthousiasme, energie & vernieuwing	4. Normatief registreren	4. Stapeling van factoren	4. Risico's zien en managen
5. Verbinding en integratie	5. Kwetsbaarheid	5. Window-dressing	5. Samenspel en tegenspel	5. Strijd, bezinning en dialoog

## Observatie 1: Hét sociale (wijk)team bestaat niet: gebiedsgerichte integrale samenwerking krijgt op veel manieren vorm.

*Alle elf Noord-Hollandse gemeenten zijn druk met het vormgeven van multidisciplinaire samenwerking binnen welzijn en zorg. Opvallend is dat het oprichten van sociale wijkteams hierbij favoriet is (in ieder geval in naamgeving). Niet alle gemeenten kiezen echter voor deze vorm. Naast sociale teams met een vaste bezetting worden bijvoorbeeld ook wijknetwerken met een flexibele bezetting gevormd. En er zijn gemeenten die kiezen voor nog weer een andere vorm: die van casusregie met het Wmo loket als spil.*

*Welke vorm van pluriforme en integrale samenwerking er wordt gekozen en hoe die wordt ingevuld binnen gemeenten, is afhankelijk van verschillende factoren: de lokale historie, reeds bestaande netwerken, de behoefte aan lokaal maatwerk, schaalgrootte, het samenspel tussen de partijen, en samenwerking op regionaal niveau. Een belangrijke factor hierbij is de mate waarin de gemeente het samenwerkingsproces wil controleren of juist aan maatschappelijke organisaties overlaat. Daarnaast speelt ook mee of de gemeente wil voortbouwen op bestaande netwerken of kiest voor iets 'nieuws'.*

Door de transities en transformatie moeten gemeenten keuzes maken in de wijze waarop zij het sociaal domein opnieuw vormgeven op wijk- en buurniveau. Hierbij staat de 'hoe-vraag' centraal. In de gevoerde gesprekken bleek dat hierbij de volgende vijf thema's spelen:

- 1 *Vormgeven van lokaal maatwerk*
- 2 *Teams of netwerken, van onderop of bovenaf*
- 3 *Binnenring en buitenring*
- 4 *Rol en positie van de gemeente (en relatie met de toegang)*
- 5 *Verbinding en integratie*

### *Ad 1 Vormgeven van lokaal maatwerk*

Hét sociale wijkteam bestaat niet. De integrale samenwerking op wijk- en buurniveau wordt door elk van de elf gemeenten op verschillende manieren vormgegeven. Die vorm is vaker niet dan wel gebaseerd op een 'model' dat zich in de praktijk al heeft bewezen. Doorgaans gaat het om een 'houtschool-schets' die in de praktijk verder moet worden ingevuld. Gemeenten prefereren lokaal maatwerk bij de inrichting van het sociale domein. Zij sluiten bij voorkeur aan bij de lokale context, waarin de voorgeschiedenis, de politieke constellatie en bestaande samenwerkingsrelaties in buurten en wijken een belangrijke rol spelen. Ook bij de opzet van sociale wijkteams is de 'couleur locale' vaak doorslaggevend. Want, zo gaf een van de gesprekspartners aan: 'je kunt niet zomaar een model of plan van aanpak van een andere gemeente overnemen of van internet halen'. Lokaal draagvlak is essentieel, evenals het voortbouwen op wat er al aan samenwerking staat in de wijk.

Om het eigen 'verhaal' van elke gemeente goed te kunnen construeren, bleken de gevoerde gesprekken met gemeenteambtenaren en professionals overigens hard nodig. Hoeveel er ook op papier gezet wordt in beleidsnotities en werkplannen, vaak wordt daarmee toch geen compleet gegeven van de nieuwe samenwerkingsvormen op wijk- en buurniveau.

### *Ad 2 Teams of netwerken: van onderop of bovenaf*

Naast teams met een min of meer vaste bezetting zijn er ook teams die bij nader inzien meer weg hebben van wijknetwerken. Hierbij gaat het om samenwerkingsvormen, waar steeds andere partners aanschuiven – afhankelijk van de populatie en samenwerkende partijen in de wijk.



Het onderscheid tussen teams of netwerken is niet altijd gemakkelijk te maken. Bijvoorbeeld wanneer kleine teams zijn ingebed in bredere netwerken zoals in Heerhugowaard en Heemskerk. Daarnaast zijn er ook grote netwerken, die als teams worden gepresenteerd, zoals in Zaanstad en Purmerend. Kortom, de termen teams en netwerken worden door gemeenten en instellingen nogal eens door en naast elkaar gebruikt. Opvallend is dat gemeenten vaak niet weten welke consequenties de opzet van een vast team (Haarlem, Heemskerk, Heerhugowaard) of een flexibel netwerk (Purmerend, Beverwijk, Hilversum) heeft. Dat maakt het lastig om een onderbouwde keuze te maken voor een van de vormen. Want hoe weet je wat het beste werkt? Naast de gemeenten die met sociale wijkteams of netwerkvormen werken, zijn er ook kleinere gemeenten die kiezen voor een vorm van casusregie, vaak rondom het Wmo loket, dat centraal of juist op wijkniveau gestalte krijgt.

De vraag of een gemeente kiest voor teams, voor netwerken of voor casusregie, hangt nauw samen met de wijze waarop de samenwerking begint. Sommige gemeenten kiezen ervoor aan te sluiten op al langer bestaande samenwerkingsverbanden, terwijl anderen juist gaan voor iets 'nieuws'. Wat dit betreft bestaan er grote verschillen. Hilversum en Purmerend kiezen er bijvoorbeeld voor de wijkteams van onderop tot stand laten komen. In deze gemeenten wordt in eerste instantie voortgebouwd op wat lokale partners al hebben opgezet. Daarna worden gaandeweg veranderingen in samenstelling en werkwijze doorgevoerd. In andere gemeenten zoals Haarlem en Heemskerk kiest men ervoor de wijkteams juist van bovenaf in te richten en uit te rollen. Men gaat daar liever voor 'iets nieuws' dat naast of in plaats van bestaande netwerken komt, 'want dat kan niet anders', of 'anders duurt het te lang voordat we in alle wijken teams actief hebben'. In deze gemeenten worden op basis van enkele pilots min of meer identieke teams geformeerd voor alle wijken. Tijdens de gesprekken zijn de voors en tegens van beide opties meerdere malen tegen elkaar afgewogen. Dit leverde echter geen goed of bewijsbaar zicht op de langetermijneffecten.

### *Ad 3 Binnenring en buitenring*

Gemeenten vinden het lastig om te bepalen welke organisaties direct aan de wijkteamtafel plaatsnemen en welke partijen hierbij in de zogeheten 'buitenring' (eerste of tweede schil) worden gepositioneerd. Uiteraard hoort deze keuze nauw samen te hangen met de opdracht die aan de teams wordt meegegeven, de doelgroep(en) die centraal staan en met de wijkkarakteristiek. Omdat de lange termijn consequenties hiervan niet helder zijn, betekent de partnerkeuze voor gemeenten een 'sprong in het diepe'. De organisaties zelf willen vaak het liefst in het kernteam of netwerk zitten; ze dringen hier vaak sterk op aan bij gemeenten. Deels hoort dat bij hun 'overlevingsstrategie' en het – begrijpelijk – veilig stellen van eigen organisatorische belangen. Maar het roept ook vragen op. Alsof er buiten de teams geen zinvolle rol mogelijk zou zijn.

Uit de inventarisatie in het eBook blijkt dat de sociale wijkteams enorm variëren in omvang en samenstelling. Al zeggen gemeenten zelf vaak dat hun teams tussen de nulde- en eerstelijns gepositioneerd zijn, een goede blik op de samenstelling leert (zie samenvattingen factsheets) dat in de teams naast meer generalistische professionals uit de eerstelijns, vooral ook 'eerstelijns-specialisten' (zoals sociaal raadslieden), tweedelijns organisaties en gemeenten zitten. Daarmee bieden ze feitelijk ondersteuning of hulpverlening op het niveau van de eerstelijns of zelfs eerder tussen de eerste- en tweedelijns. Deze lichte kanteling naar de zorg of tweede lijn heeft evident consequenties voor de wijze waarop de teams hun opdracht oppakken en waarmaken.

De teams hebben de opdracht een verbinding te leggen met de eerstelijns basiszorg en met de meer specialistische zorg. Maar dat blijkt vaak een flinke worsteling te zijn. Wat de basiszorg betreft: het is onmogelijk om alle huisartsen, praktijkondersteuners (POH) en/of wijkverpleegkundigen in de teams onder te brengen. Maar wat werkt dan wel? Hoe maak je de verbinding? En ook: is het wel wenselijk om zorgaanbieders in de teams op te nemen? Wat doet dit met het streven om vooral buiten de zorg (in de nulde lijn of in preventie) oplossingen te vinden?

Wat de verbinding met de nulde lijn en civil society betreft, viel op dat vertegenwoordigers van deze groepen in de Noord-Hollandse gemeenten nog niet of nauwelijks meedoen. Dat is slechts in twee gemeenten (Purmerend en Heerhugowaard) het geval. Doorgaans blijkt het lastig te zijn om de verhouding tussen burgers, vrijwilligers en teamleden goed op orde te krijgen.

Een complicerende factor bij het betrekken van burgers in de teams is bijvoorbeeld de (wettelijk vastgelegde) privacy van burgers. Casuïstiekbesprekingen moeten in een besloten context plaatsvinden, anders ligt persoonlijke informatie zo op straat. Ook de enorme variëteit en versnippering van de vrijwillige organisaties en verbanden wordt soms als reden opgevoerd om deze partijen niet in de teams te positioneren. Verbinding maken met al deze partijen wordt door meerdere gemeenten echter tegelijkertijd als een van de grootste uitdagingen benoemd. Een opgave waar erg veel van afhangt, willen de wijkteams hun substitutie opdracht waarmaken. Tot slot: een belangrijk keuzeprobleem bij de samenstelling van de teams is de vraag of er naar vertegenwoordiging van *organisaties* gekeken moet worden naar het type professionals of naar de samenstelling van het team als geheel mede in het licht van de opdracht. Omdat er over teamsamenstellingen (ook uit het oogpunt van samenwerking) en professionele competenties nog niet heel veel duidelijk is, lijkt het soms makkelijker om terug te grijpen op samenstelling op basis van een keuze voor toeleverende organisaties met wie van oorsprong al goede relaties bestaan.

#### *Ad 4 De ambivalente rol van de gemeente in de teams (en de relatie met de toegang)*

Bij meer dan de helft van de elf gemeenten zitten er gemeentemedewerkers in de wijkteams. Het gaat meestal om een Wmo-consulent, soms om de WWI- of WWB-consulent, en in enkele gevallen om een gemeentelijk coördinator, kwartiermaker of coach. In alle gemeenten leidde dit tot discussies over de vraag in hoeverre gemeenten de toegang van burgers tot de Wmo-ondersteuning en -voorzieningen willen controleren of aan andere partijen kunnen overlaten. Deze vraag heeft weer met achterliggende keuzes en vragen te maken. Wordt het wijkteam bijvoorbeeld de belangrijkste plek om die toegang te regelen? Of is het een van de toegangspoorten naast het Wmo loket? En wie zijn de onafhankelijke gespreksvoerders die de vraagverheldering of intake doen en beschikkingen afgeven voor Wmo-ondersteuning en de individuele voorzieningen? Wie wordt daartoe het meest capabel geacht en om welke vaardigheden gaat het dan? Worden hiervoor experts uit de organisaties bij de gemeente gedetacheerd of kiest men voor een mengvorm waarbij de gemeente de vraagverheldering doet (al dan niet in de teams) waarna de organisatie het stokje overneemt? Al deze vragen buitelden over tafel. Aan alle keuzes kleven evidente maar ook minder zichtbare voor- en nadelen. Bij de meeste gemeenten fungeerde het wijkteam als één van de toegangspoorten naast het Wmo-loket en andere toegangsmogelijkheden.

Opvallend is dat gemeenten tussen 2013 en 2014 een sprong naar voren hebben gemaakt door steeds vaker in de teams plaats te nemen. Er zijn echter ook gemeenten zoals Hilversum en Purmerend die dit expliciet afwijzen, omdat dit leidt tot onduidelijkheid in de taakverdeling en verstrengeling tussen beleid en uitvoering. Het tast het vertrouwen in de professionals en hun professionele kwaliteit aan. En hiermee wordt een verkeerd signaal aan de maatschappelijke partners afgegeven. Nog een ander tegenargument luidde dat teams met gemeentemedewerkers het risico lopen te institutionaliseren – met als uiterste consequentie dat burgers deze teams gaan mijden omdat ze die zien als verlengstuk van de gemeente. Om deze redenen is in Purmerend de verbinding tussen het sociaal wijkteam of wijknetwerk en het Wmo loket anders georganiseerd. De relatie tussen wijkteam en gemeente is dan ‘een kwestie van korte lijntjes leggen.’

#### *Ad 5 Verbinding en integratie*

Een laatste vraag die in alle gemeenten speelt, is in welke mate de teams een verbinding aangaan met de partijen en netwerken rondom de teams. Wie er ook in het team zitten: in alle gemeenten wordt overleg gevoerd met de betrokken partijen om te voorkomen dat er zaken dubbelop gebeuren.

In alle gemeenten zijn tal van partijen en netwerken actief in wijken en buurten: dementieketens, jeugdteams, netwerken gericht op veiligheid en leefbaarheid, en wijkzorgnetwerken waar zorgverzekeraars momenteel in verschillende wijken mee experimenteren. Dikwijls gaat het om goed werkende samenwerkingsverbanden. Uit de gesprekken blijkt dat het een hele puzzel is om al die partijen en netwerken met elkaar te verbinden. Sociale wijkteams krijgen vaak allerlei verbindingsopdrachten mee: zij moeten lijntjes leggen met de basiszorg en de jeugdzorg, met tweedelijns specialisten, met schoolmaatschappelijk werk en public health deskundigen, en vooral ook met alle nuldelijns organisaties en netwerken. Maar, zo luidde keer op keer de vraag: hoeveel integratie kan een team aan?

Met name de mate van integratie met de jeugd- of CJG teams<sup>2</sup>, die zich parallel ontwikkelen op regionaal en lokaal niveau, blijkt een belangrijk vraagstuk te zijn. Kiezen we voor volledige integratie (één team van 0 tot 100) of laten we beide teams (die overlappende doelgroepen hebben) zich voorlopig naast elkaar ontwikkelen? Of koppelen we de preventieopdracht van het CJG aan de sociale wijkteams waardoor het jeugdteam meer specialistisch van aard wordt? Het zijn vragen waar gemeenten mee worstelen. Duidelijk is in elk geval dat volledige integratie tussen sociale wijkteams en jeugdteams lastig en tijdrovend is en niet voor de hand ligt vanwege de eigen(gereid)heid van de teams en het verschil in werkgebied, werkwijze en specialisatiegraad. De jeugdzorg kenmerkt zich door een geheel eigen dynamiek en robuustheid. Teams zomaar even samenvoegen, is dan ook geen optie. Vooralsnog kiezen de meeste gemeenten daarom voor parallelle trajecten waartussen verbinding wordt gemaakt. Vaak wordt dat 'een tijdje aangezien', waarmee de beslissing om teams te integreren vooruit geschoven wordt.

---

<sup>2</sup> Ook jeugd- en gezinsteams of ouder-kind teams genoemd.

## Observatie 2: Werken in en rond sociale (wijk)teams blijkt een energie-gevend zoekproces dat met vallen en opstaan wordt doorlopen.

*Het werken in en met sociale wijkteams is een zoektocht. Uit de eerste observatie bleek dat het inrichten van de teams en het bepalen van doelen leidt tot tal van vragen en discussies. Veel hangt af van de rol die gemeenten op zich nemen: hoe de regie wordt opgepakt en op welke wijze de nieuwe verhouding tussen gemeente en betrokken partijen gestalte krijgt. Dat dit niet zonder slag of stoot gaat, zal niemand verbazen.*

*Wat minder erkend wordt, is dat dit zoekproces in de huidige complexe omstandigheden (met omvangrijke transities en transformatie) kwetsbaar is, tijd nodig heeft en vraagt om voldoende 'rommelruimte'. Opvallend is dat de meeste gemeenten het zoekproces rondom en in de teams enthousiasmerend vinden, ondanks de tijdsdruk waarmee alle veranderingen worden doorgevoerd. Het leidt tot creativiteit en vernieuwing. Maar werkelijke innovatie ontstaat alleen als er ook 'buiten de lijntjes' kan worden gewerkt.*

In deze observatie gaan we in op het proces waarmee gemeenten en maatschappelijke organisaties te maken hebben bij de inrichting en organisatie van sociale teams.

- 1 *Gezamenlijkheid en regie*
- 2 *Onderscheid transitie en transformatie*
- 3 *Trial and error, vallen en weer opstaan*
- 4 *Enthousiasme, energie en vernieuwing*
- 5 *Kwetsbaarheid*

### *Ad 1 Gezamenlijkheid en regie*

De meeste gemeenten beseffen dat ze het gesprek met andere partijen moeten aangaan om nieuwe samenwerkingscoalities (teams of netwerken) te smeden. De mate waarin – en de wijze waarop – dit gesprek over samenwerking momenteel van de grond komt in gemeenten, verschilt echter nogal. Cruciale vraag is wie hierbij het voortouw neemt. Twee gemeenten – Purmerend en Velsen – hoopten dat het maatschappelijk middenveld zelf zou starten met de vormgeving van sociale wijkteams, zodat zij een stap naar achteren zouden kunnen zetten. Soms werd dit initiatief inderdaad genomen, maar ontdekten partijen gaandeweg dat dit een brug te ver was. Daarom lijkt het essentieel om voor dit complexe proces een stevige regisseur in te zetten: iemand die samen met de partijen een visie ontwikkelt en heldere beleidskaders en financiële randvoorwaarden formuleert. Gezien de verandering in verantwoordelijkheden en de toenemende concurrentie tussen maatschappelijke partijen (die overigens door gemeenten zelf vaak wordt ontlokt via aanbestedingsmodellen), lijkt het voor de hand te liggen dat gemeenten deze regierol op zich nemen, zo werd gesteld – ook al kan de uitvoerende regie vervolgens goed worden uitbesteed. Ook de samenwerkende partijen vinden het logisch dat de gemeente deze regierol oppakt. In enkele gevallen schemerde door dat dit nog wel beter kan. Dat neemt niet weg dat als de bakens eenmaal zijn gezet en de kaders helder zijn, het maatschappelijke middenveld graag meedoet en daarbij de uitvoeringsregie op zich wil nemen, zoals in Zaanstad en Purmerend.

Als het samenwerkingsproces eenmaal is gestart, komen alle partijen er vaak al snel achter dat het niet eenvoudig is om aan bestaande verhoudingen te tornen. 'Dat is een proces van drie stappen voorwaarts en twee terug', aldus een ambtenaar. Sterker nog: het *moet* met vallen en opstaan gepaard gaan, want alleen zo ontstaat zicht op wat het beste werkt en kan het draagvlak voor de gemeenschappelijke nieuwe aanpak groeien. Dat draagvlak is hard nodig. Tegelijkertijd kan de behoefte om alle partijen meteen met de neuzen dezelfde kant op te krijgen ook verlamdend werken, zo blijkt in enkele gemeenten. 'We leiden niet aan gebrek aan visie; er zijn gewoon te veel visies op hoe het moet', zo werd het fraai verwoord in een gemeente waar men het lastig vond tot een gemeenschappelijke visie te komen en knopen door te hakken.

Samenwerken in pluriform verband brengt uiteraard pluriforme meningen en standpunten met zich mee. Iedereen vindt er net wat anders van. En dat op alle niveaus. 'We gaan het wel zien in de praktijk', is daarom het motto in veel gemeenten. Stap voor stap samen de weg zoeken vanuit kader stellende primaire uitgangspunten, is hun devies. De uitkomsten van deze zoektocht – die in elke gemeente en in elke wijk tussen andere partijen vorm krijgt en een eigen dynamiek kent – laten zich uiteraard moeilijk voorspellen.

