

Wijkteams als heilige graal?

Zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie

Gemeenten maken zich op voor de drie decentralisaties die per 1 januari 2015 worden doorgevoerd op het vlak van de Jeugdzorg, de AWBZ naar WMO en de Participatiewet. In dit essay zullen wij een aantal aandachtspunten formuleren voor ambtenaren, professionals en adviseurs die in hun gemeente bezig zijn met het installeren van een 'sociaal wijkteam' als antwoord op deze decentralisaties.

Auteurs

Frank van Steenberg
Julia Wittmayer

Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT)

Erasmus University Rotterdam

Postbus 1738

3000 DR Rotterdam

tel.: +31 (0)10 408 8746

e-mail: drift@fsw.eur.nl

Titel:

Wijkteams als heilige graal? Zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie

Auteurs:

Frank van Steenberg

Julia Wittmayer

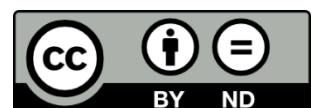
Essaynummer:

E 2014.01

Trefwoorden:

Sociale wijkteams, Veerkracht, decentralisaties, transitie, transformatie, sociale domein

Rotterdam, 04 april 2014



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-GeenAfgeleideWerken 3.0 Nederland. Bezoek

<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/nl/> om een kopie te zien van de licentie.

Momenteel maken gemeenten zich op voor de 'drie D's' in het 'sociale domein', oftewel de drie decentralisaties die per 1 januari 2015 worden doorgevoerd. Binnen die decentralisaties worden op het vlak van de Jeugdzorg, de AWBZ en WMO en de Participatiewet taken en verantwoordelijkheden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. In dit essay zullen wij een aantal aandachtspunten formuleren voor ambtenaren, professionals en adviseurs die in hun gemeente bezig zijn met het installeren van een 'sociaal wijkteam' als antwoord op deze decentralisaties.

Transities en transformatie naar wat?

De decentralisaties worden ook wel gelabeld als transities, maar waarom, dat blijft een raadsel. Wellicht om discussies over meer fundamentele verandering te kunnen omzeilen¹? Maar laten we niet te cynisch zijn, gelukkig zijn er ook nog mensen die het over een transformatie hebben. Dat gaat over termen als participatie, integraliteit, zelfredzaamheid, eigen kracht, netwerken en minder schotten, verkokering en bureaucratie. Maar waar moeten deze transities en transformatie eigenlijk toe leiden?

Uit een enorm scala aan notities, rapporten, adviezen, etc. blijkt het te moeten leiden naar een lokale mensgerichte aanpak, waar zo weinig mogelijk zorg wordt aangeboden en mensen zoveel mogelijk zijn toegewezen op hun eigen vaardigheden en netwerk. En het moet ook vooral heel efficiënt zijn, want er zijn minder centjes te besteden. Daarmee zijn het toch voornamelijk de financiële motieven (bezuinigingen) die de transitie en transformatie mogelijk maken. En daar zit 'm nu juist de crux. Wanneer we deze bewegingen van een afstand bekijken zien we veel verhullend taalgebruik, waaronder de bovengenoemde termen. Juist in het sociale domein wemelt het van ethische en ideologische kwesties zoals de ongelijke toegang tot middelen of voorzieningen en die komen momenteel zelden aan bod. In plaats van (politieke) discussies rondom solidariteit, ongelijkheid en sociale uitsluiting, worden de transities zo neutraal en klinisch mogelijk voorgesteld. Men heeft het over een 'marsroute' die neigt naar een haast militaristische operatie, waarbij 'transitiecommissies' een oogje in het zeil houden of alles wel volgens plan verloopt. Deze ontwikkeling is dubieus, want juist nu ontstaat er de ruimte om fundamenteeler te reflecteren op de cruciale vraagstukken die hiermee gepaard gaan: op basis van welke waarden willen we de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie vorm geven? En hoe verhouden deze omwentelingen zich tot aanverwante velden als werk en onderwijs? Juist binnen dit momentum kan niet alleen gereflecteerd worden op dit soort vragen, maar kan hier ook naar gehandeld worden.

