



Raad voor de Volksgezondheid & Zorg

**Wijkgericht werken:
intersectorale samenwerking in de wijk door
grenzenwerk**

**Wijkgericht werken:
intersectorale samenwerking in de
wijk door grenzenwerk**

Lieke Oldenhof, MA & MSc

Achtergrondstudie uitgebracht door de Raad voor de Volksge-
zondheid en Zorg aan de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Den Haag, 2012

RVZ Wijkgericht werken: intersectorale samenwerking in de wijk door grenzenwerk 3

Inhoudsopgave

	Samenvatting	6
1.	Inleiding	8
1.1	Relevantie Wijkgericht Werken	8
1.2	Vraagstelling	9
1.3	Casus: transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken (2010-2011)	10
1.4	Kwalitatieve methoden	11
1.5	Opzet	12
2.	Literatuurstudie: Wijkgericht Werken	13
2.1	De wijk als nieuwe governance site	13
2.2	Mogelijkheden samenwerking in de wijk	15
2.3	Knelpunten samenwerking in de wijk	18
3.	Theorie: grenzenwerk, grenzenwerkers en grensobjecten	22
3.1	Sectorale samenwerking mogelijk ondanks knelpunten dankzij grenzenwerk	22
3.2	Grenzenwerkers en grensobjecten	24
4.	Empirische resultaten: Transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken (WBW)	26
4.1	Overzicht grenzen WBW	26
4.2	Grenzen onderhandelen en anders afbakenen	28
4.3	Grenzenwerkers	32
4.4	Grensobjecten	35
5.	Discussie en conclusie	40
5.1	Beantwoording onderzoeksvragen & randvoorwaarden effectieve intersectorale samenwerking in de wijk	40
	Literatuurlijst	48

RVZ Wijkgericht werken: intersectorale samenwerking in de wijk door grenzenwerk 5

Samenvatting

Aanleiding studie

Integrale voorzieningen in de wijk kunnen ervoor zorgen dat de burger langer zelfredzaam blijft en minder snel een beroep doet op duurdere tweedelijnszorg. Om dit te realiseren, werken verschillende dienstverleners in wonen, welzijn, zorg steeds vaker samen. Echter, in de uitvoering van intersectorale samenwerking loopt men vaak tegen barrières aan, zoals tijdelijke en verkokerde financiering, verschillende werkwijzen van hulpverleners en een gebrek aan regie. In deze achtergrondstudie wordt onderzocht hoe intersectorale samenwerking op wijkniveau, ondanks het bestaan van knelpunten, toch effectief kan worden georganiseerd.

Vraagstelling

Op welke wijze vindt op dit moment intersectorale samenwerking plaats in het kader van "Wijkgericht Werken" en hoe kan deze samenwerking worden bevorderd in de toekomst?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van observaties en open interviews met managers en hulpverleners die deelnamen aan het Wijk- en Buurtgericht Werken Programma. Dit transitieprogramma liep van eind 2010 tot eind 2011 en werd gedeeltelijk gefinancierd door het ministerie van VWS vanuit AWBZ innovatiemiddelen. Tien zorgaanbieders, die samenwerkten met organisaties in welzijn en wonen, namen deel aan dit programma.

Belangrijke conclusies

Dienstverlenende organisaties lopen bij intersectorale samenwerking in de wijk tegen verschillende grenzen aan: sectoraal, professioneel, financieel, verantwoordingsmatig, en geografisch. Deze grenzen zijn niet in beton gegoten, maar onderhandelbaar.

Dankzij grenzenwerk (bestaande grenzen onderhandelen én samenwerking coördineren) komen dienstverleners tot een nieuwe taakverdeling in de wijk, waarbij bestaande grenzen worden overbrugd.

Grenzenwerkers (bv. Zichtbare Schakels) en grensobjecten (bv. strategische visies, richtlijnen) spelen een cruciale rol bij het onderhandelen van grenzen en het verbinden van verschillende partijen.

Aanbevelingen

- Beperk coördinatie tussen organisaties niet tot het aanwijzen van één regiepartner, maar zet verschillende soorten grenzenwerkers en grensobjecten in.
- Ontwikkel een groeimodel voor structurele financiering van wijkgerichte initiatieven, waarbij meerdere dienstverleners kunnen samenwerken aan gemeenschappelijke doelen.
- Ontwikkel gemeenschappelijke uitkomstmaten voor maatschappelijk rendement.
- Bestuurders moeten lokale scharrelruimte voor grenzenwerkers creëren en hen ondersteunen bij de ontwikkeling van nieuwe competenties voor grenzenwerk.