#### *Ad 2 Onderscheid transitie en transformatie*

De elf gemeenten maken doorgaans een duidelijk onderscheid tussen de transitie en de transformatie. De transitie zien zij vooral als een technische operatie die te maken heeft met geld(stromen), inkoopmodellen, nieuwe verordeningen, regels en verstrekte voorzieningen. De processen van deze transitie hebben een duidelijk tijdspad met 1 januari 2015 als deadline. 'Dan moeten we er klaar voor zijn' was een steeds terugkerende zin in de gesprekken. Gemeenten zetten alles op alles om die deadline te halen.

'De transformatie laat zich daarentegen een stuk minder makkelijk plannen of uitleggen aan de raad', klonk het in de gesprekken. Daarbij gaat het namelijk om het samen vinden van een nieuwe werkwijze, om het maken van een inhoudelijke omslag en vooral ook om het creëren van een andere attitude: een 'mind switch' in de hoofden van alle betrokkenen. Dat traject heeft meer tijd nodig. Dit traject is echter veel minder concreet, waardoor het voor raadsleden en andere betrokkenen zoals bewonersverenigingen niet makkelijk te volgen is.

Uit meerdere gesprekken bleek dat het samenpakken van de transitie en de transformatie wenselijk en noodzakelijk is, maar dat beide processen verschillende ritmes hebben en daardoor niet parallel aan elkaar lopen. In de meeste gemeenten wordt dan ook de nadruk gelegd op het verschil tussen beide trajecten.

#### *Ad 3 Trial and error: 'rommelruimte'*

Bij de opzet en inrichting van sociale wijkteams vallen de transitie en de transformatie deels samen. Maar 'alles tegelijkertijd doen, kan niet', verzuchtte menig ambtenaar. Dit kan leiden tot vertraging, ook al omdat iedereen zich met de teams bemoeit en er voortdurend met veel partijen tegelijkertijd moet worden gecommuniceerd. Het opzetten en inrichten van teams is zoeken voor alle partijen, en dat heeft tijd nodig. Soms kan het heel goed werken om vaart te maken en knopen door te hakken. Maar soms kunnen kordate stappen het voorzichtig opgebouwde vertrouwen ook op de helling zetten. 'We hebben meer tijd nodig om zaken uit te proberen', klonk het in meerdere gesprekken. Tijd om elkaar goed te leren kennen bijvoorbeeld. Tijd om oude procedures en werkwijzen tegen het licht te houden. Tijd om mee op werkbezoek te gaan of te oefenen met nieuwe methoden. Tijd om aan kennisoverdracht te doen, etc. Tijd die soms als onnodige of onzinnige 'rommelruimte' wordt gezien, maar wel feitelijk onvermijdelijk is. Uit de gesprekken bleek echter dat teams deze tijd lang niet altijd krijgen. Zij moeten werken onder grote druk vanuit het management of de gemeenteraad om de nieuwe werkwijze, procedures en samenwerking met andere professies snel onder de knie te krijgen. Gemeenteraden en managers roepen dat er nu wel genoeg is geëxperimenteerd, terwijl teamleden en andere betrokkenen juist het gevoel hebben dat het avontuur pas net is begonnen.

#### *Ad 4 Enthousiasme, energie en vernieuwing*

Ondanks deze druk op de teams, leidt het werken aan de teams en wijknetwerken in de meeste gemeenten tot enthousiasme, bevlogenheid en energie, zowel bij ambtenaren als bij vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. 'Ook zonder de transitie was de transformatie nodig. Maar de transitie en het werken in de teams geeft deze transformatie houvast en vleugels', zo werd in een van de interviews treffend verwoord. 'Dankzij de transitie kunnen er nu meters gemaakt worden en ontstaat er meer draagvlak.'

Een van de respondenten vergeleek het kantelproces en het werken in de teams met het moment dat een boer na de winter de koeien in de wei loslaat. 'Er zijn altijd een paar koeien die als eerste naar buiten hollen. Maar je hebt ook koeien die alleen met een extra zetje de veiligheid en warmte van de stal verlaten.'

Oftewel: het is logisch dat niet iedereen staat te springen omdat alles verandert. Een aantal respondenten gaf er blijk van het met name inspirerend te vinden om 'buiten de lijntjes' te kunnen en mogen werken en daar energie aan te ontfen. 'Dit biedt mogelijkheden om tot echte vernieuwing te komen.'

Al vallend en opstaand nieuwe wegen vinden, versterkt het enthousiasme. Hierdoor ontstaat ruimte voor reflectie, inspiratie en creativiteit om zaken beter aan te pakken. Omgekeerd zorgen het enthousiasme en de inspiratie ervoor dat teams beter kunnen omgaan met tegenslagen onderweg, zo tekenden we uit onze gesprekken op. Daarbij speelt ook mee dat alle betrokkenen het gevoel hebben dat zij er niet alleen voor staan. Het werken aan de transities en transformatie stemt hoopvol omdat het met vele collega's kan worden gedeeld. Bovendien is er op allerlei fronten aandacht voor en dat werkt stimulerend. En – zo gaven enkele respondenten aan – het is prettig om met nieuwe collega's te kunnen samenwerken in een horizontaal geordend en pluriform team. Dat biedt een nieuwe dimensie aan het werk.

#### *Ad 5 Kwetsbaarheid*

Het enthousiasme heeft echter ook een keerzijde. Als de transformatie te veel geremd wordt, hooggespannen verwachtingen toch niet (kunnen) worden waargemaakt of er te veel druk op het proces komt te staan, kan het enthousiasme omslaan in teleurstelling en frustratie. Op dit moment worden sporen van frustratie nog vooral als iets tijdelijks en onoverkomelijks gezien dat erbij hoort. Maar waar inspiratie en innovatie te veel of langdurig worden belemmerd – of waar resultaten te lang uitblijven – ligt frustratie op de loer. En dan kunnen teams en teamleden ineens heel kwetsbaar zijn. Zo werd een goed draaiend team in een van de gemeenten – dat van onderop was ontstaan met goede contacten in de buurt – geconfronteerd met gedwongen ontslagen bij een van de maatschappelijke organisaties. Het team werd nieuw leven ingeblazen door de overgebleven medewerkers waardoor de continuïteit van de samenwerking niet echt in gevaar kwam. Maar in de terugblik op deze ervaring was ook hoorbaar dat de veerkracht van teams hierdoor behoorlijk op de proef werd gesteld en zijn grenzen kent. Nog meer ontslagrondes of ondergravende aanbestedingsprocedures kunnen de samenwerking van binnenuit uithollen en de continuïteit ervan aantasten. Dat is niet alleen voor de professionals vervelend, maar uiteraard ook voor de burgers die een beroep doen op deze teams. Voor wethouders is het wellicht minder belangrijk wie de teams bemensen, maar voor burgers is dat zeker wel van belang. Als de kwaliteit en continuïteit van ondersteuning rammelt, dan ondergraaft dat het vertrouwen van burgers in de overheid, in instituties, in professionals en in het huidige veranderingsproces. De energie en het enthousiasme van de professionals – en daarmee de samenwerking in de sociale teams – zal in dat geval flink op de proef worden gesteld, zo voorspelden onze gesprekspartners.

## Observatie 3: Tijdsdruk, (te) hoge verwachtingen en een sterke focus op kosten leiden tot 'quick wins' en 'window dressing'.

*Gebrek aan tijd, (te) hoge verwachtingen, een sterke focus op de kosten; het zijn veelgenoemde knelpunten voor het functioneren van wijkteams. Deze factoren hangen nauw met elkaar samen en zetten teams onder druk om te presteren. Dit heeft duidelijke nadelen, 'ook al is een beetje druk nooit slecht'.*

*Tijdsdruk kan tot loyaliteitsproblemen leiden. Te hoge verwachtingen over de prestaties en resultaten van de teams kan de angst voor mislukking voeden. En irreële verwachtingen over kostenreductie op korte termijn kunnen uitmonden in 'penny wise pound foolish' gedrag met alle consequenties vandien.*

*Urgent probleem is dat de teams moeite hebben hun inspanningen en resultaten goed voor het voetlicht te brengen. Schijnsamenwerking en schijnsucces kunnen hiervan het gevolg zijn. Daarnaast kan dit ook leiden tot het wegmoffelen van fouten waardoor kansen voor verbetering worden gemist.*

Voor de teams zijn de juiste randvoorwaarden cruciaal om efficiënte, werkbare en duurzame samenwerkingsrelaties op te zetten. In deze observatie worden de volgende randvoorwaarden nader toegelicht:

- 1 *De factor tijd*
- 2 *Kosten en baten*
- 3 *Vat krijgen op resultaten*
- 4 *Normatieve registratie*
- 5 *Window dressing*

### *Ad 1 De factor tijd*

Gebrek aan tijd wreekt zich op verschillende manieren en op meerdere momenten in de samenwerking. Voor een deel hangt het gebrek aan tijd – of het gevoel te weinig tijd te hebben – samen met de snelheid waarop de transitie vanuit het Rijk zijn doorgevoerd en vervolgens door de gemeenten (en de VNG) zijn geaccepteerd. Sommige gemeenten speculeerden aanvankelijk met de mogelijkheid dat de invoeringsdatum van de transitie een jaar zou worden opgeschort. Maar de meeste gemeenten wilden hier niet op wachten. Ervoor gaan, aan de slag en tempo maken was in hun ogen de enige weg.

Ook de gekozen organisatiemodellen en samenwerkingsconstructies zorgen voor extra tijdsdruk. In veel gemeenten, zoals Haarlem, Heerhugowaard, Purmerend en Heemskerk werken de leden van de teams op detachings- en deeltijdbasis. Ze blijven zo met een been in de moederorganisatie staan. Daarmee krijgen de werkers in feite te maken met twee werkgevers. Dat brengt extra werk, planning en overleg met zich mee. Bovendien leidt dit vaak tot hopeloos ingewikkelde roosters, dubbele agenda's en uiteindelijk tot loyaliteitsproblemen: de aanwezigheid van de werker wordt immers op meerdere plekken tegelijkertijd op prijs gesteld. Als gevolg hiervan houden de teamleden minder tijd over voor het echte werk in de teams. Ook leren zij hierdoor hun teamgenoten niet goed of snel genoeg kennen om goed en effectief met elkaar samen te werken. In overbelaste situaties kan dit uiteindelijk leiden tot gemankeerde verhoudingen en terugval op oude werkwijzen.

### *Ad 2 Kosten en baten*

Naast het gebrek aan tijd wordt de samenwerking in de teams ook onder druk gezet door te hoge verwachtingen en een focus op kostenreductie. Met hoge verwachtingen is op zich niets mis, maar het heeft weinig zin op korte termijn wonderen te verwachten van sociale wijkteams. In vrijwel alle gemeenten kwam dit thema op een of andere manier ter sprake. Wie met zijn neus op de wijkteams zit, stelt zijn verwachtingen gaandeweg vanzelf bij.



Maar dit geldt niet voor functionarissen die op afstand zitten. Meer dan eens verwachten zij dat de beoogde kostenbesparing al in het eerste jaar van de samenwerking zichtbaar wordt. Maar dat is volstrekt irreal, aldus de ambtenaren en leden van de maatschappelijke organisaties die aan tafel zaten. Eerst moet het team in de nieuwe aanpak en in de communicatie met burgers investeren. Optimistische maatschappelijke kosten-batenanalyses die in de loop van 2014 werden uitgevoerd, werden dan ook met argwaan bekeken door de gesprekspartners. In het geval van goed werk en een preventieve aanpak gaan de kosten voor de baat uit, zo was de algemene opinie. 'Maar leg dat relatieve buitenstaanders als gemeenteraadsleden maar eens uit...'

Het is dus belangrijk geduld te hebben en eerst goed te investeren in onderlinge samenwerking en een gezamenlijke werkwijze. Gebeurt dit niet, dan lopen de teams grote risico's op een voortijdig einde. Het ongeduld vertaalt zich dan in te weinig ruimte om het werk naar behoren en naar eigen inzichten te kunnen uitvoeren. Economische rekensommen komen dan in de plaats van visie, inhoudelijke afspraken en adequate criteria voor 'goed werk', met alle gevolgen van dien.

### *Ad 3 Vat krijgen op resultaten*

Alle gemeenten kampen met het nieuw vormgeven van het meten van resultaten en het afleggen van verantwoording. Uit de gesprekken blijkt dat de teams de bekende monitorinstrumenten niet zomaar kunnen inzetten, omdat 'alles' nog aan verandering onderhevig is. Dit geldt niet alleen voor de doelen die gaandeweg steeds worden bijgesteld, maar ook voor de nieuwe doelgroepen waarmee wordt gewerkt, voor de wisselende partners in het team, en voor de alternatieve werkwijzen en nieuwe interventies die worden ontwikkeld of uitgetest. Menig gemeente worstelt daarom met de vraag hoe de resultaten dan wel in beeld kunnen worden gebracht. Hoe weet je wat de juiste indicatoren zijn? En hoe trek je vervolgens de juiste conclusies uit alles wat gemeten is, maar door alle veranderingen nog niet in een juiste context kan worden geplaatst?

Maatschappelijke organisaties staan voor vergelijkbare vragen. Hoe leggen zij verantwoording af aan financiers als oude productdefinities niet meer voldoen? En hoe maken zij resultaten van hun werk inzichtelijk, wanneer het om ogenschijnlijk kleine dingen gaat die niet goed meetbaar zijn terwijl ze er wel degelijk toe doen voor de geholpen persoon. Kortom, hoe kun je verantwoording afleggen over 'de kleine dingen die ertoe doen'? 'Misschien moeten we ook niet alles willen weten en meten', reageerde een van de respondenten. Maar daarmee is de vraag wat dan wel te meten nog niet beantwoord.

Bij de gesprekspartners was in elk geval duidelijk sprake van weerstand tegen het eenzijdig gebruik van economische rekenmodellen, zoals maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA's). Die kunnen makkelijk tot foute of te snelle conclusies leiden als ze niet in de juiste context worden geplaatst. Of zoals een medewerker van een gemeente aangaf: 'Er is niets mis met het op een rijtje zetten van de kosten en de baten, maar het heeft alleen zin als gemeenten een duidelijke stip op de horizon hebben. Als je op pad gaat zonder te weten waar je uit wilt komen, blijf je dwalen. Als gemeenten (soms om politieke redenen) niet echt beter zicht *willen* krijgen op het proces, of alleen maar voor korte termijn winst gaan, is een MKBA weggegooid geld of een schijnvertoning'. Het is de vraag of alternatieve modellen, zoals de effectencalculator, op de lange termijn wel soelaas bieden en op draagvlak kunnen rekenen. Gemeenten gaan verschillend om met dit probleem. Sommigen grijpen uiteindelijk toch maar terug op klassieke instrumenten en klassieke criteria voor het afleggen van verantwoording. Anderen komen in een 'monitor' vacuüm terecht. En nog weer anderen vestigen hun hoop op onderzoekbureaus.

Ten slotte wijzen de gemeenten er met nadruk op dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen 1) het monitoren van het proces ('gericht op leren en om indien nodig bij te kunnen sturen'); 2) het meten van maatschappelijke effecten op de korte en lange termijn (belangrijk voor het ontwikkelen en aanpassen van beleid); en 3) het tegen elkaar afzetten van de kosten en baten (gericht op rekenschap geven en 'afrekenen'). Want steeds gaat het allereerst om de vraag met welk doel de monitoring wordt ingezet en wat er met de resultaten gebeurt.



Als 'afrekenen' voor of in de plaats van 'leren' komt, ziet het er voor veel teams niet goed uit, zo werd gesteld. Tijdens een van de bijeenkomsten van de Kenniskring waar het onderwerp monitoring op de agenda stond, werd geconcludeerd dat het doen van effectonderzoek in zo'n sterk veranderende context ('waar zelfs doelen niet vaststaan') nagenoeg onmogelijk is. Kennelijk moeten ook onderzoekers hun methoden kantelen.

#### *Ad 4 Normatieve registratie*

Een ander probleem dat nauw samenhangt met procesmonitoring en effectevaluaties, betreft de registratie van gegevens. Het gaat hier om het periodiek en betrouwbaar registreren van gebeurtenissen, de gevolgde werkwijze en de resultaten van een interventie of aanpak. Gemeenten zijn hier zonder uitzondering druk mee, met name met het stroomlijnen en gelijkenschakelen van verschillende systemen. Een lastige opgave, omdat de betrokken organisaties in de wijkteams met verschillende registratiesysteem werken. En om het nog gecompliceerder te maken: achter elk van deze registratiesysteem gaat een normatieve 'wereld' schuil, die gebaseerd is op wat in de betreffende beroepsgroep van waarde is en als 'goed werk' wordt beschouwd.

In de praktijk betekent dit dat teamleden vaak dubbele registratiesystemen moeten bijhouden (van het team en de eigen organisatie), zonder dat zij ervan overtuigd zijn dat de gebruikte registratiesystemen binnen de teams (zoals de zelfredzaamheidsmatrix/ZRM en de participatieladder) ook daadwerkelijk iets zeggen over de kwaliteit en de resultaten van het werk. Het voert in dit bestek te ver om de problemen rond registratie, monitoring, effectevaluatie en het afleggen van rekenschap en verantwoording geheel verder uit te diepen. Wel staat vast dat dit niet alleen een thema is voor onderzoeksbureaus of afdelingen onderzoek en statistiek, maar ook implicaties heeft voor beleidsmakers- en uitvoerders. Ook hier, zo gaven de gesprekspartners aan, is het noodzakelijk zorgvuldig en evenwichtig te werk te gaan met het inrichten van modellen voor registratie en verantwoording. De omgeving is dermate complex, dat niet zomaar kan worden teruggegrepen op klassieke onderzoeksinstrumenten.

#### *Ad 5 Window dressing*

Het effect van de hiervoor beschreven knelpunten is – zo observeerden wij – de neiging de aanpak en resultaten van de teams naar buiten toe op te poetsen. Dat gebeurt op alle niveaus en is op zich begrijpelijk. Want als iedereen zegt en verwacht dat sociale teams goed werken, dan werk je daar graag aan mee, zelfs al moeten daarbij minder fraaie voorbeelden en teleurstellende resultaten even in de schaduw worden geparkeerd. Dat is jammer, want uiteindelijk wordt zo de lat steeds hoger gelegd en krijgen onrealistische beelden de overhand. Dit kan vervolgens leiden tot schijnsamenwerking, tot schijnsuccessen en tot 'quick wins', terwijl werkelijke problemen en achterliggende knelpunten worden verdoezeld.

Tijdens de Kenniskring bijeenkomsten en de gesprekken met gemeenten is aan de deelnemers steeds met nadruk gevraagd problemen en knelpunten eerlijk te presenteren. Anders heeft kennisdeling, uitwisseling en intervisie immers weinig zin. Binnen de Kenniskring lukte dit aardig. Mede door de beslotenheid van de sessies werden daar controversiële zaken gedeeld. Ook op lokaal niveau vraagt het open en kwetsbaar delen van ervaringen om onderling vertrouwen tussen de gemeente en de organisaties die in de sociale wijkteams participeren. Alleen dan zullen professionals en ambtenaren zich veilig genoeg voelen om eerlijk opbouwende kritiek te uiten. Uit onze gesprekken bleek dat dit lang niet overal het geval is. In een aantal gevallen kwam kritiek op de organisatie medewerkers zelfs duur te staan. Loyaliteit aan de baas werd in die gevallen van groter belang geacht dan loyaliteit aan de zaak. Een lastig dilemma.