Sociale wijkteams als institutioneel beleidsinstrument

Tot dusver blijven de transities en transformatie echter een institutioneel beleidsverhaal van afstemmen, regievoering, integraliteit, verkokering en ontschotting. Dat zijn ook zeker wezenlijke vraagstukken, alleen blijft het hangen in uitvoerende en/of bestuurlijke praktijkvoorbeelden. Daarin schuilt dan ook een daadwerkelijk gevaar: dat we er wederom een institutionele laag bij organiseren

¹ Lezers bekend met DRIFT zullen weten dat wij iets totaal anders verstaan onder transities, namelijk een fundamentele verandering op de lange termijn van de manier waarop wij handelen, denken en organiseren (zie bijvoorbeeld Grin et al. 2010 en het DRIFT-essay door Loorbach & Rotmans 2012).

en we over een aantal jaar weer tot de conclusie komen dat we een nieuw integraal team met professionals nodig hebben dat dicht bij 'de mensen' staat. De huidige ontwikkelingen passen namelijk binnen een historische trend van institutionalisering². Het uitrollen van sociale wijkteams toont ook de beperking in ons (institutionele) geheugen: om de paar jaar takelen we ongeveer hetzelfde op. In hoeverre verschillen de doelen en samenstelling van de wijkteams met bijvoorbeeld CIG Rijnmond-teams of andere integrale initiatieven in een stad als Rotterdam?

Met de beste bedoelingen zetten ambtenaren alle hens aan dek om op 1 januari 2015 de stelselwijziging in hun gemeente zo goed mogelijk vorm te geven en sorteren allerlei instellingen daar reeds op voor om hun voortbestaan te kunnen garanderen. Vanuit de praktijk merken we dat veel gemeenten, jeugd- en welzijnsinstellingen, ambtenaren en professionals worstelen met deze opgaven. Het leidt in de meeste gevallen tot een inwaarts gerichte blik naar hun eigen organisatie en een kramp om samen te werken of buiten gevestigde paden te wandelen. We zien vooral bij gemeenten verschillen in de mate waarin zij zicht hebben op de impact van de veranderopgaven en zich al aan het (re-)organiseren zijn. Maar een ding lijkt voor bijna alle (regio-)gemeenten in Nederland helder: er moeten wijkteams komen³. Het lijkt er dan ook sterk op dat we eraan moeten geloven dat een legio van wijkteams op Nederlandse wijken losgelaten zal worden. Om die reden willen we gemeenten een aantal aandachtspunten meegeven. Dit doen we op basis van inzichten uit het transitiegedachtegoed, aanvullende literatuur⁴ en onze ervaring in onderzoeksprojecten in Rotterdam en andere Nederlandse regio's (voor een voorbeeld zie kader).

Aandachtspunt 1: Het wijkteam is een middel

Omdat sommige gemeenten op een nogal dogmatische wijze wijkteams aan het installeren zijn, willen we in dit eerste aandachtspunt de vraag stellen: *is er überhaupt een wijkteam nodig in uw gemeente?* Wellicht is de behoefte in de wijk helemaal niet aanwezig bij bijvoorbeeld bewoners, professionals, zorgvragers en/of weten de verschillende zorg- en welzijnsinstellingen en professionals in bepaalde wijken elkaar prima te vinden. Bovendien, een wijkteam is geen doel op zich, maar een middel. En mocht men dus wel wijkteams willen installeren, waarvoor is het dan een middel?

Aandachtspunt 2: Het doel waar wijkteams aan bij moeten dragen

Die vraag lijkt ons cruciaal om te stellen als gemeente zijnde. Want wat is nu eigenlijk de maatschappelijke opgave waar je aan werkt? Wat is de visie op hoe je binnen een bepaalde gemeente met elkander samenleeft? Aan welke doelen en/of idealen koppel je deze visie? En hoe verhoudt zich dit tot een toekomstige invulling van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en de mate van maatschappelijke participatie in je gemeente? De antwoorden op dit soort vragen hebben consequenties voor de manier waarop je zo'n wijkteam inricht, als je al er überhaupt voor

² Zie bijvoorbeeld de DRIFT startnotitie voor het Van de Straat-project gericht op dak- en thuisloze jongeren: Dwalen in het systeem en op straat (Van Steenbergen, F., Loorbach, D. & Lijns-Huffenreuter, R. 2013)

³ Zo is alleen al de gemeente Rotterdam van plan om 55 wijkteams te installeren.