1. Inleiding

1.1 Relevantie Wijkgericht Werken

Het kabinet bepleit een versterking van zorg en ondersteuning van burgers *in eigen wijk of buurt* (VWS 2011). Laagdrempelige voorzieningen in de wijk hebben volgens het kabinet verschillende voordelen. Ten eerste is de verwachting dat op wijkniveau beter ‘maatwerk’ geleverd kan worden, afgestemd op de behoeften van burgers. Ondersteuning kan bijvoorbeeld dichtbij de burger worden georganiseerd. Ten tweede wordt de wijk gezien als goede schaalgrootte om samenwerking tussen verschillende aanbieders van diensten vorm te geven, o.a. door het integreren van ‘verkokerde’ domeinen van zorg, welzijn en wonen. Ten derde hoopt men door middel van een wijkgerichte aanpak burgers op een directere wijze te kunnen stimuleren tot eigen regie en het mobiliseren van het sociale netwerk. Ten slotte is de aanname dat een laagdrempelig aanbod in de wijk voorkomt dat burgers een beroep moeten doen op zwaardere zorg of ondersteuning. Met deze wijkgerichte hervormingen hoopt het kabinet hogere (zorg)kosten te voorkomen en een eventuele overlap in voorzieningen te beperken (ibid.).

Het is duidelijk dat het kabinet, en verschillende adviesraden, veel voordelen verwacht van wijkgerichte ondersteuning en zorg (VWS 2011; RVZ 2010; RMO 2009; Vrom-Raad 2009; WRR 2005). Deze verwachtingen worden gedeeld door partijen in het veld, zoals gemeenten en dienstverleners (RMO 2009). Het is aan deze veldpartijen om wijkgerichte ondersteuning ook daadwerkelijk concreet vorm te geven en uit te voeren.

In deze studie staat *de uitvoering van een wijkgerichte aanpak* centraal. Deze transitie wordt in deze studie samengevat met de overkoepelende term “*Wijkgericht Werken*”. Onder deze term komen verschillende trends samen. De wijk is het centrale uitgangspunt voor de inrichting van frontline voorzieningen met betrekking tot o.a. wonen, welzijn en zorg (Molenaar 2007). Lokale kennis van problematiek in de buurt staat centraal en wordt uitgewisseld en gebundeld door aanbieders. De vorm van samenwerking is intersectoraal i.p.v. domeinspecifiek, zodat grensoverschrijdende problematiek van burgers kan worden aangepakt (RMO 2009). De gemeente voert de regie bij het bereiken van intersectorale samenwerking in de wijk. Het doel van samenwerking is niet alleen behandeling van

klachten, maar ook de preventie van problemen. Naast de inzet van professionele zorg, wordt de nadruk zoveel mogelijk gelegd op de eigen regie van de burger, lokale netwerken en mantelzorg (VWS 2011).

Gezien de grote hoeveelheid trends die ondergebracht worden onder de term “Wijkgericht Werken”, is het van belang om deze transitie conceptueel in te kaderen. In deze studie wordt daarom de focus gelegd op één centraal onderdeel van Wijkgericht Werken, namelijk de *intersectorale samenwerking tussen aanbieders van o.a. wonen, welzijn en zorg in de wijk*. Intersectorale samenwerking wordt gezien als een *belangrijk middel* om de transitie naar Wijkgericht Werken daadwerkelijk tot uitvoering te brengen (RVZ 2009). Echter, in de huidige intersectorale samenwerking worden vaak knelpunten en barrières gesignaleerd: uiteenlopend van conflicterende organisatiebelangen en een gebrek aan regie tot en met communicatiestoringen, verkokerde financiering en een stapeling van verantwoording (NYFER 2012; RMO 2009). Deze knelpunten kunnen een belemmering vormen voor de uitvoering van Wijkgericht Werken. Dit zou betekenen dat de potentiële meerwaarde van deze nieuwe transitie uitblijft. Het is daarom van belang om beter te begrijpen wat de precieze knelpunten zijn, hoe deze kunnen worden verklaard en condities te benoemen voor een effectieve intersectorale samenwerking.

1.2 Vraagstelling

Er wordt in deze studie een *bestuurskundige analyse* gemaakt van de intersectorale samenwerking in het kader van “Wijkgericht Werken”. De focus ligt daarmee op de *organisatorische aspecten* van wijkgericht werken, in het bijzonder intersectorale samenwerking tussen dienstverleners in wonen, welzijn en zorg. Daarbij staat de volgende vraagstelling centraal:

Op welke wijze vindt op dit moment intersectorale samenwerking plaats in het kader van “Wijkgericht Werken” en hoe kan deze samenwerking worden bevorderd in de toekomst?

Om deze vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de huidige knelpunten en mogelijkheden van intersectorale samenwerking in het kader van “Wijkgericht Werken”?