## Observatie 4: Toenemende concurrentie tussen organisaties belemmert gezond tegenspel.

*Samenwerken in horizontale pluriforme teams vraagt om het goed kunnen managen van belangen. De vraag wie wat (aan)stuurt of juist overlaat aan anderen staat daarbij centraal. Vertrouwen is in dit kader een sleutelwoord. Het concreet invullen van zelfsturing lijkt voor de meeste gemeenten nog een ideaal dat ver weg ligt.*

*Voorals organisaties hebben last van tegengestelde bewegingen die het werken in de teams extra lastig maken. De noodzaak om te bezuinigen, de invloed van marktwerking, en de weinig transparante aanbestedingsprocedures leiden ertoe dat samenwerkende partijen het risico lopen als concurrenten tegen elkaar uitgespeeld te worden.*

*De toenemende concurrentie heeft niet alleen invloed op de samenwerking tussen de partijen onderling, maar ook op de mate van openheid in de relatie met de gemeente. Te veel concurrentie in combinatie met weinig transparante communicatie belemmert een gezond en noodzakelijk tegenspel, terwijl de transformatie juist vraagt om weerstand en kritische medestanders.*

Bij de herinrichting van het sociaal domein zoeken gemeenten en alle samenwerkingspartners naar een nieuwe orde. Dit leidt tot een aantal problemen en paradoxen, die in de observaties hieronder worden toegelicht:

- 1 *Sturen of loslaten: kwestie van vertrouwen*
- 2 *Gevolgen van marktwerking binnen welzijn en zorg*
- 3 *Op de handen zitten*
- 4 *Een stapeling van factoren*
- 5 *Samenspel of tegenspel*

### *Ad 1 Sturen of loslaten: een kwestie van vertrouwen*

Waar stuurt de gemeente op? Wat doet die zelf en wat laat die aan maatschappelijke partijen en burgers over? Dit zijn belangrijke governance vraagstukken die de zoektocht begeleiden. Deze vraagstukken en de lastigheden hierbij hangen voor een groot deel samen met de (veranderende) relatie en rolverdeling tussen de overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. En met vragen over doelmatigheid, haalbaarheid en rechtvaardigheid. Uit de gesprekken bleek dat de keuze van gemeenten om zelf in de teams plaats te nemen direct te maken heeft met de wens de processen te kunnen ordenen en sturen. Mede door de enorme tijdsdruk en de noodzaak kosten terug te dringen is het voor gemeenten momenteel verleidelijk om pragmatische en financieel gestuurde keuzes te maken die gericht zijn op korte termijn resultaten. Die behoefte wordt bijvoorbeeld zichtbaar in het besluit van gemeenten om zelf de keukentafelgesprekken te voeren of hiervoor professionals in dienst te nemen.

Bij dit soort keuzes is het steeds belangrijk om te letten op het perspectief waar vanuit er naar de transitie- en transformatie-operatie wordt gekeken. Gemeenten willen zo dicht mogelijk tegen dit proces aan zitten om te begrijpen wat zich in de wijk en tussen professionals en burgers afspeelt, om nieuwe doelgroepen te leren kennen en om de denkwijzen en manieren van handelen van de samenwerkingspartners in beeld te krijgen. Tegelijkertijd is het perspectief en de wens van de maatschappelijke partners ook heel logisch en invoelbaar: zij willen van de gemeente het vereiste vertrouwen en mandaat krijgen om vanuit hun eigen professionaliteit te kunnen handelen. 'De gemeente moet niet op onze stoel gaan zitten' of 'de gemeente ontpopt zich steeds meer als een veelvraat en veelkoppig monster' merkten vertegenwoordigers van organisaties meer dan eens op. Hun roep om meer zeggenschap en zelfsturing wordt sterk gevoed vanuit het verlangen van professionals om meer

ruimte te krijgen voor het ontwikkelen van een eigen werkwijze. Vaak blijkt dat er niet of nauwelijks aan deze behoefte wordt voldaan. Zelfsturing wordt als begrip weliswaar vaak in de mond genomen, maar in de praktijk nog maar mondjesmaat ingevuld. Het is bij de meeste gemeenten nog een abstracte stip op de horizon. Alleen in Hilversum en Purmerend wordt zelfsturing (deels) waargemaakt. In Hilversum hebben professionals zelf een plan van aanpak voor het sociaal team opgesteld onder begeleiding van een externe coach. Uit het plan van het 'Hoost' team in de wijk Lieberg blijkt dat er sprake is geweest van een bottom up proces van het betreffende team. Hoe dit in de praktijk uitwerkt laat zich uiteraard nog even aanzien. Maar in veel andere gemeenten is 'loslaten' vanuit vertrouwen voornamelijk niet aan de orde en een moeizaam proces.

Dit moeizaam 'loslaten' of beter 'laten gebeuren' geldt overigens niet alleen voor zelfsturing bij de (formele) wijkteams maar ook voor zelfsturing van burgers of het van onderop laten ontstaan van initiatieven in het (in)formele circuit al dan niet in samenwerking met private partijen. Kun je of moet je dit aansturen of 'slechts' faciliteren (en tot welke grens moet je je dan als overheid dienstbaar opstellen en wat doe je als de initiatieven niet representatief of passend zijn?) of is dit vooral een kwestie van loslaten en laten gebeuren vroeg menig ambtenaar zich af. Bijvoorbeeld: als een zorgcentrum een ontmoetingsplek voor wijkbewoners in haar centrum creëert is het dan logisch dat je daar als gemeente aan bijdraagt en meebetaalt? Grip hebben, krijgen of houden is zonder meer een verleidelijk houvast in roerige tijden. Dat geldt overigens niet alleen voor de overheid maar zeker ook voor de organisaties en burgers.

#### *Ad 2 Gevolgen van marktwerking binnen welzijn en zorg*

Als gevolg van de marktwerking binnen welzijn en zorg zijn veel gemeenten de laatste jaren overgegaan tot aanbesteding van het welzijnswerk en andere Wmo-ondersteuningsactiviteiten. Deze aanbestedingsprocedures zijn in veel gevallen in de plaats gekomen van instellingssubsidies. Gemeenten hopen op deze manier het aanbod voor welzijn en zorg aan de meest gunstigste bidder te kunnen uitbesteden. Hierbij hopen gemeenten niet alleen op kostenbesparing, maar ook op een optimale prijs- kwaliteitverhouding. Los van het feit dat in de eindafweging voor gemeenten de kosten vaak doorslaggevend zijn, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van het aanbod, komen maatschappelijke partijen door deze aanbestedingstrajecten dikwijls in een spagaat terecht. Meerdere partijen benoemen dit fenomeen. Enerzijds wordt van ze verwacht dat ze in de sociale (wijk)teams de integrale en pluriforme samenwerking goed oppakken en inhoud geven. Anderzijds staan ze in aanbestedingsrondes als concurrenten tegenover elkaar. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het transitie- en transformatieproject en de daarbij beoogde doelen. Zo werd een goed draaiend wijkteam in een van de gemeenten bijvoorbeeld plotseling opgeheven, omdat de gemeente besloot - zonder vooraf de consequenties goed te overwegen - om met een andere aanbieder te gaan samenwerken.

#### *Ad 3 Op de handen zitten*

Concurrentie heeft op veel terreinen voordelen, zoals bij het verhandelen van luxe artikelen. Dit biedt partijen een prikkel om hun aanbod te vernieuwen en af te stemmen op de behoeften van de klant. Wie dat het beste doet en daarbij een mooie prijs vraagt, wint het spel.

Dit mechanisme pakt binnen het aanbod van welzijn en zorg echter net iets anders uit. De nieuwe Wmo schrijft voor dat eerst 'waar en wanneer mogelijk' een (lees: goedkope) oplossing moet worden gezocht binnen 'eigen kracht, eigen sociale netwerken of in het informele circuit' (bron wettekst Wmo 2015). Kortom: professionals moeten leren 'op de handen te zitten'. Het aanbod van de organisaties staat als het ware op de tweede plaats. Vanuit kostenoverweging (mede ondersteund door de onafhankelijke generalistische werkwijze) is daarnaast vereist dat, indien eerste- of tweedelijns ondersteuning echt nodig is, naar de beste (lees: goedkoopste) aanbieder wordt doorverwezen. Zomaar doorverwijzen naar de eigen moederorganisatie is dus uit den boze. Voor leden van de teams is deze onafhankelijke en onbaatzuchtige opstelling lastig op te brengen. Doorgaans

gaat het op dit niveau vooralsnog redelijk goed, hoorden we regelmatig, ook al brengt het af en toe wel spanningen met zich mee. Maar met name voor het management van de moederorganisaties is het lastig deze meewerkende houding lang vol te houden. Zeker als de bezuinigingsrondes de komende periode met dezelfde kracht doorgaan, aldus meerdere respondenten. Want hoe lang kun je van organisaties vragen vrijwillig mee te werken aan hun eigen ondergang?

#### *Ad 4 Een stapeling van factoren*

Het welzijnswerk heeft te maken met een stapeling van factoren die het dagelijks werk er niet gemakkelijker op heeft gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan de kaalslag die de bezuinigingen de afgelopen tijd in die sector heeft aangericht. Maar desondanks moeten welzijnsorganisaties ondertussen wel hun beste mensen 'afstaan' aan de sociale wijkteams die op steeds grotere schaal door gemeenten worden opgezet. Zonder dat daar iets tegenover staat. Maar er speelt meer: nu de teams in steeds meer wijken worden uitgerold en de (beleids)organisatie daaromheen groter wordt, komen de moederorganisaties meer op afstand te staan.

Goede communicatie tussen de gemeente en de moederorganisaties is daarom cruciaal. Maar die communicatie laat soms nog te wensen over, zo werd ons verteld. Daarbij komt dat de organisaties in de aanbestedingsronde zomaar gepasseerd kunnen worden door goedkopere maar niet per definitie betere aanbieders. In dit spel lopen juist de grote aanbieders het risico gepasseerd te worden door kleinere, meer wendbare en flexibele aanbieders. Maar ook het tegenovergestelde gebeurt: grote aanbieders kunnen het aanbod tegen een beduidend lager tarief aanbieden, waardoor juist kleinere organisaties de boot missen. We hebben deze tendensen niet op brede schaal kunnen onderzoeken. Daarom zal de toekomst moeten uitwijzen hoe dit alles op den duur uitpakt. Maar één conclusie kan al wel worden getrokken: vergaande bezuinigingen en aanbestedingsprocedures (hoe legitiem ook) leiden tot onrust en onzekerheid, en kunnen de beoogde samenwerking ernstig belemmeren.

#### *Ad 5 Samenspel of tegenspel*

In de vorige paragraaf is beschreven hoe het sturen op concurrentie goede samenwerking kan belemmeren. Dit wrekt zich zowel in de samenwerking tussen partijen onderling als in de relatie met de gemeente. 'De partijen hebben de neiging de kaarten op de borst te houden in de dialoog met de gemeente', zo vertelde een van de gesprekspartners. Dit doen organisaties niet alleen om te voorkomen dat zij een opdracht verspelen, maar ook om te voorkomen dat andere partijen met nieuwe ideeën aan de haal gaan. Treffend is wat dit betreft de volgende uitspraak van een manager van een maatschappelijke organisatie: 'De gemeente dwingt partijen tot nauwe samenwerking, maar laat wel de aanbestedingsprocedure als zwaard van Damocles boven de partijen bungelen. Dat stimuleert calculerend gedrag waar de cliënt niet mee gediend is. Want in zo'n context zet je niet je de beste ideeën in, omdat je daarmee wellicht bedrijfsgegevens prijsgeeft aan je toekomstige concurrent.'

Het is duidelijk waar de schoen wringt. Concurrentie kan de zo vurig gewenste innovatie in de weg staan. Bovendien kan het partijen uit elkaar spelen en hen ervan weerhouden zich (gezamenlijk) kritisch op te stellen ten opzichte van de gemeente. Daarmee verliezen de gemeenten een gezond tegenspel van de organisaties die als geen ander de weerbarstigheden van de praktijk kennen. Het is dus evident dat gemeenten zich bewust zijn van dit breekbare samenspel. Het is aan hen om zelf regelmatig tegenspel en kritiek uit het veld uit te lokken. Anders liggen zelfgenoegzaamheid en tunnelvisie op de loer.

## Observatie 5: Transformeren moet op alle niveaus; tijd, dialoog en strijd zijn nodig om onnodige en onkenbare risico's te voorkomen.

*Het afgelopen jaar is bij gemeenten en instellingen het besef gegroeid dat het kantelingsproces alleen slaagt als ook de wereld om de wijkteams heen mee kantelt. Dit is echter allesbehalve vanzelfsprekend.*

*Een sociaal wijkteam moet het kantelingsproces handen en voeten geven en meer doen dan het voeren van keukentafelgesprekken. Anders lopen kwetsbare burgers grote risico's en verwordt het beroep op eigen kracht tot een bezuinigingsmaatregel. Een van risico's van de 'hype' rondom sociale teams is dat alle focus op het werken in de teams ligt, terwijl de functionarissen en spelers buiten de teams op de 'oude' manier verder gaan.*

*Als alles kantelt, kan dat leiden tot onduidelijkheid in verantwoordelijkheid, rollen, taakverdeling en aansprakelijkheid. Dit soort risico's van deze complexe omslag is van te voren niet goed in te schatten. Om te voorkomen dat gemeenten bij calamiteiten in de 'risicoreflex' schieten en alles dichttimmeren met nieuwe regels, is het in elk geval nodig dat er intensieve en gerichte communicatie plaatsvindt op alle niveaus en tussen alle 'lagen'. Tenslotte moeten alle betrokken partijen er rekening mee houden dat 'buiten de lijntjes werken' altijd gepaard gaat met strijd.*

In deze laatste observatie staan we stil bij de consequenties van het kantelingsproces dat zich sinds 2011 in veel gemeenten voltrekt en met de sociale wijkteams nog een extra slag krijgt. Hierbij komen de volgende thema's aan bod:

- 1 *Een sociaal wijkteam gaat verder...*
- 2 *Frontlinie en backoffice*
- 3 *Zwakke schakels*
- 4 *Risico's zien en managen*
- 5 *Dialoog, bezinning en strijd*

### *Ad 1 Een sociaal wijkteam gaat verder...*

Met de nieuwe sociale (wijk)teams geven gemeenten en instellingen het eerder in gang gezette transformatieproces concreet gestalte. Een wijkteam moet daarbij verder gaan dan alleen het voeren van keukentafelgesprekken, zo stelde een van de gesprekspartners. Sterker nog: 'het sociale team begint daar waar het keukentafelgesprek ophoudt', benadrukte een directeur van een welzijnsinstelling. Oftewel: met een gekanteld gesprek waarbij de eigen kracht of het eigen netwerk van de burger wordt aangesproken, ben je er niet. Het wijkteam moet ervoor zorgen dat er, zo mogelijk op eigen kracht, ook echt een oplossing wordt gevonden en de burger of cliënt niet aan zijn of haar lot wordt overgelaten. Praten en handelen moeten natuurlijk in elkaar overvloeien. Gebeurt dit niet, dan verwordt het beroep op eigen kracht in de praktijk tot een platte bezuinigingsmaatregel, die, vanuit de doelstelling overbehandeling tegen te gaan kan leiden tot onder-diagnose en onderbehandeling met gezondheidsrisico's als gevolg. 'Je loopt met sommige cliënten op een smal richeltje', zo gaf een thuiszorgmedewerker aan, waarmee ze de kans op een foute inschatting treffend verwoordde.

### *Ad 2 Frontlinie en backoffice*

Voor het succesvol uitvoeren van het nieuwe regeringsbeleid binnen het sociale domein, is meer nodig dan alleen de inzet van sociale teams die gekanteld in de frontlinie opereren. Gemeenten die al een tijdje met wijkteams werken weten inmiddels uit eigen ervaring dat ook de omgeving van het team moet mee kantelen. Frontoffice en backoffice moeten elkaar hierbij als het ware weerspiegelen, werd in verschillende interviews benadrukt.

'Dat kantelen geldt echt voor iedereen, omdat alles met elkaar samenhangt in deze complexe operatie. Zelfs de balie-medewerkster moet daarin mee. Want als die een melding van een burger niet serieus neemt of niet goed doorverwijst, gaat het alsnog mis', aldus een ambtenaar. Maar ook de gemeenteraad en de onderzoekers moeten om (zie observatie 3). Zolang zij op de 'oude' manier om verantwoording vragen via klassieke verantwoordingsmethodieken, gaat dat niet werken. Gemeenten en organisaties moeten dus investeren in het kantelen van de gehele organisatie. Hierbij staan ze voor meerdere uitdagingen tegelijkertijd, zoals het aanpakken van bureaucratie, het ontkokeren, het ter discussie stellen van het gelijkheidsprincipe (gelijke monniken – gelijke kappen) dat gemeenten doorgaans hanteren en het trainen van medewerkers in en rond het team. Dat is niet eenvoudig – het is zelfs onmogelijk om dit allemaal tegelijkertijd aan te pakken. En om het nog complexer te maken: soms gaat het om uitdagingen die met elkaar botsen. Zo sprak een ambtenaar openhartig over de veranderingen die op zijn afdeling in hoog tempo werden doorgevoerd. Hierbij werd de 'parafencultuur' overboord gegooid, omdat die als belemmerend werd ervaren voor de omslag die nodig was. Maar dat leidde vervolgens tot vertwijfeling. Want, hoe voorkom je willekeur als er geen paraaf meer nodig is? Hoe kan dan nog worden gecontroleerd of het werk goed wordt uitgevoerd?

#### *Ad 3 Zwakke schakels*

Een wijkteam is zo sterk als de zwakste schakel. Niet alleen in de wijkteams, ook op andere niveaus rondom wijkteams en in de verbinding tussen de frontoffice en backoffice kunnen zwakke schakels zitten. Professionals die onvoldoende communiceren of in taalgebruik niet aansluiten, doorleiding naar organisaties of diensten die op slot zitten vanwege wachtlijsten enzovoort. Het wijkteam (frontoffice) moet dus op allerlei manieren vanuit én in de gemeente en organisaties (backoffice) worden ondersteund; anders komt er van de beoogde veranderingen weinig terecht en wordt de burger de dupe.

Gezien de complexiteit van de gehele operatie, de vele factoren die op het proces van invloed zijn en de grote hoeveelheid betrokken partijen, is de kans dat er breuklijnen zijn of ontstaan onvermijdelijk. Gemeenten en organisaties zijn hiervan doordrongen. Soms leidt dat tot ongerustheid, maar doorgaans bestaat het vertrouwen dat die risico's wel degelijk te managen zijn.

#### *Ad 4 Risico's zien en managen*

Omdat in kleine hoekjes de grootste gevaren schuilen, verdiepen steeds meer gemeenten zich in risicomanagement. Het dagelijks signaleren, benoemen en bespreken van risico's en de mogelijke consequenties daarvan, dient een wezenlijk onderdeel te zijn van het werken met sociale wijkteams, zo werd in een interview benadrukt. Uit de gesprekken blijkt echter dat deze boodschap nog niet bij alle betrokkenen is geland. Soms ontstond zelfs de indruk dat sommige gemeenten de risico's bagatelliseerden. In dit kader kwam in de gesprekken ook meerdere keren de vraag aan de orde in hoeverre gemeenten erin slagen los te laten en te (leren of blijven) vertrouwen op de deskundigheid van de teams en professionals. Niet alleen bij de start van deze teams, maar ook op het moment dat er zich risico's voordoen. Veel gemeenten zullen in dat geval hoogstwaarschijnlijk de neiging hebben om alles snel dicht te spijkeren met regels, aldus meerdere gesprekspartners. Daarnaast, en dat is een minstens even belangrijk punt, zullen professionals en maatschappelijke organisaties ook moeten leren risico's en mogelijke problemen niet zodanig op te blazen dat er onnodig grote beleids- en uitvoeringsreflexen ontstaan om die risico's in te dammen.

#### *Ad 5 Strijd, bezinning en dialoog*

Tijdens de gesprekken vertelden meerdere gesprekspartners over de onophoudelijke strijd die zij voeren bij het toelichten van de werkwijze van teams. 'Je bent de hele dag bezig anderen uit te leggen wat je aan het doen bent en waarom dat nodig is', verzuchtte een ambtenaar. Strijd, doorzettingsvermogen en dialoog gaan hand en hand om mensen van verschillende gemeentelijke afdelingen duidelijk te maken dat ook zij een transformatie moeten

doormaken en moeten leren maatwerk te leveren in plaats van vastgestelde procedures te doorlopen. 'Soms moet ik mensen van hun stoel trekken om ze in de praktijk te laten ervaren hoe het is', zo klonk het. En: 'elke dag opnieuw vraag ik de teamleden waarom ze dit zo doen en niet anders, en wat dat betekent voor de transformatie.' Maar wat moet er precies anders? En waar ligt de grens van wat mogelijk is? Belangrijke vragen, omdat niet alle oude en vertrouwde werkwijzen zomaar overboord gezet te kunnen worden. Dat zou tot chaos en aantasting van de rechtszekerheid kunnen leiden. Voor burgers is het immers onverteerbaar om te weten dat de ondersteuning en zorg per gemeente anders wordt ingevuld. Maar ook voor ambtenaren is het moeilijk om niet te weten waar zij aan toe zijn en hoe zij moeten handelen in crisissituaties.