⁴ Zoals <http://www.movisie.nl/nieuwsbericht/nrc-wijkteam-gaat-alles-oplossen-toch> of <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/11/08/een-sociaal-wijkteam-is-geen-container/> of <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/09/10/waarom-zouden-wijkteams-beter-en-goedkoper-zijn/>

kiest om deze in te richten. Zie het huidige momentum daarom als een kans om een lange termijn visie te formuleren, met bewoners en partners in de gemeente, waarin ook plaats is voor de eerdergenoemde fundamentele vraagstukken en onderliggende waardepatronen. Zo'n gezamenlijke visie kan tevens zorgen voor een constructief klimaat waarin ruimte is voor reflectie op de voortgang en bepaalde doelen. Het zorgt voor meer transparantie en vertrouwen in elkaars posities en kan leiden tot een gedeeld eigenaarschap.

Ga als gemeente dus vooral niet integraal werken om het integraal werken. Dan heeft het namelijk veel weg van een verkapte bezuinigingsregeling die vanuit het Rijk is ingegeven. En doe als gemeente niet mee omdat je anders buiten de boot valt, of nog erger: je geen idee hebt hoe je het anders kan organiseren.

Aandachtspunt 3: Wijkteams opereren niet in een vacuüm

Het uitrollen van dit soort uitvindingen is een logische reflex, maar een gevaarlijke in de context van wijken. Elke wijk heeft namelijk haar eigen historische kenmerken, kernwaarden, institutionele weefsel, netwerken, bewonerssamenstelling, etc. Het is cruciaal om in te spelen op de lokale dynamiek. Er bestaat geen heilige graal en dus geen 'one-size-fits-all' wijkteam. Zo kan het ook dat de ene wijk meer aandacht of ander soort investeringen nodig heeft dan de andere. De economische crisis, bezuinigingen, decentralisaties, de afbouw van de verzorgingsstaat en de verwaarlozing van de buitenruimte hebben hun weerslag op Nederlandse wijken. En dat alles komt het hardst aan in de wijken met een sociaal-economische achterstand en mensen of gezinnen in kwetsbare posities. En juist die wijken kennen een zeer specifieke en genuanceerde context waarin reeds vele instellingen en professionals werkzaam zijn (geweest). Juist op dit soort plekken werkt het uitrollen van bovenaf ingegeven beleid averechts. Het is dan ook zaak om volgens een operationele praktijklogica in die wijken aan het werk te gaan. De expertise vanuit de praktische uitvoering zou op z'n minst leidend moeten zijn.

Intermezzo: Veerkracht Carnisse

Sinds 2011 participeert DRIFT in het project Veerkracht Carnisse. In de periode 2011 – 2015 werkt zij samen met Bureau Frontlijn, Creatief Beheer en Rotterdam Vakmanstad aan het zelforganiserend vermogen in de zuidelijke Rotterdamse wijk Carnisse (omstreeks 11.000 bewoners).



In de afgelopen jaren is geëxperimenteerd met integrale wijkontwikkeling tussen de velden Thuis, School, Buiten en Wijk. Elke partij brengt een specifieke methode in (zoals de Tuinman, Fysieke Integriteit, Oudercoaching en de Wijkarena) en probeert elkaar waar mogelijk te versterken (door bv. gezamenlijke activiteiten, inzet van elkaars netwerk, etc.). Ondertussen wordt aan een methodeontwikkeling voor Veerkracht gewerkt op basis van gedeelde principes:

1. Het zelfredzaam vermogen van (groepen) mensen te versterken en te benutten. Veerkracht wil *met* mensen praten in plaats van *over* mensen te praten.
2. Vanuit de mens of plek een lerende infrastructuur/netwerk opbouwen. De levenslijn en dagpaden van individuen (en bijbehorende netwerken) zijn daarbij leidend.
3. Organisch ontwikkelen van methodes en activiteiten (context-specifiek maken). Vanuit een operationele praktijklogica ('bottom-up') sturen.
4. Zoeken naar (ruimte voor) verbindingen en samenwerking op meerdere niveaus. Die ruimte impliceert minder druk van regels en procedures.
5. Balans zoeken tussen interventie en zelforganisatie.

Het blijkt dat de beoogde integraliteit tijd kost: gedurende 2,5 jaar is gezocht naar een modus voor samenwerking en dit is bovendien nog steeds gaande: langzamerhand ontstaat steeds meer synergie tussen de partijen in activiteiten, doelen, taal, doelgroepen, etc. De sleutel is het (h)erkennen van de meerwaarde van elkaars praktijken en daar op te reflecteren in plaats van het voeren van concurrentie. Ook het inspelen op de lokale dynamiek en context vergt tijd: waar zit de energie? Waar zit de kracht? Waar is de behoefte? Fysieke plekken zijn daarbij cruciaal gebleken: de Carnissetuin, het wijkcentrum Hart voor Carnisse, bij mensen thuis aan de keukentafel en de basisscholen in Carnisse zijn de plekken waar laagdrempelig contact mogelijk is en synergie ontstaat. Binnen het programma is een aanzienlijke mate van experimenteerruimte bemiddeld met de opdrachtgever (gemeente Rotterdam). Na anderhalf jaar hebben de partijen een positie weten te bemachtigen die hen de vrijheid geeft om vanuit de gedeelde principes in de praktijk aan de slag te gaan.