2. Hoe vindt intersectorale samenwerking plaats ondanks bestaande knelpunten?
3. Welke randvoorwaarden zijn nodig om een effectieve intersectorale samenwerking in het kader van “Wijkgericht Werken” te bevorderen in de toekomst?

1.3 Casus: transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken (2010-2011)

In deze studie wordt het transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken als centrale casus geanalyseerd (zie hoofdstuk 4). Dit transitieprogramma liep van eind 2010 tot eind 2011 en werd gedeeltelijk gefinancierd door het ministerie van VWS vanuit AWBZ innovatiemiddelen. In totaal namen tien innovatieve experimenten, verspreid door heel Nederland, deel aan het transitieprogramma. In deze experimenten verbinden aanbieders van wonen, welzijn en zorg hun diensten op wijkniveau. Tegelijkertijd is een belangrijk doel van de tien experimenten om de regie van de burger te mobiliseren. Om dit te bereiken proberen aanbieders de focus te verschuiven van verzorging naar ondersteuning in de wijk (van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’). Dit betekent o.a. dat thuiszorgorganisaties hun aandacht verbreden van zorg naar welzijn en dat zij de samenwerking aangaan met welzijnsorganisaties.

Het WBW programma werd ondersteund door enkele transitieadviseurs uit de adviespraktijk Viatore. De adviseurs faciliteerden projectleidersdagen, samenwerkingstrainingen en een digitale leeromgeving voor de tien deelnemende projecten. Door projectleiders en vertegenwoordigers van verschillende brancheorganisaties frequent bij elkaar te laten komen ‘op locatie’ (waar de experimenten plaatsvonden), werd kennisuitwisseling tussen de experimenten gestimuleerd. Het overkoepelende doel van deze bijeenkomsten was om duurzame modellen en concepten te vinden om de transitie naar Wijk- en Buurtgericht Werken verder te borgen (Viatore 2011).

Binnen het WBW programma zijn drie experimenten *in depth* onderzocht voor deze studie. Deze drie experimenten zijn gecontinueerd na de beëindiging van de subsidie vanuit het transitieprogramma. Het eerste experiment betreft een multifunctioneel centrum dat verschillende aanbieders huisvest in één gebouw en onderdak biedt aan een integraal wijkteam van professionals uit de thuiszorg en welzijn. Binnen dit team is ook de nieuwe functie van ‘omtinker’ gecreëerd, waarbij een

hulpverlener een overkoepelende doorverwijsfunctie heeft. Het tweede experiment betreft een woon-werk-leer traject voor jongeren tussen de 18 en 25 jaar, die dak- en thuisloos zijn. Doel van het traject is om dak- en thuisloze jongeren zo zelfstandig mogelijk te leren wonen en werken en een sociaal netwerk op te bouwen. Ook hier is een integraal team opgezet om dit traject vorm te geven, waarbij expertise uit de gehandicaptenzorg wordt verenigd met psychiatrische en psychosociale kennis. Het derde experiment heeft ten doel om binnen één wijk een samenhangend aanbod van zorg, welzijn en wonen te realiseren, zodat o.a. adequate zorgwoningen kunnen worden gerealiseerd. Het project wordt uitgevoerd door een integraal team van professionals afkomstig van een woningbouwcorporatie, thuiszorgaanbieder en ouderen/welzijnsorganisatie.

De drie experimenten worden gebruikt om algemene kenmerken van intersectorale samenwerking in de wijk te beschrijven.

1.4 Kwalitatieve methoden

Er is kwalitatief onderzoek gedaan om de WBW transitie van 'binnenuit' te begrijpen en de onderliggende mechanismes van intersectorale samenwerking in de wijk bloot te leggen.

Ten eerste zijn er observaties uitgevoerd. De onderzoeker liep mee tijdens gemeenschappelijke projectdagen (op programmatische niveau) en was verschillende malen aanwezig 'op locatie' bij de drie experimenten. Tijdens de observaties op locatie zijn o.a. vergaderingen van integrale teams bijgewoond en overleggen met de gemeente. De focus van observatie lag op de projectleider, aangezien deze eindverantwoordelijkheid draagt voor de organisatie van intersectorale samenwerking. Gesprekken die de projectleider voerde met o.a. hulpverleners en samenwerkingspartners zijn zoveel mogelijk letterlijk en ter plekke opgeschreven in veldaantekeningen.