Het onderhandelen over nieuwe regels en procedures, en het vaststellen daarvan levert evident weerstand op. Zo vertelde een ambtenaar dat hij bijna een jaar niet welkom was op de afdeling waar de huisuitzettingen geregeld werden. 'Ze waren niet blij met me, omdat ik wilde dat ze hun beslissingen eens goed tegen het licht hielden en duidelijk maakten dat niet alle burgers over één kam geschoren kunnen worden'.

Kortom, dit kantelingsproces kost strijd. En veel tijd. Daarom rees in verschillende gesprekken de vraag of alle verwachtingen rondom de noodzakelijke transformatie wel op korte termijn waargemaakt kunnen worden. Gemeente zijn immers gewend aan het werken volgens vaste regels, principes en standaard werkprocessen. Het leveren van maatwerk in de dienstverlening aan burgers, staat daarmee op gespannen voet, net als het werken vanuit het gelijkheidsprincipe, dat bij veel gemeenteambtenaren tussen de oren zit. Zonder de bereidheid strijd te voeren tegen deze ingebakken houding, zal de bestaande werkwijze van gemeenten onveranderd blijven.

# 4 Reflecties

## Introductie

Tijdens het schrijven van de observaties bleek hoe lastig het is om het complete verhaal over de ontwikkeling van sociale wijkteams in de elf Noord-Hollandse gemeenten te vertellen. Dankzij de uitvoerige en vaak openhartige gesprekken met ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties ontstond goed zicht op wat daar allemaal bij komt kijken. Maar regelmatig bekwam ons ook het gevoel niet echt grip te krijgen op de telkens verschuivende werkelijkheid. Daarom hebben we de observaties aangevuld met een aantal reflecties. Hierbij trekken we enkele lijnen uit de observaties door. We doen dat aan de hand van de volgende vijf onderwerpen:

- 1 *Complexiteit als opgave*
- 2 *Herordening van het professionele landschap*
- 3 *Pluriformiteit en identiteit*
- 4 *Nieuwe rol voor de burger*
- 5 *Vormgeving van leerprocessen en kennisdeling*

We gebruiken bewust de term reflecties, omdat we de genoemde onderwerpen nader beschouwen en daarbij kritische vragen stellen en kanttekeningen plaatsen. Soms refereren we hierbij aan theorie en (praktijk)onderzoek van derden. Juist door op deze manier te reflecteren, willen we voorkomen dat er ondoordacht en te snel stappen worden gezet die niet goed uitpakken voor kwetsbare burgers en cliënten. We zijn in deze reflecties niet op zoek naar de waarheid over sociale wijkteams. Wel willen we enkele richtingwijzers aanreiken die van pas komen bij de zoektocht die gemeenten en de andere spelers in het sociaal domein de komende tijd onvermijdelijk verder afleggen.

## Schematisch overzicht van de reflecties

1	2	3	4	5
Complexiteit als opgave	Herordening van het professionele landschap	Pluriformiteit en identiteit	Nieuwe rol voor de burger	Vormgeving van leerprocessen en kennisdeling
1. Kwetsbare teams, professionals en ambtenaren	1. Bezuinigen als hervorming?	1. Gelijkwaardig maar niet gelijkvormig	1. De geframede burger	1. Trage vragen
2. Grenzen aan de maakbaarheid	2. Paradoxe prikkels	2. Leren van verschil	2. De versnipperde burger	2. Morele dilemma's
3. Kneedbare kennis	3. Kennis onder druk	3. Flexibiliteit versus identiteit en beroepstrots	3. De civil society als arena	3. Kennis in het sociale domein
4. Boven en onder de tafel	4. Noodzaak van risico-management	4. Macht of onmacht	4. De nieuwe vrijwilliger	4. Beter leren dan afrekenen
5. Eisen aan competenties	5. Best persons of best teams?	5. Zelfsturende teams: stip op de horizon?	5. Burgers en teams, een paar apart	5. Tijd voor kairos-tijd.



## Reflectie 1: Complexiteit als opgave

Door de transities en transformatie in het sociale domein zijn beleid, uitvoering en omgangsvormen in korte tijd totaal op de kop gezet. Gemeenten staan hierbij voor een ongekennde en complexe operatie. Zonder overdrijven zou je kunnen spreken over 'sociale deltawerken', ware het niet dat voor die fameuze deltawerken van weleer een doordacht en samenhangend langetermijnperspectief en meerjarenprogramma bestond. Dat is bij dit 'sociale deltaplan' niet het geval.

Ambtenaren moeten met maatschappelijke partners onder hoge tijdsdruk op regionaal, lokaal en wijkniveau nieuw beleid ontwikkelen en uitrollen. Professionals moeten wennen aan nieuwe samenwerkingsverbanden, generalistische functies en andere omgangsvormen met burgers. Managers van instellingen merken dat zij in deze turbulente tijden steeds minder vat hebben op het voortbestaan van hun organisaties, waardoor zij hun medewerkers wat dit betreft weinig houvast kunnen bieden. En burgers, met name kwetsbare burgers, moeten hun boontjes zien te doppen in een samenleving die voor hen steeds complexer wordt en waar in elke gemeente een andere Wmo wind waait.

Deze fundamentele omslag op alle niveaus tegelijkertijd geeft betrokkenen aan de ene kant inspiratie en energie. Maar het werken in zo'n complexe omgeving is ook een immense opgave, die nieuwe vaardigheden en flexibiliteit vergt en meer dan eens ambivalente gevoelens oproept.

De grote complexiteit die momenteel kenmerkend is voor het werken binnen het sociale domein – en de onzekerheid die daarvan het gevolg is – diepen we verder uit met de volgende vijf thema's:

- 1 *Kwetsbaarheid van teams, professionals én ambtenaren*
- 2 *Grenzen aan de maakbaarheid*
- 3 *Kneedbare kennis*
- 4 *Boven en onder de tafel (verhalen)*
- 5 *Eisen aan competenties*

### *Ad 1 Kwetsbaarheid van teams, professionals en ambtenaren*

Uit onze observaties bleek dat niet alleen burgers maar ook professionals in de nieuwe wijkteams zich in een zeer complexe context moeten handhaven. Dat maakt hen in zekere zin kwetsbaar. Hetzelfde geldt overigens ook voor de ambtenaren die betrokken zijn bij de opzet en inrichting van de teams. Deze kwetsbaarheid openbaart zich binnen het sociale domein op verschillende niveaus. Op het niveau van de teams zagen we bijvoorbeeld al dat zelfs goed lopende teams door omstandigheden van buitenaf plotseling kunnen worden opgeheven. Niet alleen bezuinigingen maar ook aanbestedingsprocedures kunnen daar debet aan zijn. Dit wreekt zich natuurlijk op het niveau van werkgevers, ambtenaren en professionals, maar ook op het niveau van burgers die een band met bepaalde professionals hebben opgebouwd. Voor al deze groepen zijn dergelijke gebeurtenissen frustrerend en stressvol, omdat de oorzaken van de abrupte verandering buiten hun bereik bij de lokale politiek liggen. Dit soort gebeurtenissen brengen specifieke risico's met zich mee. Burgers kunnen zich bijvoorbeeld terugtrekken vanwege de continue stroom aan nieuwe gezichten in de hulpverlening. Professionals en ambtenaren verliezen de moed en energie door de opeenstapeling van stressvolle gebeurtenissen. En de teams raken gefrustreerd, omdat ze weer van voren af aan moeten beginnen terwijl er 'morgen' wel resultaten moeten zijn geboekt.

Goede samenwerking heeft stabiliteit nodig, dat hebben veel onderzoeken in de loop van de jaren wel laten zien (Van Delden, 2009<sup>3</sup>). Maar in deze tijden van complexe verandering is die stabiliteit vaak ver te zoeken. Dat is zorgwekkend.

### *Ad 2 Grenzen aan de maakbaarheid*

De transformatie stelt grenzen aan het maakbaarheidsideaal dat nog steeds springlevend is bij veel managers en politici. Uit de observaties blijkt dat zij het vaak makkelijker vinden om over de (planbare) transitie te spreken dan over de (niet planbare) transformatie waarbij inhoudelijke vernieuwingen centraal staan. Niet alleen voor teamleden maar ook voor gemeenteraadsleden, managers en ambtenaren zijn dit soort processen lastig, juist omdat ze nauwelijks beheersbaar of planbaar zijn.

In dezelfde lijn ligt de constatering dat traditionele beleidsnota's evenals lineaire visieontwikkelingsprogramma's, beleidscycli en verantwoordingsinstrumenten nog maar weinig houvast bieden. Vaak schieten die bij de transformatie te kort als sturings-, monitorings- of communicatie-instrument. Het voor gemeenten vertrouwde new public management paradigma en het daarbij behorende instrumentarium (waarbij projecten en programma's van boven af en volgens logische denk-, beheers- en ordeningsprincipes te sturen zijn) blijken in de nieuwe constellatie niet langer bruikbaar. Veel beslissingen moeten momenteel onder druk en in korte tijd genomen worden, zonder dat de korte en lange termijn consequenties helder zijn. Door deze druk worden soms beslissingen genomen door personen die te weinig inhoudelijke kennis hebben (zich soms nog nauwelijks hebben ingewerkt) of zich daar te weinig door laten leiden. Vanuit het gevoel 'iets te moeten' is het soms (toch) erg verleidelijk ideeën van anderen over te nemen zonder te kijken of deze ook passend zijn binnen de eigen situatie. Daarnaast moet in het beleidsproces met de meningen en belangen van een groot aantal partijen rekening gehouden worden. De resultaten van bepaalde keuzes en besluiten laten zich daarmee moeilijker voorspellen. Dat leidt tot onzekerheid. In sommige gemeenten leidt dit bovendien tot beleidsverlamming, zoals oeverloos overleg zonder dat knopen worden doorgesneden. We kunnen ons goed voorstellen dat hierdoor het gevoel ontstaat wat 'stuurloos rond te dobberen'. Het is dan ook zaak om na te denken over een andere generatie (meritocratische en democratische) beleids- en verantwoordingsinstrumenten die beter passen bij het opereren in een pluriforme, ambivalente maar ook stormachtige werkelijkheid (Hetebrij, 2011<sup>4</sup>). Ook al omdat deze 'storm' waarschijnlijk nog wel een tijd zal aanhouden.

### *Ad 3 Kneedbare kennis*

Bovenstaande ontwikkelingen hebben veel betekenis voor hetgeen momenteel in het sociale domein als kennis beschouwd kan worden. Was het altijd al lastig, zo niet onmogelijk om heel direct aan te geven wat 'werkt' in het sociale domein (Steijaart, 2010<sup>5</sup>, Uitermark, 2012<sup>6</sup>), het huidige sterk in beweging zijnde speelveld en de daarbij behorende spelregels maken dat nog een slag ingewikkelder. In complexe tijden als deze is kennis minder waardevast, meer contextafhankelijk en vergankelijker dan ooit. Kennis over wat vandaag werkt, kan morgen verouderd zijn. En wat in de ene situatie werkt doet het niet goed in de andere. Betrokkenen worden daar keer op keer mee geconfronteerd en moeten daarmee leren opgaan. Momenteel zijn veel gemeentefunctionarissen (beleidsmedewerkers, projectleiders en bestuurders) maar ook managers van organisaties die betrokken zijn bij de inrichting van de teams op zoek naar onderbouwde antwoorden op allerlei vragen. Hoe moet ons team eruit zien? Wie moeten daar in? Welke taken geven we de teams mee? Hoe registreren we? Hoe bevorderen we de kwaliteit van de teamleden? Wat werkt het beste? En hoe tekenen we de resultaten op? En vooral: hoe lossen we de problemen goed op met 'goed werk'?

<sup>3</sup> Delden, P. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Eburon.

<sup>4</sup> Hetebrij, M. (2011). *Een goed besluit is het halve werk. Van politieke spelletjes tot excellente besluitvorming*. Van Gorcum.

<sup>5</sup> Steijaart, J. (2010). *De bijziendheid van het evidence based practice. Beroepsinnovatie in de sociale sector. Uitgeverij SWP Amsterdam*.

<sup>6</sup> Uitermark, J., A.M. Gielen en M. Ham (2012). *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Van genep.

Het zijn nieuwe vragen – vaak met een beleidsmatig en organisatorisch karakter – die in de huidige, turbulente context actueel zijn en om nieuwe kennis vragen. Maar zolang die er nog niet is of niet in voldoende mate, kunnen deze vragen niet eenduidig worden beantwoord. Binnen de hervorming van het sociale domein lijkt kennis zachte en kneedbare kenmerken te hebben gekregen. Het is zogenaamde 'lowground knowledge' (Schön, 1983<sup>7</sup>). Het evidence based werken waar veel wethouders hun kaarten op zetten omdat het zekerheid lijkt te bieden is zeker als het om sociale teams gaat niet alleen een brug te ver, maar zal in de dagelijkse praktijk in het sociale domein onbereikbaar blijven.

#### *Ad 4 Boven en onder de tafel*

Tijdens de gesprekken werden ons vaak meerdere verhalen verteld. Sommige verhalen met trots – boven tafel, maar andere wat versluierd – onder tafel. Toen we dit aan de orde stelden, hoorden we dat hierbij verschillende factoren meespelen. We hoorden dat gemeenteambtenaren en sociale professionals in dit hervormingsproces vaak behoedzaam en voorzichtig zijn, omdat zij niet zeker zijn van hun posities en banen. Als alles op zijn kop staat, is de kans groter dat zaken mislopen en er fouten worden gemaakt. De kans dat ambtenaren en professionals dit overkomt in dit proces en daarvoor verantwoordelijk gesteld worden, is aanzienlijk. Fouten maken is echter menselijk; dat is zelfs noodzakelijk voor het leerproces (zie ook reflectie 5). Maar in dit geval – en dat besef was er – kunnen de persoonlijke gevolgen groot zijn. Managers en professionals kunnen uit angst voor het maken van fouten of verlies van hun positie in een kramp schieten en zich indekken. Dit kan een goede reden zijn om niet alles te vertellen over wat er werkelijk speelt of om – zoals we ook zagen – zaken mooier voor te stellen dan ze in werkelijkheid zijn. Dit fenomeen wordt versterkt als de druk vanuit het management, het bestuur of de gemeenteraad hoog is, of als er sprake is van een angstcultuur waarin mensen elkaar niet vertrouwen.

In dit kader is ook onze observatie over de gespannen relatie tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties relevant. We zagen al eerder dat een goede relatie, adequate onderlinge afstemming en wederzijds vertrouwen essentieel zijn voor een succesvolle samenwerking in de teams. In de praktijk echter blijkt de relatie tussen de partijen dikwijls uitermate broos te zijn. Partijen houden de kaarten op de borst, zoals een van de gesprekspartners vertelde, uit angst voor repercussies, verlies van positie of uit voorzorg om te voorkomen dat een andere partij met een innovatief idee op de loop gaat. Al deze reacties zijn begrijpelijk en treden in deze transitietijd waarin alle rollen en verhoudingen worden opgeschud, in verhevigde mate op. Kortom: intensievere samenwerking en de groeiende onderlinge afhankelijkheid – een logisch gevolg van de huidige transitie – brengen behalve nieuw elan ook meer spanning met zich mee. Dit wordt wel gevoeld, maar nog nauwelijks hardop tot uitdrukking gebracht.

#### *Ad 5 Eisen aan competenties*

Tot slot van deze reflectie nog kort een opmerking over omgaan met complexiteit: het is evident dat het leveren van goed werk en 'overleven' in deze tijd van transitie vraagt om nieuwe vaardigheden en competenties. Daarvoor hebben alle betrokkenen meer nodig dan alleen hun professionele en inhoudelijke competenties. Ze moeten er daarnaast ook tegen kunnen dat zaken niet geordend en onzeker zijn: kunnen omgaan met het gegeven dat alles met alles samenhangt, kunnen leven met het feit dat er minder ruimte is voor inhoudelijke, kwalitatief hoogwaardige besluiten, kunnen experimenteren zonder terug te vallen op evidence based kennis, kunnen verdragen dat er machtspeletjes gespeeld worden (zie reflectie 4), en kunnen doorgaan, ook al is de stip op de horizon nog ver weg. In dit soort omvangrijke transformatieprocessen wordt vaak pas gaandeweg duidelijk welke specifieke vaardigheden op bepaalde posities nodig en wenselijk zijn. Dat is lastig. In de wereld van welzijn en zorg zijn de meeste hulpverleners, zo hebben we kunnen constateren, enorm betrokken bij hun werk. Ze zijn intrinsiek en inhoudelijk gemotiveerd. En meestal zijn ze blij dat er met de transitie en transformatie ruimte

---

<sup>7</sup> Schön, Donald A. (1983). *The reflective practitioner. How professionals think in action*. London: Ashgate

ontstaat voor vernieuwing en veranderingen waar kwetsbare burgers beter van worden. Meer maatwerk, minder regels, meer betrokkenheid, beter luisteren naar wat mensen echt nodig hebben, het aanspreken van eigen kracht daar waar het mogelijk is: daar gaan ze voor. Veel van de mensen met wie we gesprekken voerden, zijn hard toe aan deze verandering. Zij hopen dat dit het moment is om werkwijzen te verbeteren, bureaucratie te beslechten, de verkokering te doorbreken en integrale samenwerking nieuw leven in te blazen. De transitie en vooral de transformatie geeft nieuwe energie, zo zagen we (zie observatie 2). Maar tegelijkertijd zagen we dat het voor sommigen ook lastig is om met alle veranderingen om te gaan. Niet alleen vanwege de hectiek en vanwege het feit dat ingesleten werkwijzen op zijn kop gezet worden. Maar ook omdat lang niet alle hulpverleners in staat zijn om goed te functioneren in een politieke omgeving, waarbij gemeenten het steeds meer voor het zeggen krijgen. Andersom geldt hetzelfde voor ambtenaren die jarenlang op een gemeentelijke afdeling hebben gewerkt; met die bagage hebben zij niet altijd voldoende inhoud of feeling om in de frontlinie te werken. In dat geval moeten ze in staat zijn (en gesteld worden) nieuwe kennis en professionele vaardigheden op te doen. Ten slotte speelt hierbij dat professionals van maatschappelijke organisaties lang niet altijd de keuze voorgelegd krijgen om in een sociaal wijkteam te werken. Dat is soms een must, een kwestie van slikken of stikken voor hen. Kortom, voor iedereen zijn het spannende tijden, waarbij alle betrokkenen worden aangesproken op nieuwe vaardigheden, die zij soms wel maar soms ook niet in huis hebben. Dat kan de komende periode ingrijpende consequenties voor hen hebben.