Aandachtspunt 4: Verschuivende rollen en actoren

In wijken krijg je te maken met een grote diversiteit aan actoren. Niet alleen organisaties als loketten, zorgaanbieders, huisartsen, welzijnsinstellingen, gemeenten, gebiedscommissies of wijkraden, etc. werken met elkaar samen en/of langs elkaar heen. Ook individuen als bewoners, zorgverleners, specialisten, docenten, managers, ambtenaren, directeurs, etc. doen dat. En elke instelling en individu gebruikt weer zijn eigen werkwijze. Het is de vraag hoe dit bij elkaar kan komen? Rolpatronen tussen deze verschillende actoren (individuele en organisaties) in de wijk zullen moeten verschuiven, maar ook binnen (de verschillende geledingen van) elke organisatie zullen de rolpatronen geherdefinieerd moeten worden. Deze herdefiniëring wordt meer intens naarmate er over een fundamentele verandering in plaats van een 'cosmetische ingreep' wordt nagedacht.

Dit soort processen heeft tijd nodig, omdat ieder opnieuw moet kijken wat zijn/haar functie is en hoe die zich verhoudt tot de ander. Het herdefiniëren van rollen is vanwege de individuele component, vooral op dit directe schaalniveau van de wijk, voer voor inspiratie en creativiteit maar ook voor privacygevoeligheid, conflict en wantrouwen. Daarom is het van belang dat men elkaar in het wijkteam kan vertrouwen en elkaar wat durft te gunnen.

Dit staat haaks op de constatering dat er een kramp valt op te merken bij zowel professionals, instellingen en gemeente. In het kader van de aankomende decentralisaties valt het ons op dat vooral gemeenten juist sterk intern gericht zijn op hun eigen praktijken en het top-down uitrollen van een managementstructuur. Dit terwijl men de ruimte kan nemen om de wijkteams meer van onderop, en dus context gebonden, in te richten samen met andere actoren uit het veld zoals bewoners, professionals, vrijwilligers, etc. In plaats van een lerende omgeving waar in vertrouwen geëxperimenteerd en geleerd kan worden, lijken de wijkteams toch vooral weer vanuit het oude patroon te worden ingericht op basis van vaste rolpatronen en werkwijzen die zijn gebaseerd op controle en verantwoording.

Aandachtspunt 5: Experimenteerruimte

Juist door de diversiteit aan actoren en verschuivende rollen is het belangrijk dat iedereen haar of zijn eigen leerproces wordt gegund. De in potentie ingrijpende manier van werken in wijkteams moet je leren en ervaren. Het gaat op basis van gedeelde verantwoordelijkheid, vertrouwen en elkaar iets gunnen. Wijkteams kunnen alleen effectief zijn, wanneer er 'overbodige' instellingen door deze nieuwe manier van werken 'overbodig' worden. Ontkokering veronderstelt ook afbraak. Dit betekent dat je door je deelname aan een wijkteam je eigen bestaansrecht als organisatie ter discussie stelt. Dit soort kwetsbare posities vergroot de noodzaak voor meer reflectie en ruimte om te experimenteren. Houd met alle betrokken partijen het proces daarom open en leg zo weinig mogelijk vast in functieprofielen en protocollen. En geef als gemeente het wijkteam de tijd om zich te bewijzen en zichzelf te organiseren vanuit de uitvoer en vraag in de wijk. Ga er tevens van uit dat je met alle betrokken partijen en individuen wilt leren over de grotere maatschappelijke opgave en visie waarvoor de wijkteams een middel zijn (zie aandachtspunt 2). Als dit middel niet blijkt te werken, behoud dan de mentale en institutionele ruimte om het middel aan te passen of zelfs op te heffen.