## Reflectie 2: Over de herordening van het professionele landschap

*Ook in Noord-Holland wordt momenteel fiks bezuinigd op de eerstelijns hulp- en dienstverlening, de maatschappelijke ondersteuning en het opbouwwerk. Meer doen met minder geld is het adagium.*

*Tegen deze achtergrond verwachten veel gemeenten dat met de opzet van sociale teams op korte termijn bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd. Hierbij worden klassieke reflexen zichtbaar in pogingen de kosten beheersbaar te maken. Terwijl instellingssubsidies worden afgebouwd, maken gemeenten steeds meer gebruik van het instrument 'aanbesteding'. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat het sociale domein een markt is waar producten worden aangeboden, en waar gezonde concurrentie leidt tot hogere kwaliteit tegen lagere prijzen.*

*Het is echter zeer de vraag of dit beleidsspel adequate antwoorden biedt op de vragen die voorliggen in het vernieuwde sociale domein. Vraagt het opgeschudde sociale domein niet om een heel andere benadering?*

In onderstaande reflecties gaan we dieper in op enkele factoren die cruciaal zijn bij de herordening van het professionele landschap:

- 1 *Bezuinigen als hervorming?*
- 2 *Paradoxe prikkels*
- 3 *Borgen van kennis*
- 4 *Noodzaak voor risicomanagement*
- 5 *Best persons of best teams?*

### *Ad 1 Bezuinigen als hervorming?*

Gemeenten zijn genoodzaakt hun kosten te beheersen en drastisch te bezuinigen. Ook bij herordening van het sociale domein is dat de dominante insteek. Die herordening moet leiden tot een versobering, zonder dat de kwaliteit van de hulpverlening daar onder mag lijden. Om die kwaliteit – in diverse verschillende wettelijke en beleidskaders vaak aangeduid met halleluja-termen als 'eigen kracht' en 'burgerkracht' – op orde te houden of zelfs te versterken, zijn investeringen in het sociale domein wenselijk en noodzakelijk. Maar het tegenovergestelde gebeurt. Terwijl de Wmo 'welzijn vóór zorg' voorschrijft, vindt er op hetzelfde moment een kaalslag plaats in de eerstelijns van de maatschappelijke ondersteuning. En terwijl in de thuiszorg massaontslagen aan de orde van de dag zijn, wordt er tegelijkertijd ingezet op het adagium 'langer thuiswonen'.

De huidige bezuinigingen en de herordening van het sociale domein raken elkaar ook op een andere plek: daar waar gemeenten ervoor kiezen zelf in de wijkteams plaats te nemen. Zoals we in de observaties al constateerden, zitten daar haken en ogen aan omdat gemeenten zich hiermee tussen de burger en de professional plaatsen. Het risico is groot dat burgers met problemen hierdoor straks eerder met ambtenaren te maken krijgen – en dus met protocollen, vragenlijsten en andere vormen van bureaucratie – dan met hulpverleners die ervoor zijn opgeleid om mensen met problemen te ondersteunen, vertrouwen te geven en wegwijs te maken. Het bureaucratisch regime dreigt zo het professioneel regime te verdringen (Freidson (2001)<sup>8</sup>, Tonkens (2008)<sup>9</sup>). Het wijkteam loopt hierdoor het gevaar een variant op een Wmo-loket te worden; maar wel een loket waar kostenreductie de primaire drijfveer is. Onder andere omdat de 'macrobudgetten' op lokaal niveau voor de participatiewet, de jeugdwet of thuiszorg daartoe dicteren. De ambitie om problemen 'voortijdig te signaleren, laagdrempelig in eigen omgeving af te vangen en waar mogelijk preventief of in eigen kring op te lossen' zonder

<sup>8</sup> Freidson E. (2001). *The third logic. On the practice of knowledge*. University of Chicago Press.

<sup>9</sup> Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Amsterdam: Van Genneep.

dat indicaties nodig zijn, komt zo onder druk te staan, omdat die zaken op het eerste gezicht niet direct aantoonbaar bijdragen aan kostenreductie.

#### *Ad 2 Paradoxe prikkels*

Voortbouwend op het vorige punt kunnen ook kanttekeningen geplaatst worden bij het sturen op concurrentie of marktwerking, en het inzetten van sturingsinstrumenten om die quasi-markt te optimaliseren. Dat is in de nieuwe ordening om een aantal redenen problematisch, zoals enkele gesprekspartners impliciet of expliciet aangaven. Het is verwarrend om in een gebiedsgerichte aanpak verschillende organisaties met elkaar te laten concurreren, en tegelijkertijd aan te sturen op multidisciplinaire samenwerking in (wijk)teams. Dat leidt onherroepelijk tot paradoxale situaties en onverantwoorde dubbele taakopdrachten aan professionals in die teams. Hoeveel onbaatzuchtigheid kan er van de partijen verwacht worden? En welke impact zal het verder dichtdraaien van de geldkraan hebben op de inhoud van de beoogde samenwerking? En wat als er meer zorgaanbieders in de teams plaatsnemen? Daarnaast zijn vragen te stellen bij de tendens om teams ook onderling te laten concurreren op het binnenhalen van cliënten. Dat kan 'cherry-picking' of andere vormen van 'ondernemend gedrag' van hulpverleners tot gevolg hebben, waarbij teams gaan 'vechten' om de gunst van kwetsbare burgers, terwijl ze klanten waar minder eer aan te behalen valt op elkaar afschuiven. Zoals we al eerder opmerkten kiezen gemeenten er steeds vaker voor om zelf deel uit te maken van de uitvoeringspraktijk. Hoe dit op langere termijn uitwerkt, is nog niet duidelijk, maar ingewikkeld wordt het wel. Niet voor niets blijkt in de praktijk dringend behoefte te bestaan aan andere sturingsmodellen, die samenwerking belonen, vereenvoudigen en transparanter maken. Modellen als populatiebekostiging of varianten op 'wijkontwikkelingsmaatschappijen', waar tijdelijke overdracht naar een gezamenlijke rechtspersoon wordt geregeld (bijvoorbeeld door een stichting in het leven te roepen waar bevoegdheden en middelen (tijdelijk) door de partners naar worden overgedragen), komen dan eerder in beeld. Het is goed om verder onderzoek te doen naar modellen die de samenwerking in sociale teams beter faciliteren.

#### *Ad 3 Borgen van kennis*

Hoe kunnen we voorkomen dat met het radicaal op de schop nemen van het sociaal domein al het goede van het huidige systeem teloor gaat? Inmiddels zijn tal van instellingen voor welzijn, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg, ouderenzorg en thuiszorg opgegaan in grotere, hybride organisaties. Bij welzijnsorganisaties en thuiszorginstellingen zijn overnamen aan de orde van de dag. Het is moeilijk te voorspellen hoe het institutionele landschap er over een aantal jaren uit zal zien. Dat leidt tot veel onrust en onzekerheid. Net als onze gesprekspartners lijkt het ons echter erg risicovol wanneer er te radicaal wordt aangestuurd op een complete ontmanteling van de huidige structuren. Er zit immers veel wijsheid en kennis verborgen in de wijze waarop de huidige infrastructuur de afgelopen decennia is ingericht. Daarnaast is er ook veel kennis geborgd in de instituties; die zal bij een ontmanteling voorgoed verdwijnen. Kortom, al te radicale hervormingen miskennen de kennis, kunde en het vakmanschap die bij de huidige organisaties aanwezig zijn. Daarom is het goed om los van institutionele en organisatorische belangen, na te denken over de vraag hoe een toekomstige ordening in het sociale domein eruit zou kunnen zien en hoe de kennisontwikkeling en professionalisering daarin geborgd kan worden.

#### *Ad 4 Noodzaak voor risicomanagement*

Mede gezien de omslag op vele fronten en de vele zwakke schakels in de communicatie rondom de wijkteams constateerden wij al dat er bij gemeenten, wijkteams en professionals steeds meer aandacht komt voor risicomanagement. Hierbij gaat het niet alleen om het vooraf maken van analyses van wat er eventueel verkeerd kan gaan en het treffen van maatregelen om dit te voorkomen. Voor zover dit mogelijk is trouwens, want wij schenken, 'uitzonderlijk veel aandacht aan onwaarschijnlijke, dramatische gebeurtenissen en zien heel gewone gebeurtenissen over het hoofd' (zie Bernstein in Sennet, 1998, blz 87<sup>10</sup>). Bij goed risicomanagement gaat het bovenal om het zoeken naar een passende, samenhangende en transparante verantwoordelijkheidsverdeling in

---

<sup>10</sup> Sennet, R. (1998). *De flexibele mens. Psychogram van de moderne samenleving*. Byblos, Amsterdam.

een nieuw te vormen institutionele structuur. In de 'oude' situatie bestond nog een betrekkelijk scherpe grens tussen bijvoorbeeld jeugdzorg en de zogenaamde 'voorliggende voorzieningen'. Hetzelfde gold ook voor grote delen van de gezondheidszorg en de ouderenzorg. Maar door verlenging van de ketens (die nu doorlopen tot in de sociale wijkteams, maar ook in bijvoorbeeld scholen en verenigingen) en door het (terug)geven van signalerende of verzorgende taken aan vrijwilligers en mantelzorgers kan het onduidelijk worden wie er bij grote of kleine calamiteiten aanspreekbaar is. Dat het uiteindelijk vaak zal gaan om de vraag wie er bestuurlijk verantwoordelijk is, doet niets af aan de complexiteit van dit probleem. Te voorzien zijn vele discussies over verantwoordelijkheid en zelfs processen die over de hoofden van gedupeerde burgers uitgevochten gaan worden. In dit kader zal dus aan de hand van ervaringen een nieuwe vorm van jurisprudentie én moresprudentie opgebouwd moeten worden. Zolang er geen duidelijk zicht bestaat op alle mogelijke risico's, zoals al bij de observaties is gesteld, is het raadzaam om op alle niveaus na te denken over het opzetten van risicomanagement. En dat gekoppeld aan een stevig beleid gericht op communicatie, leren en kennis delen op alle niveaus, dat zowel op burgers als op de interne omgeving van ambtenaren, managers en raadsleden gericht is. In het verlengde hiervan zal ook het risicobewustzijn bij betrokkenen versterkt dienen te worden, zodat zij alerter worden op mogelijke risico's en die juist taxeren (en dus niet onder-, maar ook niet overschatten). Het is van belang ons daarbij te realiseren dat het veel moed en lef vereist om risico's te benoemen en aan de kaak te stellen omdat lang niet iedereen daarvan is gediend.

#### *Ad 5 Best persons of best teams*

De herordening van het sociale domein vraagt om andere instituties, organisatievormen, sturingsparadigma's, omgangsvormen en vaardigheden. Maar niet te vergeten ook om een ander type professional (zie ook reflectie 1.5). Maar hoe ziet die er uit? De antwoorden op die vraag buitelen al jaren over elkaar heen. Soms een beetje flauw en gemakkelijk – 'dat kan m'n buurvrouw, barman of pastoor ook, of zelfs beter', soms in wat meer doordachte exercities waarin competentieprofielen worden opgesteld.

Tijdens onze gesprekken is heel wat gefilosofeerd over de rol en competenties van die nieuwe professional, getypeerd als een 'generalist'. Zonder hierover verder uit te weiden, staat vast dat die 'alleskunnens' (eigenlijk generalisten die hierin gespecialiseerd zijn (vgl. Scholte en Sprinkhuizen, 2012<sup>11</sup>, Van Ewijk, 2010<sup>12</sup> Boutellier, 2014<sup>13</sup>, RVZ, 2014<sup>14</sup>)) niet in ruime mate voorhanden zijn – nu niet, en ook niet over twee of drie jaar. Dat betekent dat er geïnvesteerd zal moeten worden in het opleiden van dit soort professionele duizendpoten – in opleidingen en op de werkvloer. Daarvoor is ruimte nodig, in menskracht en middelen. Verder zal er geïnvesteerd moeten worden in een ommezwaai in de attitude van de specialisten, ambtenaren, en vrijwilligers, waarmee de sociale teams te maken hebben. De beoogde transformatie kan namelijk niet alleen aan de 'spilprofessionals' worden overgelaten. Ook de overige spelers zullen moeten leren dat het in het nieuwe stelsel veel minder gaat om procedures en protocollair handelen, maar vooral om het voortdurend zoeken naar passende oplossingen in ambigue omgevingen. Binnen de sociale teams zelf vraagt dat natuurlijk om passende competenties en vaardigheden van individuele professionals. Maar dat niet alleen. Naast de focus op 'best persons' (de duizendpoten en alleskunnens, Van den Brink, 2012<sup>15</sup>) is het van groot belang om ook te letten op de kwaliteiten en competenties van 'best teams'. Hierbij gaat het met name om een goed evenwicht tussen verschillende typen professionele persoonlijkheden. Met alleen 'eigenwijze doeners' kom je er namelijk niet, net zo min als met alleen 'ambitieuze doorpakkers' of 'buiten de lijnen werkers'. Het dagelijks werk vraagt net zozeer om 'trouwe helpers' en 'loyale ondersteuners' die ervoor zorgen dat het team elke dag opnieuw kwalitatief hoogwaardig werk levert. Kortom, het is de hoogste tijd dat er een competentieprofiel voor (pluriforme) sociale teams wordt opgesteld.

<sup>11</sup> Scholte, M., Sprinkhuizen, A. (2012). *De generalist. De sociale professional aan de basis*. Houten: Bohn, Stafleu en Van Loghum

<sup>12</sup> Ewijk, H. van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Amsterdam: SWP.

<sup>13</sup> Verkenningcommissie Hoger Sociaal Agogisch Onderwijs (2014). *Meer van waarde. Kwaliteitsimpuls en ontwikkelrichting voor het hoger sociaal agogisch onderwijs*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

<sup>14</sup> Gezondheidsraad. *Sociaal werk op solide basis*. Den Haag: Gezondheidsraad.

<sup>15</sup> Brink, G. van den, e.a.(2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Boom /Lemma.



## Reflectie 3: Over pluriformiteit en identiteit

*Twee weten meer dan één... Sociale wijkteams worden opgezet vanuit het idee dat een multidisciplinair team sneller en beter raad weet met complexe problemen dan een individuele hulpverlener. Bovendien willen gemeenten met de inzet van sociale teams af van talloze, los van elkaar werkende hulpverleners die cliënten of gezinnen ondersteunen en behandelen. Van het sociaal team wordt verwacht dat het snel beslist en intelligent schakelt, zodat steeds de juiste expertise wordt 'ingevlogen' op het moment dat dit nodig is. Eén gezin (cliënt), één plan, één regisseur; dat is de werkwijze die hierbij hoort en die je dan ook in alle beleidsnota's terugvindt.*

*Tijdens de gesprekken klonken regelmatig de voordelen van het werken in een pluriforme omgeving. Kennis delen is leuk en vergroot de slagkracht van het team en de professionals. Bovendien geeft het samenwerken in teamverband inspiratie en steun. Maar het werken in een pluriform team kan ook lastig zijn. En er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de mate waarin en de wijze waarop de pluriformiteit op dit moment in veel teams gestalte krijgt.*

In deze reflectie gaan we in op vijf aspecten van het werken in multidisciplinaire en pluriforme samenwerkingsverbanden binnen zorg en welzijn.

- 1 *Gelijkwaardig maar niet gelijkvormig*
- 2 *Omgaan met verschil*
- 3 *Flexibiliteit, identiteit en beroepstrots*
- 4 *Macht en onmacht*
- 5 *Zelfsturende teams: stip op de horizon?*

### *Ad 1 Gelijkwaardig maar niet gelijkvormig*

Een collectief (team) is altijd intelligenter dan een enkel individu ooit kan zijn, zo maakte Senge (1990)<sup>16</sup> duidelijk. Samenwerken in een sociaal (wijk)team – waarbij verschillende partijen hun expertise en competenties bundelen – is essentieel voor een integrale benadering van burgers met een complexe ondersteuningsvraag. Het biedt sociale professionals de mogelijkheid om met elkaar te overleggen en een meervoudig perspectief te creëren in de vraagverheldering en aanpak. Dit uitgangspunt van denken en samenwerken staat centraal in de Wmo 2015 en vormt een belangrijk aspect van de transformatie.

Gemeenten die met sociale wijkteams starten, experimenteren daarmee in feite met een nieuwe vorm van democratie in hun wijken. De stem van verschillende, niet gelijkvormige partijen moet hierbij uiteindelijk een gelijkwaardige plek krijgen. Die gelijkwaardigheid tussen de partners is nodig om het adagium 'de burger staat centraal' en de uitgangspunten 'eigen kracht, preventie en ondersteuning dichterbij de burger' waar te maken. De waarde van de teams kan worden beoordeeld, door te onderzoeken of hen dit inderdaad lukt.

Essentiële vraag is of die gelijkwaardigheid tussen partijen inmiddels voldoende tot zijn recht komt in de sociale wijkteams? Hebben alle partijen evenveel in de melk te brokkelen? En leren ze ook in voldoende mate van elkaar? En als dat nog niet het geval is, hoe kan dit dan wel gerealiseerd en gewaarborgd worden? Belangrijke vragen, die nog urgenter worden als in de teams ook gemeenten plaatsnemen<sup>17</sup>, er naast welzijnsorganisaties ook zorgpartijen aanschuiven, of er naast eerstelijns ook tweedelijns organisaties actief worden in de teams.

<sup>16</sup> Senge, P.M. (1990). *De vijfde discipline. De kunst & praktijk van lerende organisaties*. Scriptum Management.

<sup>17</sup> In een Noord-Hollandse gemeente buiten de Kenniskring zijn er nu teams waarvan alle leden in dienst zijn van de gemeente, zelfs de medewerkers jeugdzorg. Dit fenomeen zien we onder andere ook in Denemarken.



Want hoe pluriformer en ongelijkvormiger het team, hoe groter de kans wordt dat de gelijkwaardigheid van de deelnemers – en daarmee de beoogde samenwerking – onder druk komt te staan. Tenzij het team voldoende tijd krijgt om zich te vormen en te ontwikkelen om tot een gemeenschappelijke visie en werkwijze te komen.

In dit kader is het goed om een onderscheid te maken tussen feitelijke en gevoelde gelijkwaardigheid. Vorig jaar vertelde een opbouwwerker dat hij zich lager op de ladder voelde staan dan de maatschappelijk werkers in zijn team (Kolner & Sprinkhuizen, 2013<sup>18</sup>). Waarschijnlijk ervaren ook andere partijen in hun team onuitgesproken hiërarchische posities en statusverschillen. Dat kan worden versterkt als gemeenten in de teams plaatsnemen en op de stoel van professionals gaan zitten. Daarmee stralen ze weinig vertrouwen naar hen uit, zeker als ze de vraagverheldering overdoen, zoals een van de gesprekspartners meemaakte. Dat staat haaks op gelijkwaardig samenwerken. Maar ook omgekeerd kunnen gemeenten in hun positie en intenties gedomineerd of gedwarsboomd worden door andere partijen.

Uit onze gesprekken blijkt dat zowel gemeenten als welzijnsprofessionals dikwijls beducht zijn voor het toetreden van een specifieke partij in de teams: zorgaanbieders. Hun komst kan het evenwicht in het team verstoren en het op preventie gerichte handelen dat binnen de teams aan het ontstaan is belemmeren. Het risico bestaat inderdaad dat door het toetreden van zorgaanbieders hun aanbod al snel leidend wordt in het toekenningproces. Veel gemeenten zien nog niet hoe ze dat kunnen voorkomen behalve door zelf stevig in dit proces te stappen. Kortom, de verschillen tussen partijen bieden een sociaal wijkteam intelligentie, slagkracht en dynamiek. Maar diezelfde verschillen kunnen ook bedreigend en verstorend zijn. Verschillen hangen vaak samen met (doorgaans volstrekt legitieme) agenda's van organisaties en bekende, eigen manieren van werken. In een multidisciplinair team worden deze verschillen sterk uitvergroot waardoor ze tot wrijvingen en botsingen kunnen leiden. Daarom is het belangrijk om onuitgesproken statusverschillen en gevoelde ongelijkwaardigheid bespreekbaar te maken.

#### *Ad 2 Omgaan met verschillen*

Pluriforme samenwerking op horizontaal niveau gedijt bij gelijkwaardigheid van ongelijkvormige partijen. Die ongelijkvormigheid kan worden gebruikt bij het differentiëren van rollen om te laten zien: 'we zijn gelijkwaardig maar doen verschillende dingen om uiteindelijk als team optimaal te presteren'. Als het zo kan, is het goed en werkt het ook. Professionals die zo in een multidisciplinair team samenwerken hebben begrip voor elkaars aanpak en uiteenlopende belangen, en stemmen onderling de verschillende werkprocessen en werkwijzen die in de diverse beroepsgroepen zijn verankerd op elkaar af.

Maar in de praktijk is dit nog vaak een ideaalplaatje, omdat verschillen binnen de teams meer dan eens leiden tot onenigheid en onbegrip. Door de pluriformiteit binnen de teams en de meervoudige opdracht kunnen de professionals minder makkelijk op hun eigen gevoel en beroepsvaardigheden varen. Sterker nog, wat de één ziet als goed werk, wordt soms door de ander betwist of zelfs helemaal niet als werk gezien. Daarom is de vraag gerechtvaardigd hoeveel pluriformiteit een team eigenlijk aan kan? En in het verlengde daarvan: op grond van welke criteria wordt een professional (of organisatie) binnen of juist buiten het team gepositioneerd? Het zijn actuele vragen, zowel voor gemeenten als voor de betrokken organisaties. Uit de laatste gespreksronde in 2014 blijkt hoezeer partijen hun best doen om in het sociale team te kunnen of mogen meedoen. Alsof ze anders de boot missen en alleen nog maar vanaf de zijlijn kunnen toekijken. Voor ambtenaren is het vaak moeilijk om hierbij boven de belangendiscussie te gaan staan, en dit vraagstuk vooral inhoudelijk, met oog voor professionele competenties, functionaliteit en haalbaarheid te benaderen. Dat vereist een duidelijke visie op de kerntaken en kernkwaliteiten van het sociaal team. Welke professionals zijn in elk geval nodig voor het team, en wie vullen elkaar daarbij het beste aan qua competenties en karakters? En welke professionals heeft het team aanvullend

---

<sup>18</sup> Kolner, C. en A. Sprinkhuizen.(2013). Eén voor allen, allen voor één, Eerste verkenning sociale (wijk)teams Noord-Holland, lectoraat maatschappelijk werk Hogeschool Inholland i.s.m. het Kenniscentrum Wmo en Wonen NH/DSP-groep.

nodig, en wie kunnen dus beter vanuit de schil om het team heen hun bijdrage leveren? Want ook daar is werk genoeg te doen.

Ten slotte in dit kader nog een laatste veel gestelde vraag: wat kenmerkt eigenlijk een goede samenwerking? En aan de hand van welke criteria of indicatoren meet je dat binnen deze context? En als een team bijvoorbeeld meer dan vijftien personen telt, kan er dan nog wel goed worden samengewerkt, of ontstaan er dan onherroepelijk subgroepen of vormen van schijnsamenwerking? Samen leren werken kost vaak veel meer tijd dan gedacht. En samen leren werken in een pluriform team kost nog meer tijd, omdat professionals heel verschillende organisatieculturen met zich meebrengen. Dat leidt vroeg of laat tot meningsverschillen en spanningen waar het team niet voor kan weglopen. Dat vereist overleg, dialoog en confrontatie.

Als de onderlinge verschillen binnen een team te groot worden, zal er zoveel tijd besteed moeten worden aan onderlinge afstemming, dat samenwerking niet langer efficiënt is. In dat geval wordt er een omslagpunt gepasseerd, en is het verstandig de verschillen in competenties, culturen en karakters kritisch onder de loep te nemen, en de teamsamenstelling te wijzigen.

### *Ad 3 Flexibiliteit, identiteit en beroepstrots*

Van de leden van sociale wijkteams wordt veel flexibiliteit gevraagd. Zij moeten kunnen meebewegen als dat nodig is, met wisselende partners kunnen werken en er tegelijkertijd voor kunnen zorgen dat zij vervangbaar zijn. Het zijn deze belangrijke vaardigheden waarop op dit moment generalistische sociale professionals en professionals die zich met multi-probleem-situaties bezighouden worden geselecteerd. Zij moeten niet alleen competent en soms eigenwijs zijn, lef en moed hebben, maar ook makkelijk taken van elkaar kunnen overnemen en onafhankelijk zijn.

Deze opsomming is volgens ons zeker een reflectie waard. Want er kleven ook nadelen aan flexibel en vervangbaar zijn (Sennet, 1998). Iedereen heeft af en toe vaste grond onder zijn voeten nodig, al is het maar omdat je niet 24/7 alert kunt zijn. Bovendien is het voor iedereen belangrijk om een 'beetje' onvervangbaar en uniek te kunnen zijn; dat geldt ook voor professionals. Zij moeten als generalist ook beseffen dat zij juist dáárin specialist kunnen zijn om het gevoel te hebben iets eigens in te brengen en gewaardeerd te worden voor hun specifieke, moeilijk vervangbare kwaliteiten. En daarnaast: het adagium 'voor jou tien anderen' lijkt ons fruikend voor de beroepsidentiteit en -trots van professionals.

Het krijgen van erkenning is voor de meeste mensen een belangrijke drijfveer om hard te werken en daarbij moeilijkheden te trotseren. Als sociale professionals in een team te veel op elkaar gaan lijken en de grenzen van de eigen expertise steeds meer vervagen, vervaagt daarmee ook de complementaire pluriformiteit, de kracht en daarmee de legitimiteit van de multidisciplinaire samenwerking. Dat geldt ook voor die situatie waarin ambtenaren opschuiven richting de teams en op de stoel van de professionals gaan zitten. Of andersom, voor de situatie waarin de professionals in dienst komen van de gemeente en dus ambtenaar worden. Wat doet dat na verloop van tijd met hun beroepsidentiteit? En dan is er nog de situatie waarin professionals uit verschillende organisaties al langere tijd met elkaar samenwerken en steeds meer op elkaar gaan lijken; in dat geval lopen zij het risico op groepsdenken<sup>19</sup>. Zij verliezen hierdoor hun kritische houding ten opzichte van elkaar met alle risico's vandien voor het functioneren van het team als geheel.

---

<sup>19</sup> Groupthink' een verschijnsel waarbij partijen naar elkaar toe buigen, hun mening aan elkaar aanpassen en elkaar niet meer kritisch bevragen, Zie ook: Janis, I.J (1982). *Groupthink*, 2de editie, Wadsworth.

#### Ad 4 Omgaan met macht en onmacht

Tijdens een van de bijeenkomsten van de Kenniskring vroegen we de deelnemers of zij wel eens last hadden van machtspelletjes of onnodige druk ervoeren op hun functioneren. De meeste mensen herkenden die macht niet zo, ook al zagen ze allemaal wel dat de partijen om de sociale teams heen momenteel hard bezig zijn om hun posities veilig te stellen. 'Dat levert inderdaad wel een hoop gedoe, geduw en getouwtrek op.' Macht was kennelijk niet het woord dat de deelnemers herkenden, maar termen als belangen en posities raakten wel een snaar. 'Zijn we dan naïef?', vroeg iemand toen. 'Ja' was het antwoord, 'want macht is overal'. De literatuur bevestigt dit gegeven. "Machtspelletjes worden altijd gespeeld als een groep mensen samenwerkt" (Sennet, 1998). Of: "Overal waar we met andere mensen te maken hebben, is er sprake van machtsrelaties" (Oscar David, 2014<sup>20</sup>). Macht wordt door David gedefinieerd als 'het vermogen om te bepalen' en is daarmee dus niet negatief maar neutraal ingekleurd. Gemeenten hebben macht, omdat zij over het geld beschikken en eindverantwoordelijk zijn; daarmee hebben ze ook meer invloed op de invulling van de sociale wijkteams. Met de decentralisaties is de macht van gemeenten toegenomen. Maar dat betekent niet dat andere partijen hierdoor machteloos worden. Integendeel. Neem bijvoorbeeld de macht van zorgverzekeraars die met hun zorginkoop een grote stempel drukken op welke zorg er wel en niet wordt verstrekt. Uiteindelijk is de hele transformatie mede ingezet om horizontale samenwerking mogelijk te maken en de ruimte van professionals – een van de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl – te bevorderen. Veronderstelt dat niet een verschuiving van de macht? En wat te denken van de burgers die toch verondersteld en aangespoord worden een meer actieve rol te nemen. Moet aan hen ook niet meer invloed, sturing en macht gegund worden?

In horizontale teams is macht echter minder goed te herkennen, omdat die vaak is 'gemaskeerd'. Op papier zijn de teamleden namelijk gelijk, maar in de praktijk ligt dat vaak anders. Soms is er sprake van macht zonder gezag. Maar ook het omgekeerde kan het geval zijn: dat iemand gezag heeft, maar geen macht. Zelfs het inzetten van 'checks and balances' (regels en afspraken en de controle daarop) is volgens David een vorm van macht, maar dan bedoeld om machtsmisbruik te voorkomen. In dit soort situaties, waarbij sprake is van een flinke verschuiving in het machtsevenwicht, kan er verwarring optreden bij teamleden maar ook bij ambtenaren. Het niet herkennen van macht – of denken dat het er niet is – leidt ertoe dat men hier niet waakzaam op is; en juist dat maakt de kans groter dat bepaalde partijen uiteindelijk meer 'aan de touwtjes trekken' dan anderen. Daarnaast kan het ook tot gevolg hebben dat het 'spel' rondom de besluitvorming niet goed gespeeld wordt, met als gevolg dat er minder inhoudelijk kwalitatieve besluiten genomen worden (Hetebrij, 2011). Macht is nodig om besluiten te nemen, waarmee niet iedereen het eens is, zegt Hetebrij. Maar doordat het gebruik van macht meestal impliciet blijft, zijn velen zich daarvan niet bewust.

Tijdens onze gesprekken met gemeenten en organisaties zagen wij vele en verschillende verschijnselen van macht en onmacht. Denk aan het getouwtrek om posities, denk aan de lastige vraag waar je als gemeente wel of niet op stuurt, of denk aan de onmacht die ambtenaren en professionals voelen als een goed lopend team 'buiten hun macht om' wordt ontmanteld. En wat te denken van ambtenaren en professionals die niet vrijuit durven spreken uit angst voor repercussies...

#### Ad 5 Zelfsturende teams: stip op de horizon?

Als laatste punt in dit kader reflecteren we op de wens om wijkteams zoveel mogelijk zelfsturend te laten zijn. We zagen dat het begrip 'zelfsturing' vaak niet meer is dan een abstract ideaal dat ver aan de horizon schittert. De gemeenten Purmerend en Hilversum geven dit ideaal momenteel het meest concreet handen en voeten. Purmerend door in elke wijk andere partijen aan de teamtafel te laten aanschuiven. Hilversum door de teamleden zelf – in samenwerking met een coach – een plan van aanpak te laten opstellen. Ze kunnen hierin hun eigen

---

<sup>20</sup> David, O. (2014). *Macht! Van instinct tot integriteit*. Mediawerf, Amsterdam.

ideeën en doelen kwijt, en geven zo mede sturing aan hun eigen zoektocht. De gemeente was hierbij alleen op afstand betrokken en dacht desgevraagd mee.

Waarom zelfsturing en waar is het goed voor? Uit de beschikbare kennis over zelfsturing is bekend dat werknemers enthousiaster en creatiever worden als de 'machthebbers' de controle loslaten en de zeggenschap teruggeven aan de mensen die voor het werk zijn opgeleid (Senge, 1990, De Blok, 2010<sup>21</sup>). Andersom blijkt uit onderzoek dat teveel regels en overmatige druk van bovenaf de creativiteit van medewerkers ernstig kan belemmeren (David, 2014). Zelfsturing kan dus nodig zijn om de teams 'slimmere' en innovatieve werkwijzen te laten ontwikkelen die (hopelijk) een beter antwoord bieden op de complexe vraagstukken waar de teams mee te maken krijgen. Uit een onderzoek naar Buurtzorg – een landelijke thuiszorgorganisatie met overwegend zelfsturende teams – blijkt bovendien dat de intrinsieke motivatie van teamleden toeneemt, juist omdat ze zelf de regie hebben over veel zaken. Wat er op dit punt van Buurtzorg en andere bronnen te leren valt door de sociale wijkteams, is nog moeilijk te zeggen. Het één op één omzetten van ervaringen in de thuiszorg (met meer uniforme teams en duidelijk omliggende taken en werkzaamheden) naar het meer ambigue sociale domein gaat niet zonder meer op. Ons werd duidelijk dat de gemeenten die wij ernaar vroegen eigenlijk geen idee hebben wat er met zelfsturing wordt beoogd en waarin de teams wel en niet zelfsturend zouden kunnen zijn. Ook wordt er weinig nagedacht over de consequenties ervan. Van zelfsturing is in de meeste teams dan ook volstrekt geen sprake. De teamleden hebben zelf doorgaans weinig tot geen invloed op de omvang van het team, en kunnen evenmin meebepalen wie erbij komt en wie niet. Dat zijn zaken die meestal een niveau hoger worden beslist.

Bovenstaande reflecties op zelfsturende teams leiden onherroepelijk tot overpeinzingen over het adagium van de zelfsturende burger.

---

<sup>21</sup> De Blok, J. (2010). Buurtzorg: menselijkheid boven bureaucratie, Boom/Lemma.

## Reflectie 4: De nieuwe burger

*In de gesprekken met gemeenten en maatschappelijke organisaties, maar ook tijdens de bijeenkomsten van de Kenniskring, wordt vaak tussen neus en lippen door benadrukt dat de burger centraal hoort te staan, dat er vraaggericht gewerkt moet worden, dat er klantwaarde gecreëerd moet worden, en dat eigen kracht en zelfsturing van burgers het vertrekpunt van alle interventies moet zijn.*

*Inderdaad: 'tussen neus en lippen door'. Want in de betreffende gesprekken en bijeenkomsten ligt de werkelijke focus namelijk op de optimale inrichting van het sociale domein en de veranderingen die daartoe noodzakelijk zijn. Kortom: de bestuurlijke, organisatorische en professionele vraagstukken voeren in werkelijkheid de boventoon, ondanks alle goede bedoelingen en bezwerende formules om de sociale teams vooral 'van de bewoners te laten zijn'.*

Als de stofwolken van de transities zijn neergedaald, zal de vraag naar de rol en positie van burgers prominent op de agenda komen. Daarbij zullen zich in ieder geval de volgende kwesties aandienen:

- 1 De 'geframede' burger
- 2 De versnipperde burger
- 3 De civil society als arena
- 4 De nieuwe vrijwilliger
- 5 Burgers en sociale teams: een paar apart

### *Ad 1 De 'geframede' burger*

De burger... Daar wordt heel veel over gesproken door gemeenten. Direct en indirect. Niet alleen in combinatie met termen zoals de 'eigen kracht' en 'kwetsbaar', maar ook als het gaat over de 'maatschappelijke kosten en baten'. Wat opvalt, is dat die burger hierbij altijd in een beleidskader wordt geplaatst; hij moet passen in dat frame. Ook al lijkt 'de burger' vaak het vertrekpunt te zijn, bij nadere beschouwing heeft 'de burger' meer weg van een gekoesterd concept dat in discussies soms bijna mythische proporties krijgt. En nog zoiets: heel vaak gaat het erom dat burgers vooral binnen de gestelde beleidskaders 'tot hun recht komen'. En, over burgers die zomaar iets voor medeburgers doen, konden we ooit de opmerking optekenen: 'vrijwilligers moeten meer leren om actief op hun handen te zitten'.

Op momenten dat burgers echt het voortouw nemen, treden er vaak allerlei problemen op. Zo maken burgers die in bewonersverenigingen actief zijn of die een buurthuis zelfstandig (moeten) exploiteren vaker niet dan wel de keuzes die vanuit een oogpunt van een evenwichtig aanbod voor kwetsbare (en andere minder knuffelbare) groepen wenselijk zouden zijn. Ook ontstaan er problemen als mensen die voorheen als vrijwilliger actief waren – als mantelzorger, voorleesouder, maatje van een probleemjongere, coach bij een voetbalclub, of zwemhulp bij een organisatie voor gehandicapten – ditzelfde werk ineens blijken te (moeten) doen in het kader van lokaal bezuinigingsbeleid. Dit is niet alleen moreel kwestieus, het roept ook de vraag op of burgers zich onder die omstandigheden wel als vrijwilliger willen blijven inzetten. Gemeenten hebben veel irreële verwachtingen over de mate waarin eigen kracht van burgers kan worden omgezet naar beleidskracht, als dat al mogelijk is.

### *Ad 2 De versnipperde burger*

De crux van de transformatie zit in de verbinding van samenlevingsopbouw en de civil society aan maatschappelijke ondersteuning en hulpverlening aan kwetsbare burgers. Maar zoals al uit de eerdere observaties gebleken is, weten veel ambtenaren maar weinig af van wat er zich zoal in die versnipperde civil

society binnen de eigen gemeente afspeelt. Niet verwonderlijk, want goed zicht krijgen op en verbinding maken met die civil society is een tijdrovende klus. Die civil society bestaat namelijk uit een bont palet van kleinere en grotere samenwerkingsverbanden van mensen die zich vaak al jarenlang onbezoldigd inspannen voor elkaar en voor de samenleving als geheel. Het gaat hier dus in feite om 'versnipperde burgers', die verrassend veel en op heel verschillende manieren naar elkaar omkijken én elkaar ontlopen of negeren; meer dan men zich in het gemeentelijk beleidsveld doorgaans realiseert.

De drijfveren of motieven die burgers 'spontaan' aanzetten tot vrijwillige inzet (alsook de mate waarin en manier waarop het werk wordt uitgevoerd) zijn zeer divers en persoonlijk (SCP 2014<sup>22</sup>). Alleen al vanuit dat perspectief is het niet eenvoudig om deze mensen voor de gemeentelijke bezuinigings- of beleidskar te spannen. Toch is juist dat leggen van verbindingen met burgernetwerken en informele sleutelfiguren in de civil society een van de belangrijkste uitdagingen voor de wijkteams. Het is een groot dilemma hoe professionals in sociale teams vanuit hun 'maatschappelijke opdracht' die verbinding met al die 'versnipperde' burgers tot stand kunnen brengen, zonder dat die burgers zich afkeren van die teams als de nabije vertegenwoordigers van een beleid of een overheid waar ze niets van moeten hebben. Bovendien hebben de wijkteams hun handen waarschijnlijk al meer dan vol met andere complexe verbindingsoopdrachten, bijvoorbeeld richting basiszorg en tweedelijns professionals.

#### *Ad 3 De civil society als arena*

Een beroep doen op de 'civil society', waar mensen gebroederlijk naar elkaar omkijken op het moment dat het even tegenzit, is vaak een mission impossible. Zeker in buurten en bij groepen waar problemen zich opstapelen. Bijvoorbeeld in buurten waar botsende leefstijlen, culturen en belangen de actieve, verbindende inzet vereisen van sociale professionals die op de een of andere manier bezig zijn met samenlevingsopbouw ('community development' en 'community organisation') (Uitermark, 2013<sup>23</sup>). Denk aan opbouwwerkers, sociaal-cultureel werkers, maar ook aan wijkagenten, bewonersconsulenten, combinatie-functionarissen (brede school) en diaconaal werkers. Hun inzet vraagt om extra investeringen, zeker in een tijd waarin flink bezuinigd wordt op basale zorg en tegelijkertijd varianten worden gehuldigd op het adagium 'it takes a village to raise a child'. Hoge verwachtingen over de veerkracht en spankracht van de civil society horen gepaard te gaan met passende investeringen in de ondersteuning van die civil society. Want de Nederlandse samenleving is geen utopia waar automatisch burgers opstaan en actief worden zodra de overheid zich terugtrekt. Sterker nog, het tegendeel blijkt meestal het geval (o.a. Steijaert, 2010<sup>24</sup>, Tonkens, 2002<sup>25</sup>).

#### *Ad 4 De nieuwe vrijwilliger*

Er wordt veel nagedacht over de plaats die burgers in het nieuwe speelveld 'moeten' innemen. Een belangrijke last van de transformatie ligt immers bij burgers en kwetsbare burgers, én bij de wijze waarop zij een plek krijgen in de beleidsvorming en -uitvoering. In het kader van de beleidsvorming wordt met hernieuwde belangstelling gekeken naar zogenaamde 'ervaringsdeskundigen'. Het is echter de vraag of van deze nieuwe vormen van cliëntparticipatie voldoende massa kan worden verwacht, zeker bij gefragmenteerde en vaak sociaal wankele cliëntpopulaties. Bovendien is het de vraag of er wel voldoende draagvlak (en ruimte) bestaat om veel 'terug te leggen' naar die civil society en naar burgers in het kader van beleidsuitvoering. Veel mantelzorgers zijn nu namelijk al overbelast, en veel vrijwilligers investeren al op de een of andere manier in de kwaliteit van de samenleving. Vooral als het gaat om (extra) inzet van vrijwilligerswerk in de zorg, lijkt daarvoor weinig animo te

<sup>22</sup> SCP (2014). *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp*. Den Haag.