Aandachtspunt 6: Het belang van een fysieke plek

Uiteraard is inmiddels het belang van zogenaamde 'vindplekken' bekend: de wijk, de winkel, de school of juist het werk. Vervolgens vinden gesprekken plaats aan de keukentafel of op andere informele plekken. Maar een vaste uitvalsbasis als wijkteam is ook een belangrijk aspect. En dat is niet een afgelegen, kille en gesloten plek vol met professionals en flyers. Nee, dat is een meer informele ontmoetingsplek. Een centrale plek, zoals een wijkcentrum, waar mensen ook komen om te ontspannen en te *ont-moeten* door bijvoorbeeld deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten. Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat bewoners fysieke ontmoetingsplekken van groot belang

vinden⁵. Tegelijkertijd blijkt dit ook een plek te zijn waar professionals en bewoners elkaar kunnen ontmoeten op een meer ontspannen en laagdrempelige manier⁶. Het is op deze plekken waar aansluiting gevonden kan worden met de leefwereld van mensen.

CONCLUSIE

Als we met dit essay een ding duidelijk willen maken dan is het wel dat sociale wijkteams niet gezien moeten worden als een heilige graal; als dé oplossing voor alle sociale problemen in Nederlandse wijken. Want dat zijn ze niet. Wellicht is dat voor sommigen een open deur, maar wat wij in de praktijk tegenkomen is een soms haast dogmatisch geloof in deze integrale teams vol met 'generalisten die specifieke kennis hebben'. Maar wie zegt dat die wijkteams in de praktijk wel zo innovatief zijn als ze worden voorgesteld? Wellicht is het gewoon meer van hetzelfde. Datzelfde geldt voor de kreet: een persoon/cliënt, een begeleider en een plan. Dit kan ook gezien worden als een verdere institutionalisering van het stedelijk leven. Bovendien kunnen dit soort werkwijzen naadloos worden ingepast in de bestaande orde in plaats van deze te hervormen.

Neem de invoer van wijkteams dan ook niet als een gegeven, maar als een opmaat voor een meer ingrijpende en fundamentele vernieuwing in je gemeente. Ruim een diversiteit aan structurele initiatieven en experimenten in die vorm geven aan deze vernieuwing⁷. En wees bereid kritische (zelf-)reflectie toe te passen. Het lerende vermogen op vlakken als privacy, financiële constructies, investeringen, verschuivende rollen, etc. is daarbij cruciaal. Ook de tijdsdimensie is belangrijk: zoals we in de casus van Veerkracht zien (zie box) blijkt dat het bijna twee jaar kan duren om een soort modus voor samenwerking te vinden. Probeer bovendien ook zo min mogelijk het wiel opnieuw uit te vinden: leer van andere voorbeelden van wijkteams⁸. En tot slot, speel in op de huidige dynamiek van de wijk en koppel het aan een breed gedragen visie op een duurzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving.

Let wel, de decentralisaties beginnen pas en tegelijkertijd zijn we constant in verandering. De meeste gemeenten zijn hard op weg en zitten middenin die veranderingen, die een periode van onrust en onzekerheid met zich meebrengen. Per 1 januari 2015 komen de decentralisaties pas echt in een stroomversnelling. Daarom is het zaak om de juiste condities te scheppen voor de bijbehorende transitie-opgaven en deze niet teveel vast te leggen in protocollen en resultaatafspraken, maar juist de ruimte in te richten voor het leren, experimenteren en falen.

⁵ Zie bijvoorbeeld Specht & Van der Zwaard (2013), Betrokken burgers, betrouwbare overheid, Kenniswerkplaats Leefbare Wijken of Franke, Lammers & Reijndorp (2012/13), De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis. Stadswijkstudies

⁶ Zie monitoringsrapport van DRIFT voor het Veerkracht project: Van Steenbergen, F., Wittmayer, J., Loorbach, D., van Hoop, J. (2013) Denken vanuit Doen. Monitoringsrapport Veerkracht 2011-2013. DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.

⁷ Zie bijvoorbeeld het werk van Suzanne van den Bosch over transitie-experimenten: Van den Bosch, S. (2010) Transition experiments: exploring societal changes towards sustainability, PhD thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁸ Zie bv. onderzoek van Movisie: Evaluaties van sociale wijkteams: inventarisatie van afgesloten onderzoeken van sociale wijkteams (Kok, E. & Briels, B. 2014) of onderzoek van Verwey Jonker: Quick scan functioneren wijkteams Children's Zone (Van Wonderen, R. & Mein, A. 2013).



DRIFT
Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

010-4088775
drift@fsw.eur.nl
www.drift.eur.nl