<sup>23</sup> Uitermark, J. (2014). *Verlangen naar Wikitopia*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

<sup>24</sup> Jan Steijaert (2010). *Formele en informele zorg, de zoektocht naar vitale coalities*. In: Steijaert, J. en Kwেকেboom, R. (2010). *Op zoek naar duurzame zorg. Vitale coalities tussen formele en informele zorg*. Utrecht: Wmo-werkplaatsen.

<sup>25</sup> Evelien Tonkens (2002). *Contextuele verschillen tussen de Amerikaanse en Nederlandse situatie*. in: Duyvendak, J.W., Sprinkhuizen, A., Tonkens, E. et al. (2002). *Wijken voor Bewoners, Asset-Based Community Development in Nederland*, NIZW, Verwey-Jonker instituut, Kenniscentrum Grote Steden/NICIS.

bestaan bij burgers; zeker als het om permanente zorgtaken gaat (zie bijvoorbeeld SCP (2012)<sup>26</sup>, Tonkens en De Wilde (2013)<sup>27</sup>, RIVM<sup>28</sup>). Daardoor lijkt het onmogelijk om op korte en middellange termijn de gaten die nu door transities en het verdwijnen van professionele zorg ontstaan, met meer mantelzorg en vrijwillige inzet te dichten. Kortom, speculeren op eigen kracht en burgerkracht biedt een broze ondergrond om beleid en bezuinigingen op te baseren.

#### *Ad 5 Burgers en sociale teams: een paar apart*

In de laatste reflectie staan we stil bij de positie die burgers en vrijwilligers kunnen en willen innemen ten opzichte van sociale teams. Aan de verbinding tussen de wijkteams en burgers zitten namelijk nogal wat haken en ogen.

De plek van burgers rond en in sociale teams kan veel verschillende vormen aannemen. Ervaringsdeskundigen en cliëntvertegenwoordigers kunnen teams verrassende en verdiepende inzichten bieden, bijvoorbeeld bij GGZ, armoede, opvoedingsproblematiek of multi-probleem gevallen. Burgers, of vrijwilligers, kunnen vaak ook een goede rol spelen in het leggen van laagdrempelig contact of bij lichte vormen van ondersteuning, ook bij normaal moeilijk bereikbare doelgroepen. Denk aan hulp bij thuisadministratie bij schuldenproblematiek. Maar juist ook bij teams die gericht zijn op samenlevingsopbouw kan de inbreng en participatie van burgers een belangrijk rol spelen. Denk aan de vrijwillige coördinator van een speeltuin, of een vertegenwoordiger van een bewonersonderneming in het team.

Daarmee raken we direct aan een heikel punt.

Neem de problemen van kwetsbare groepen en individuen die constant aan de orde zijn binnen de sociale wijkteams. Het lijkt niet goed mogelijk om hier zomaar vrijwilligers en (buurt)bewoners bij te betrekken. Dat ligt anders bij de inzet van cliëntvertegenwoordigers en ervaringsdeskundigen die speciaal voor dit doel kunnen worden ingevlogen; zij zijn doorgaans getraind in het omgaan met privacygevoelige gegevens en hebben meestal geen directe relatie met de bewoners die het betreft.

Het lijkt hoe dan ook noodzaak en opgave voor sociale teams om zich stevig te verbinden met burgers en burgerverbanden (hoe lastig dat soms ook is) én andersom. Wel lijkt het logisch aarzelingen te hebben bij *deelname* van burgers aan de teams of aan het geven van een rol in de aansturing van sociale teams door burgers. Nog afgezien van het feit dat dit vaak leidt tot proto-professionalisering bij die burgers (burgers gaan zich als professionals gedragen, waardoor het onderscheid vervalt) is het de vraag hoe dit op een verantwoorde en evenwichtige manier te realiseren is. In ieder geval iets waar niet lichtzinnig mee omgesprongen kan worden.

---

<sup>26</sup> SCP (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>27</sup> Tonkens, E., Wilde, M. de (2013). *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Genneep.

<sup>28</sup> RIVM (2014). [www.eengezondnederland.nl](http://www.eengezondnederland.nl).



## Reflectie 5: Over de rol van leerprocessen en kennisdeling

*Het werken in en rond sociale wijkteams roept veel taai en 'trage' vragen op. Vaak werken de teams onder hoge druk en moeten ze voldoen aan al even hoge verwachtingen. Daardoor ontbreken vaak de tijd en de mogelijkheid om te reflecteren op actuele gebeurtenissen en relevante vraagstukken. Reflectietijd en dialoog zijn echter onontbeerlijk om geen innovatiekansen te missen en niet onnodig risico's te lopen. Daarom in deze laatste reflectie een pleidooi voor het inruimen van rommelruimte, reflectie-momenten en kairos-tijd om als team stil te staan bij de twee kernvragen: doen we nog de goede dingen; en doen we die dingen goed?*

In deze laatste paragraaf reflecteren we op een aantal kennis-vraagstukken, waarbij we de focus richten op leren en kennisdelen.

- 1 *Trage vragen*
- 2 *Morele dilemma's en integriteitskwesaties*
- 3 *Kennis binnen het sociale domein*
- 4 *Beter leren dan afrekenen*
- 5 *Tijd voor kairos-tijd*

### *Ad 1 Trage vragen*

Een complexe context waarin alles in hoog tempo verandert, een zoektocht waarvan het einde nog niet in zicht is, nieuwe rol- en taakafspraken, omgaan met een hoge mate van onvoorspelbaarheid en onzekerheid, macht en onmacht, sturen of loslaten, paradoxale en soms perverse prikkels, nieuwe vaardigheden die nodig zijn om snel te schakelen tussen partijen, oude vaardigheden die moeten worden opgepoetst... In de observaties en reflecties is heel wat voorbij gekomen, tegelijkertijd is het nog maar een deel van wat er gaande is. In de enorme omvang van de veranderingsoperatie zijn al deze dilemma's en kwesaties onontkoombaar: het hoort er allemaal bij en het geeft vaak nog energie ook. De vraag hierbij is niet of dit alles goed of niet goed is, maar wel: hoe kunnen we ervoor zorgen dat de zoektocht in dit doolhof gaandeweg en uiteindelijk leidt tot een goede inrichting van de maatschappelijke ondersteuning? Werkwijzen waarbij de menselijke maat de norm is, waarin burgers vertrouwen stellen omdat ze op de goede wijze worden betrokken en ondersteund bij het oplossen van hun problemen, waarin professionals kwaliteit leveren, en waarin alle spelers op het speelveld zo samenspelen dat de resultaten zo optimaal mogelijk zijn.

In deze laatste reflectie noemen we – met alle observaties en reflecties in het achterhoofd – een aantal vragen die onze gesprekspartners /deelnemers aan de kenniskringbijeenkomsten zich stelden. Het zijn 'trage vragen', die zich niet snel of makkelijk laten beantwoorden, omdat ze tijd en aandacht nodig hebben. Dat komt omdat ze verwijzen naar dilemma's en ambigue vraagstukken waarvoor geen eenduidige antwoorden voorhanden zijn:

- Hoe voorkomen we dat het zoeken naar de menselijke maat uitmondt in rechtsongelijkheid?
- Hoe voorkomen we dat samenwerkingspartners in een concurrentiestrijd tegenover elkaar komen te staan?
- Hoe worden we meer bewust van de verschuivingen in machtsverhoudingen, en hoe gaan we daarmee om?
- Hoe zorgen we ervoor dat een sociaal wijkteam geen (wijk)afdeling van het gemeentekantoor wordt waar de bureaucratie het uiteindelijk wint van de menselijke maat en waarbij burgers op grote afstand staan?
- Hoe houden we het enthousiasme en de energie vast en voorkomen we dat de spelers in het sociale domein (inclusief burgers) gefrustreerd of wantrouwend raken?
- Hoe gaan we om met de vele morele dilemma's waarmee we dagelijks geconfronteerd worden?



Allemaal 'trage vragen' en 'taaie kwesties' of 'wicked problems': het werken eraan kan zeker veel plezier geven mits je niet te snel in de oplossing schiet (Vermaak, 2011<sup>29</sup>). Maar het zijn wel vraagstukken die vragen om aandacht, reflectie en dialoog. Reflecteren is het vermogen om na te denken over ervaringen, om verbanden te zien, inzichten op te doen en er lering uit te trekken (Schön, 1983). Mooi was de opmerking van een van de beleidsmedewerkers die we dit voorjaar spraken: 'de transformatie zit in de dialoog'. De natuurkundige Heisenberg zei het al lang geleden (Senge, 1990): 'wetenschap komt voort uit gesprekken'. Wij vertalen dat vrij naar: 'kennis ontstaat uit dialoog', waarbij we dialoog opvatten als een vrije uitwisseling van ervaringen en inzichten, gekoppeld aan vastgelegde gebeurtenissen. Want iets bestaat pas, als je daarop reflecteert en er woorden voor vindt (in schrift of gesprek). 'In een dialoog krijgen mensen inzichten die ze in hun eentje niet hadden kunnen verwerven (Senge, blz. 253). Door reflectie en dialoog ontstaat een nieuw soort geest'. Het is deze nieuwe geest waar vele van onze gesprekspartners naar op zoek zijn. Maar waarom gunnen we ons dan niet wat meer tijd om stil te staan bij al die belangrijke trage vragen?

### *Ad 2 Morele dilemma's en integriteitskwesties*

Naast de vele organisatorische en financiële vraagstukken lopen onze gesprekspartners veel aan tegen morele dilemma's en integriteitskwesties. Bij een moreel dilemma gaat het om een vraag waarbij normen en waarden in het geding zijn, waarop meerdere antwoorden mogelijk zijn, en waarvan de uitkomsten (soms ingrijpende of zelfs schadelijke) consequenties hebben voor derden (Verplaetse, 2008<sup>30</sup>). Die 'derden', dat kunnen burgers zijn, maar ook ambtenaren of professionals die in en rond de teams werken. Soms gaat het om kleine kwesties maar soms ook om grote zaken, waar onze gesprekspartners niet van konden slapen. Heel vaak hebben deze kwesties te maken met een verandering van en soms ook onduidelijkheid in rollen, taken en bevoegdheden. Die professional bijvoorbeeld, die er in een gesprek met een burger achter kwam dat die met zijn uitkering fraudeerde. Wat moest hij doen: eerst meehelpen bij het oplossen van zijn problemen of de fraude meteen melden bij de gemeente? Of die thuiszorgmedewerker die twee bazen had en haar aandacht voortdurend moest verdelen en daarmee haar cliënten tekort deed. Of die ambtenaar die heel openhartig met ons sprak over problemen in zijn gemeente, maar uiteindelijk vroeg om bepaalde passages toch maar uit het interview te schrappen, 'want je weet maar nooit': die moest kiezen tussen loyaal zijn aan de zaak (met het risico op ontslag) of loyaal zijn aan zijn baas. Hij koos pragmatisch voor de baas maar voelde zich daar niet goed bij, want van zijn verhaal kon zo niets geleerd worden. In de gesprekken werden we soms ook geconfronteerd met voorbeelden van schijnsamenwerking, window dressing en kwesties die vooral 'onder tafel' moesten blijven, ook al kwamen ze wel voorbij. In elk geval blijkt hieruit dat dit soort complexe hervormingsoperaties veel met mensen doet en hen in de kern raakt. Logisch, want er staat veel op het spel.

### *Ad 3 Kennis binnen het sociale domein*

We schrijven deze notitie op basis van participatie en participerende observatie in een kenniskring over sociale (wijk)teams, waarin (vooral) gemeenteambtenaren op zoek zijn naar praktisch toepasbare kennis. Een belangrijke onderliggende vraag die telkens expliciet, maar vaak ook impliciet aan de orde kwam, is welke kennis er nu het meest toe doet? Wat maakt nu het verschil? Om deze reden staan we hier eerst kort stil bij en maken we onderscheid tussen de verschillende vormen van kennis binnen het sociale domein.

Kennis over beleidsprocessen of het politieke proces is bijvoorbeeld van een heel andere orde dan technische, medische of andere (vakmatige) inhoudelijke kennis die professionals nodig hebben om problemen van kwetsbare burgers te herkennen, te diagnosticeren en aan te pakken. En deze vormen van kennis verschillen weer van ervaringskennis, die juist nu in veel situaties nodig is om betere en passender oplossingen te vinden. In het sociale domein speelt nog een andere vorm van kennis een belangrijke rol, namelijk 'tacit knowledge', ofwel

<sup>29</sup> Vermaak, H. (2010). *Plezier beleven aan taaie vraagstukken*. Deventer: Kluwer uitgeverij.

<sup>30</sup> Verplaetse, J. (2008). *Het morele instinct. Over de natuurlijke oorsprong van onze moraal*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds

'belichaamde kennis' (waar geen betere vertaling van te geven is, zie Schön, 1983, Polanyi, 1966<sup>31</sup>, Van der Laan, 1995<sup>32</sup>). Professionele kennis is deels 'taciet', en ingesloten in de professional als persoon in de loop van de jaren en moeilijk te expliciteren. Overdracht van dergelijke kennis vraagt in feite om leersystemen als meester-gezelrelaties. Daarnaast is het goed te wijzen op het sterk situationele en contextgevoelige karakter van kennis in het sociale domein. Sociale professionals hebben geleerd om te gaan met de 'moerassigheid' die het werken met kwetsbare burgers en met veel sociale vraagstukken met zich mee brengt (Schön, 1983, Kunneman, 2013<sup>33</sup>). Ze zijn meer vertrouwd met het 'kneedbare' en 'plausibele' karakter van kennis, en hebben daarmee een andere verhouding tot kennis, dan spelers in domeinen waar kennis veel vaker een (schijn)zekerheid kent. Voor ambtenaren die werkzaam zijn binnen een bureaucratie met een sterk politiek karakter ligt dat anders. Het soort kennis dat in hun werk van pas komt, is vaak minder specialistisch, technisch of inhoudelijk maar bovenal systemisch, procesmatig en procedureel van aard. Door het politiek-bestuurlijke karakter van de gemeentelijke organisatie handelen ambtenaren ook vaak vanuit een ander denkraam. Heel vaak legt inhoudelijke kennis het hierbij af tegen strategische of pragmatische kennis die goed van pas komt in de ambtelijke beleidscyclus met een korte termijn planning.

#### *Ad 4 Beter leren dan afrekenen*

Veel gemeenten worstelen dan ook met het verantwoordingsvraagstuk: hoe kunnen ze goede kennis verzamelen om te bepalen of ze met de sociale wijkteams op de goede weg zijn? Begrijpelijk, want de transities en transformatie vragen om andere manieren van rekenschap en verantwoording. Voor een belangrijk deel hangt deze worsteling samen met het doel van monitoring. Is het monitoren (en daaraan gekoppeld het registreren van handelingen in de teams) bedoeld om ervan te leren? Is het doel om teams onderling met elkaar te vergelijken? Of is het doel teams uiteindelijk te kunnen afrekenen op prestaties? Wat ons betreft moet de vraag: 'hoe kan je met onderzoek vat krijgen op wat er werkelijk gebeurt en relevante kennis vergaren om praktijken te verbeteren?' vanuit een lerend perspectief centraal staan.

Van belang hierbij is allereerst onderscheid te maken tussen de verantwoording over het primaire proces tussen professional en cliënt/burger, en de verantwoording over de gezamenlijk beoogde doelen op geaggregeerd niveau (de buurt, de gemeente, de doelgroep). Uit de gesprekken blijkt dat de afrekeningsystemen op basis van al dan niet 'geleverde producten' door één organisatie hun zeggingskracht verliezen als er verantwoording moet worden afgelegd over gezamenlijk ingezette interventies. Daarom lijkt het verstandig om bij de verantwoording in en door teams in de toekomst meer rekening te houden met de diffuse (complexe) omgeving waarin zij opereren.

Daarnaast is er de twijfel of kwantitatieve gegevens en economische rekenmodellen voldoende informatie geven over de dagelijkse realiteit. Hier speelt onder andere het probleem mee dat het zetten van een duidelijke stip op de horizon vanwege de razendsnel verschuivende werkelijkheid erg lastig zo niet onmogelijk is. Dat betekent dat het veelal een illusie is om 'SMART' omschreven doelen te definiëren die op de lange termijn stand houden. Beleidsmakers en organisaties die dat stug volhouden, houden zichzelf vaak voor de gek. Daarnaast blijft het probleem spelen dat het in het sociale domein ingewikkeld is en blijft om vat te krijgen op wat je precies meet (validiteit) en hoe je om moet gaan met de zaken die moeilijk grijpbaar en meetbaar zijn ('de kleine dingen die het doen')? Oftewel: hoe voorkom je simplificatie van de complexiteit met als gevolg dat dit tot een verkeerd begrip van de werkelijkheid leidt en tot verkeerde beslissingen op grond daarvan? Duidelijk is dat voor een goed begrip de verantwoording meervoudig van karakter kan én moet zijn (Hortulanus<sup>34</sup>). Tellen en vertellen gaan daarbij hand in hand. Dit betekent dat de verantwoording niet moet doorslaan in technocratisch tellen, zoals nu vaak het

<sup>31</sup> Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. Chicago: The University of Chicago Press.

<sup>32</sup> Laan, G. van der (1995). *Leren van gevallen. Over het nut van de reconstructie van casuïstiek voor praktijk en wetenschap*. Utrecht: SWP.

<sup>33</sup> Kunneman, H., in: Ewijk, H. van en H. Kunneman (2013). *Praktijken van normatieve professionalisering*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

<sup>34</sup> Hortulanus, R. P., (2011). *Ambivalenties in het sociale domein. Opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse: de noodzaak van meervoudigheid*. Amsterdam: SWP.

geval is, maar ook gepaard gaat met beeldende, wervende en aansprekende verhalen en met interpretaties die hout snijden. Daarbij moet rekening gehouden worden met grote verschillen in perspectieven (zoals de overheid naast burgers, managers naast professionals enzovoort). Natuurlijk is er niets mis met tellen en harde uitkomsten, mits de indicatoren zorgvuldig gekozen worden en ook het achterliggende verhaal goed wordt verteld. Het gaat om schrijven, beschrijven en herschrijven. De dagelijkse en steeds verschuivende werkelijkheid moet erin gevangen kunnen worden. Andere onderzoeksmethoden waaronder narratieve analyse of een onderzoekontwerp waarbij kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd worden komen dan meer in beeld. Ook zijn methoden interessant waarbij de (verschillende) spelers zelf betrokken worden bij het ontwikkelen en uitvoeren van het onderzoek. De betrokkenen (professionals maar bv. ook burgers) worden dan onderdeel van een Community of Practice.

Tot slot: niet alleen van successen, ook vooral van falen moet geleerd worden. En dat lukt alleen wanneer verantwoording weer een instrument wordt van professionals en teams zelf, iets wat allereerst voor de binnenwereld van belang is, in plaats van een sturingsinstrument dat uitsluitend voor de buitenwereld bedoeld is. Daarom is het belangrijk dat alle betrokkenen worden gestimuleerd om niet alleen samen de doelen te bepalen en bij te dragen aan onderzoek, maar ook rekenschap naar elkaar af te leggen, leren om kritiek op elkaar te uiten en die zelf te incasseren. Ook dat is een vorm van 'checks and balances'. Het is jammer dat dit nog maar weinig gebeurt, want daarvan zouden alle betrokkenen veel kunnen leren.

#### *Ad 5 Tijd voor kairos-tijd*

De transities en transformatie zijn nauw met elkaar verweven, ook al zijn het verschillende en niet geheel parallel lopende trajecten met verschillende doelen. Waar de transities stap voor stap kunnen worden voorbereid en ingepland, vraagt het transformatieproces om een heel andere benadering en om een ander perspectief van tijd en ruimte. Joke Hermsen (2013)<sup>35</sup> maakt onderscheid tussen kairos-tijd (het juiste ogenblik, waar ruimte is voor reflectie en bezinning waardoor kansen of gelegenheden beter benut worden) en chronos-tijd (kloktijd, praktische tijd, waarmee orde en structuur in de wereld wordt aangebracht). Chronos-tijd is goed van toepassing op de transities. Maar om de kansen van de transformatie te benutten, hebben we kairos-tijd nodig, al was het maar om al reflecterend het 'juiste moment' (momentum) te vinden voor innovaties. In de observaties spraken we al over 'rommelruimte' die professionals nodig hebben om dingen met elkaar uit te proberen, samen terug te blikken op gemaakte fouten of om onderling een verschil van inzicht uit te diepen. Rommelruimte biedt volgens ons de juiste voedingsbodem voor de ontwikkeling van kairos-momenten en kairos-tijd. Daarom is het van groot belang om zowel in de transitieagenda als in de transformatieagenda ruimte vrij te maken voor reflectie, dialoog en 'onzeker leren'. Dat is op den duur vruchtbaarder voor het terugdringen van risico's en het optimaal benutten van innovatiekansen dan alles vast te timmeren in protocollen, procedures, stappenplannen en beleidsprocessen. Herkenning én erkenning van de vaak ongrijpbare complexiteit van de transformaties is dan een goede stap op weg naar een ongewisse toekomst.

---

<sup>35</sup> Hermsen, J.J. (2014) *Kairos, Een nieuwe bevlogenheid*, De arbeiderspers, Utrecht.

## Bijlage 1

# Samenvatting basisgegevens Sociale Wijkteams Noord-Holland

## 1 Introductie

In deze bijlage worden enkele basisgegevens samengepakt, zoals die in de eerste helft van 2014 in het kader van het onderzoek in de Kenniskring Sociale Teams zijn verzameld. Een uitgebreid verslag van deze gegevens is te vinden in het eBook op de website van het Kenniscentrum Wmo en Wonen Noord-Holland. Omdat het veld sterk in ontwikkeling is, zijn de hier gepresenteerde gegevens niet actueel, maar moeten ze gezien worden als een 'foto' van de situatie die op dat moment in de tijd werd aangetroffen. Omdat dit ondersteuningstraject zich over meerdere jaren uitstrekt, is het mogelijk de vinger te leggen op (het karakter van) de veranderingen die zich met de transities en transformaties in het sociale domein afspelen. In de rapportage die we in 2015 op zullen stellen op basis van de verkenningen die we dan verrichten, zullen we expliciet aandacht besteden aan de dynamiek in het veranderingsproces van de afgelopen jaren.

In deze samenvatting komen achtereenvolgens de stand van zaken medio 2014 (paragraaf 2), een karakteristiek van de teams (3) en een aantal centrale keuzevraagstukken rond de inrichting van de teams (4) aan bod.

## 2 De gemeenten

In het onderzoek (2013, 2014) en in de Kenniskring (vanaf 2012) participeerden elf gemeenten<sup>36</sup>:

- Alkmaar
- Beverwijk
- Haarlem
- Heemskerk
- Heerhugowaard
- Heiloo
- Hilversum
- Langedijk
- Purmerend
- Velsen
- Zaanstad

### Stand van zaken sociale wijkteams in de populatie, voorjaar 2014

- Acht van de elf gemeenten hebben gekozen voor het instrument sociale wijkteams.
- In vier gemeenten (Zaanstad, Purmerend, Heemskerk en Haarlem) worden – na een periode van experimenten in enkele wijken en buurten – momenteel wijkteams in alle wijken en buurten uitgerold. In deze voorlopers is zo sprake van gemeente brede dekking.
- In vier gemeenten (Beverwijk, Heerhugowaard, Hilversum en Velsen) lopen dit jaar experimenten in een of meerdere wijken of zijn deze in voorbereiding (Velsen).
- In drie andere gemeenten (Langedijk, Alkmaar, Heiloo) aarzelt men nog of heeft men besloten vooralsnog niet voor wijkteams te kiezen.

---

<sup>36</sup> De gesprekken met Heiloo en Alkmaar zijn op verzoek van de gemeenten niet integraal opgenomen in het eBook. De resultaten van de gesprekken zijn wel meegenomen in deze observaties en reflecties.

- In Alkmaar en Heiloo wordt in plaats van wijkteams nagedacht over de inzet van gemeentelijke 'regisseurs' die de keukentafelgesprekken voeren en per geval de samenwerking zoeken met de maatschappelijke partners.
- In Langedijk en Heiloo twijfelt men vanwege de schaalgrootte of sociale wijkteams op dit moment wenselijk zijn.
- In Langedijk is men (periode maart-april 2014) vooral bezig met de uitrol van een (regionale) pilot jeugd en gezin. Men wil de resultaten van die pilot afwachten alvorens knopen door te hakken voor de rest van de gemeente.

### 3 Karakteristieken

#### Aard van de teams

In Noord-Holland kan een indicatief onderscheid gemaakt worden tussen:

- Teams met een min of meer vaste bezetting per wijk, waarbij er een onderscheid gemaakt kan worden tussen compacte teams (Heemskerk) en uitgebreide teams (Haarlem).
- Flexibele netwerken waarbij in elke wijk afhankelijk van de populatie of organisaties die in die wijk werkzaam zijn, wisselende partners aansluiten (Beverwijk, Purmerend, Zaanstad). De flexibele netwerken kunnen overigens ook in teams 'neerslaan'. Soms blijven ze echter het karakter van netwerken of ketensamenwerking houden.
- Het model casusregie waar gemeenten kiezen voor regisseurs die gekoppeld aan het Wmo loket de wijk ingaan en per geval samenwerkingsafspraken maken met de daar werkzame partijen. Dit model heeft de voorkeur van Heiloo en Alkmaar maar is daar nog niet geëffectueerd.

#### Doelen

In de geformuleerde doelen van de wijkteams scoren de volgende begrippen het hoogst: bevorderen eigen kracht en zelfredzaamheid (of samen-redzaamheid), vroegsignalering, preventie, lichte en snelle ondersteuning of hulp vanuit nabijheid bieden.

In een enkele gemeente wordt het anders benoemd: verkleinen van zorgafhankelijkheid en het vergroten van de gastvrijheid in de wijk (het betreft hier een tweedelijns team) of het op gang brengen van een beweging van de tweede- naar de eerste- en nuldelijn.

In alle beleidsnotities wordt naast de inhoudelijke doelen ook gesproken van kostenbeheersing- of reductie ('meer doen met minder geld').

#### Doelgroepen

In vijf gemeenten wordt gemeld dat de teams zich richten op specialistische doelgroepen (kwetsbare groepen – de zogenaamde 15% groep). Drie teams geven aan (bijna) alle burgers als doelgroep te hebben en een gemeente kiest wat dit betreft een neutrale middenpositie.

#### Positionering

De sociale wijkteams zijn veelal te positioneren in de eerstelijns in die zin dat er vooral eerstelijns organisaties bij betrokken zijn. Alhoewel wij vaker tweedelijns dan nuldelijns organisaties aan tafel zagen, viel ons op dat gemeenten zichzelf vooral tussen de nuldelijn en eerstelijns positioneerden (zie samenvatting eigen weergaven gemeenten).

#### Grootte

De grootte van de teams en netwerken in Noord-Holland wisselt sterk. Van vier organisaties in Heerhugowaard, tot wel vijftien partners in een van de wijken in Zaanstad.

## Type professionals

Drie teams typeren zichzelf als zeer of overwegend generalistisch. In de andere teams zitten zowel specialisten als generalisten. Toch geven drie teams aan overwegend specialistisch te zijn (het betreft hier een jeugdteam in Langedijk en een team in Hilversum dat startte vanuit de tweedelijns).

## Deelnemers

De teams kenmerken zich ook door een breed palet aan professionals en organisaties dat erin vertegenwoordigd is:

- Het algemeen maatschappelijk werk en opbouwwerk of sociaal-cultureel werk zijn in alle teams actief.
- Cliëntondersteuners van MEE en wijkverpleegkundigen van de thuiszorg zijn in toenemende mate favoriete partners. De wijkverpleegkundigen overigens pas sinds korte tijd; hierbij betreft het bovendien nog gemeentelijke experimenten in enkele pilotwijken.
- Daarnaast zien we vooral professionals uit eerste- en tweedelijns organisaties, waaronder de GGD, GGZ en in enkele gevallen een huisarts of medewerkers van een LVG instelling of verzorgingstehuis.
- Twee gemeenten hebben een onafhankelijk gedragsdeskundige (jeugdzorg) aan het team toegevoegd.
- De gemeente neemt zelf plaats in vijf van de elf de teams. Meestal gaat het om Wmo consulenten en in enkele gevallen ook om WWI of WWB consulenten.
- Slechts in twee gemeenten (Heerhugowaard en Purmerend) zitten er vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties in de teams. In de meeste gemeenten zitten deze organisaties in de zogeheten 'buitenring'.
- Individuele burgers vinden we in geen enkel team terug.

### *Deelnemers*

- AMW (8x)
- Opbouwwerk/scw (9x)
- MEE (6x)
- Gemeente (5x)
- JGZ/ GGD (2x)
- Thuiszorg/Wijkverpleegkundige (7x, waarvan in 2 teams als proef, in 1 wijk)
- Huisarts/praktijk ondersteuner (1x maar betrof jeugdteam)
- GGZ (2x)
- Vrijwilligersorganisaties (2x)
- Burgers (0x)

In alle gevallen zitten welzijnsorganisaties en het algemeen maatschappelijk werk vanaf het begin in de teams. In vergelijking met een jaar geleden zien we daarnaast dat er een MEE consulent, wijkverpleegkundige of jeugdcoach aan de teams is toegevoegd, ook al gaat het bij de laatste twee nog om een proef. De huisarts zien we slechts eenmaal in een team, maar daar leidt dat tot discussie. Daarnaast zien we in veel gemeenten ook tweede lijnsorganisaties (GGZ, GGD, jeugdzorg, verzorgingstehuis) aanschuiven, al dan niet op 'invliegbasis'. Ten slotte is er één sociaal wijkteam met een overwegend tweedelijns karakter.

## 4 Keuzevraagstukken

Aan de gemeenten is een elftal keuzes voorgelegd, met de vraag of zij zichzelf wilden scoren op een vijf-punts schaal (indicatief telkens van 'sterk' tot 'zwak'). We vroegen hierbij naar werkelijkheid en niet naar wenselijkheid maar dat bleek best lastig. Onze indruk is dat veel gemeenten zich bij het invullen toch ook door het ideaalbeeld hebben laten leiden. In algemene zin valt op (zie schema) dat er een breed uitwaaiierend patroon te zien is in de keuzes die gemaakt worden. Dat spoort ook met de observaties en reflecties, waarin we onder andere het zoekende én eigen karakter van de lokale bewegingen benadrukten. Het is ook juist de bedoeling van de transities en transformaties, dat (functionele) verschillen in het lokale speelveld gaan ontstaan.

### Schema: indicatieve keuzes van gemeenten in schema

Zaanstad, Velsen, Beverwijk, Purmerend, **Langedijk**<sup>37</sup>, **Hilversum**<sup>38</sup>, Heerhugowaard, Heemskerk, Haarlem

		1	2	3	4	5	
Wie bepaalt inrichting	gemeente		XXXX X	XX	XX		hoofdaanemers
Rol gemeente in uitvoering	sterk sturen	X		XXXXX	XXX		loslaten/organisaties
Positionering	0 <sup>de</sup> lijn		XXXX	XXXXX			2 <sup>de</sup> lijn
Doelgroepen	alle burgers	X	XX	X	XXXX X		specifieke doelgroep
Type professional in team	generalistisch	XX	X	XXX	XXX		specialistisch
Mate van verbinding met 0 <sup>de</sup> lijn/participatie	sterk	XX X	XXXX X	X			zwak
Mate van integratie met C.JG/jeugdnetwerken	sterk	XX	XXX	XXX	X		zwak
Verbinding met basiszorg	sterk		XXXX X	XXX	X		zwak
Mate regie van de cliënt/burger	beperkt		XXX	X	XXXX X		volledig
SWT centrale toegang voor Wmo	sterk	X	XXX	XX	X	XX	zwak
Handelingsbevoegdheid professionals	sterk		XXXX X X	XXX			zwak

Als we de voorgelegde keuzen langslopen, dan zien we het volgende:

#### Wie bepaalt de inrichting?

Gemeenten lijken zichzelf meer invloed op de inrichting van de teams toe te kennen dan de organisaties. Maar er is ook oog voor samenspel.

#### Sturen of loslaten?

Wat betreft de uitvoering geven gemeenten zelf aan iets meer op de lijn te zitten van loslaten (neutraal 5 en loslaten 3) dan zelf sturen. Eén gemeente stuurt echter zeer sterk (Haarlem).

#### Keuze van doelgroepen

Vijf van de acht teams richten zich op specifieke doelgroepen. Drie gemeenten gaan voor alle burgers. Een kiest voor neutraal.

<sup>37</sup> Langedijk is rood gekeurd omdat het hier om een jeugdteam gaat.

<sup>38</sup> Hilversum is groen gekeurd omdat het hier om een tweede lijns team gaat

### *Positionering*

Gemeenten geven aan vooral tussen de nulde en eerste lijn gepositioneerd te zijn.

### *Generalist/ specialist*

De verdeling generalisten of specialisten neigt naar iets meer specialistische inbreng.

### *Mate van verbinding met de nuldelijn (netwerken)*

Acht van de negen gemeenten geven aan dat de relatie of verbinding met de nuldelijns (netwerken) min of meer sterk (5x) tot zeer sterk (3x) is. Het is echter de vraag in hoeverre hier sprake is van 'wensdenken'.

### *Mate van verbinding met basiszorg*

Vijf van de negen teams hebben een sterke verbinding met de basiszorg, drie scoren neutraal en één geeft aan dat deze verbinding zwak is (jeugdteam Langedijk).

### *Mate van verbinding met jeugdzorg*

De verbinding met de jeugdzorg is volgens de gemeenten zeer sterk (2x) tot sterk (3x). Drie gemeenten scoren neutraal en één zwak (betreft tweedelijns team Hilversum). Ook hier geldt dat het de vraag is, in hoeverre hier daadwerkelijk sprake van is. In de meeste gemeenten blijkt in de praktijk de aansluiting tussen het jeugddomein en het 'integrale sociale domein' op heel veel niveaus sterk problematisch te verlopen.

### *Mate van regie van de burger/cliënt*

Vijf gemeenten zeggen volledige regie van de cliënt te (willen) realiseren. Een scoort neutraal en drie redelijk zwak.

### *Relatie met toegang*

De wijze waarop de relatie met de toegang is geregeld, varieert sterk. Slechts één gemeente (Zaanstad) noemt deze relatie heel sterk. De andere gemeenten die al actief waren in de teams beoordelen de verbinding neutraal (3x) tot redelijk zwak (2x) en erg zwak (2x).

### *Handelingsbevoegdheid professionals*

De gemeenten neigen naar het verlenen van meer handelingsbevoegdheid van professionals (6x sterk). Drie gemeenten scoren neutraal op dit punt.



## Bijlage 2

# Checklist

### Checklist Quick scan sociale (wijk)teams Noord-Holland – éénmeting

N.B. checklist alleen gebruiken als het om een tweede gesprek gaat! Verslag nulmeting toesturen!

#### Introductie: 15 minuten

##### Terugblik op vorig gesprek en doel/aanpak dit gesprek toelichten

- Indien nodig kennismaking met nieuwe mensen, vragen of gesprek mag worden opgenomen!
- Aanleiding tot en doel van dit gesprek, opbouw toelichten, ook ruimte voor vragen.
- Meteen de vraag: wat is/zijn de grootste veranderingen sinds een jaar geleden? Waar sta je nu?
- Daarop doorvragen: welke veranderingen, wat zit daar achter, welke knopen zijn doorgehakt?
- In hoeverre is de uitvoering gewijzigd, aangevuld, geconcretiseerd?
- Hoever is het beleid gewijzigd, aangevuld, geconcretiseerd? (visie-ontwikkeling)
- Waar ben je blij mee – wat baart je (het meeste) zorgen?

#### Blok 1: Stand van zaken – 60 minuten max

##### Stand van zaken sociale teams – doorvragen op thema's en zorgen

**30 minuten Open vraag: Hoe gaat het nu?** – onderstaand lijstje aflopen, check bijzonderheden

*N.B.: eerst check waar ze het zelf het liefst over hebben, inzoomen op probleemgebieden of juist op mooie ervaringen en doorbraken, nieuwe inzichten etc. Vooral die zaken aan de orde stellen waar veranderingen in zijn opgetreden. Focus moet op verschuiving, ontwikkeling liggen.*

- Aantal teams, aantal wijken: is er al sprake van uitrol of nog enkele wijken?
- Doel, doelgroepen.
- Samenstelling van de teams, partners...
- Verhouding generalisten en specialisten.
- Domeinen: verbindingen met de andere beleidsvelden (jeugdzorg, participatie, onderwijs etc.).
- Focus: participatie, multi-problematiek etc. (neigt het naar sociaal of naar zorg).
- Inrichting, organisatie, werkwijze, taken en bevoegdheden.
- Positionering, rechtsvorm nu.
- Financiering, budgettering, kostenbeheersing.

>>> vraag opnieuw om een tekening van organisatie, verbindingen etc.!

*N.B.: alleen als het iets toevoegt. Kan ook later worden opgestuurd (inventarisatie maken van wat later wordt ingeleverd). Niet veel tijd aan besteden.*

- Rol gemeente, rol partners: aansturing en zelfsturing
- Rol wijkverpleegkundige – relatie met zorgverzekeraar
- Monitoring proces, kosten, effecten
- Welke lessen geleerd?

#### 15 minuten: Samenwerking in de teams (primaire proces)

- Check vorderingen en veranderingen op dit punt.
- Wat is indruk van het primaire proces: wat gaat goed, beter, wat niet?

- Verbinding tussen welzijn en zorg?
- Welke ondersteuning, coaching en begeleiding?
- Visie op zelfsturing teams?
- Visie op rol (toeleverende) organisaties?
- Relatie met burgers en civil society?

#### 15 minuten: Wat brengt de toekomst?

- Wensen en dromen.
- Verwachtingen: plannen van het Rijk – hoe wordt geanticipeerd?

## Blok 2 – Ervaringen met en behoefte aan kennisuitwisseling – 45 minuten

### Uitwisseling en ondersteuning

- Hoe is kennisuitwisseling in KK tot nu toe bevallen?
- Balans: investering (kosten) versus – baten.
- Wat heb je er tot nu toe echt aan gehad?
- Wat heb je gemist?
- Wat is de impact (bij jezelf, collega's)? Hoe bevalt 'meenemen collega's zoals op 30ste en 6de'?
- Hoe kunnen we e.e.a in de toekomst faciliteren...?
- Einde KK 1 is in zicht: doorgaan of stoppen? Nieuwe RSA aanvraag?
- **Indien doorgaan:** redenen, belangrijkste argumenten?
  - Wat kunnen we beter doen?
  - Werkvormen? meer uitwisseling, training, intervisie?
  - Welke thema's, issues?
  - Andere doelgroepen meenemen (bijvoorbeeld professionals?)
- **Indien stoppen:** redenen, belangrijkste argumenten?
- Wensen t.a.v. hetgeen nog op het programma staat?
  - eBook (reactie op voorstel) – *dit nog maken voor dinsdag!*
  - Werkconferentie – ideeën, wensen? effe op doorgaan...
  - 23 oktober – onderdeel van nieuwe aanvraag
  - Andere wensen: bv. producten? Factsheets, voorbeelden van elders?
- **Afsluiting:** nog vragen? Vraag naar relevante documenten

#### Opmerkingen en instructies voor onszelf:

De checklist is weer heel uitgebreid. Belangrijk aandachtspunt voor het interview/gesprek is dat we open vragen stellen (en zelf alleen spreken als ons echt iets wordt gevraagd).

Door het stellen van open vragen kunnen we de gemeenten zelf laten bepalen waar de meeste aandacht naar uit gaat. De checklist is een hulpmiddel om het gesprek wat meer richting te geven en sommige items te agenderen.

Het verslag van de nulmeting kan aanleiding geven om bepaalde zaken explicieter aan de orde te laten komen. Deze verslagen lezen we dus van te voren goed door. Van te voren telkens even over hebben welke zaken interessant zijn om in het bijzonder op in te gaan.