Ten tweede zijn er open interviews afgenomen tijdens de observatiedagen. Projectleiders zijn geïnterviewd, zodat in kaart kon worden gebracht hoe zij knelpunten en mogelijkheden ervaren in het WBW programma. Uitspraken uit deze open interviews zijn nadien opgeschreven en verwerkt in veldaantekeningen. Ten derde is de respons op een vragenlijst geanalyseerd. Deze vragenlijst is uitgezet bij alle projectleiders van het WBW programma en de vertegenwoordigers van verschillende brancheorganisaties. De antwoorden gaven inzichten in de

dagelijkse dilemma's van het projectleiderschap en bevestigden eerder gedane observaties en interviews.

Ten slotte zijn er verschillende documenten geanalyseerd, zoals strategische visies en samenwerkingsafspraken, om de meer formele kant van samenwerking in kaart te brengen.

De uitspraken van managers en hulpverleners in het empirische hoofdstuk (H 4) zijn gebaseerd op veldaantekeningen van de onderzoeker. Dit betekent dat de uitspraken representatieve weergaves zijn van wat is gezegd, maar niet *volledig* letterlijk van aard zijn, zoals bij getranscribeerde interviews het geval is. De nauwkeurigheid van de uitspraken is echter wel groot, omdat de onderzoeker *tijdens* vergaderingen en bijeenkomsten gelijk uitspraken heeft vastgelegd d.m.v. een digitale notebook.

1.5 Opzet

In het tweede hoofdstuk wordt op basis van recente literatuur geïnventariseerd wat de mogelijkheden en knelpunten zijn van Wijkgericht Werken in het kader van intersectorale samenwerking. In the derde hoofdstuk worden de theoretische begrippen '*grenzenwerk*', '*grensobjecten*' en '*grenzenwerkers*' uiteengezet (Star 2010; Hoppe 2008; Halfman 2003; Bal 1999; Star en Griesemer 1989; Gieryn 1983). Deze begrippen geven een verklaring hoe verschillende partijen in de wijk effectief kunnen samenwerken ondanks verschillende (organisatie) belangen, verkokerde financieringsvormen, en een gebrek aan consensus over het precieze doel van samenwerking. In het vierde hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd uit transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken. De resultaten laten zien dat de inzet van grensobjecten en grenzenwerkers van cruciaal belang is voor 1) kennisuitwisseling en samenwerking tussen verschillende dienstverleners 2) het onderhandelen van nieuwe taakverdelingen tussen sectoren en tussen professionals, managers en burgers. In het vierde hoofdstuk volgt een discussie en conclusie. Ten slotte worden enkele randvoorwaarden uiteengezet voor een effectieve intersectorale samenwerking op wijkniveau.

2. Literatuurstudie: Wijkgericht Werken

Op basis van bestaande literatuur over Wijkgericht Werken, wordt de opkomst van de wijk als nieuwe ‘governance site’ omschreven. Daarna worden de belangrijkste mogelijkheden en knelpunten van intersectorale samenwerking in het kader van Wijkgericht Werken uiteengezet.

2.1 De wijk als nieuwe governance site

De ‘wijk’ wordt steeds vaker door beleidsmakers, overheden en dienstverleners gezien als een plek om uiteenlopende beleidsdoelen te realiseren. Deze beleidsdoelen variëren van het tot stand brengen van integrale dienstverlening en het bevorderen van burgerparticipatie en zelfredzaamheid tot en met het versterken van verantwoordingsrelaties tussen burgers, dienstverleners en lokale bestuurders (NYFER 2012; VWS 2011; Wallace 2010; RVZ 2010; RMO 2009; Lowndes and Sullivan 2008; Walsh 2001). In de literatuur wordt in dit verband ook wel gesproken over “neighbourhood governance” (Durose and Lowndes 2010; Lowndes and Sullivan 2008; Purdue 2001). Dit houdt in dat besluitvorming en samenwerking op (sub)lokaal niveau wordt georganiseerd in de wijk, onder andere in de vorm van lokale samenwerkingsverbanden en partnerships (Lowndes and Sullivan 2008). In deze samenwerkingsverbanden werken publieke, private en maatschappelijke partijen samen aan het oplossen van “wicked issues”, zoals gezondheidsverschillen of het ontbreken van sociale cohesie in buurten (Erickson and Andrews 2011). Doordat deze “wicked issues” vaak grensoverschrijdend van aard zijn, en niet door één afzonderlijke organisatie kunnen worden opgelost, is samenwerking tussen verschillende organisaties en sectoren - wonen, welzijn, zorg, onderwijs - van belang. De burger wordt in deze samenwerkingsverbanden, maar ook in een meer algemene zin, een speciale plek toegekend: niet zozeer als ‘rechtendragend subject’ maar als ‘coproducent’ van dienstverlening en sociale cohesie (Lowndes and Sullivan 2008).

Het is duidelijk dat de wijk in opkomst is als nieuwe governance site voor horizontale samenwerking en bestuur. Dit blijkt ook uit het feit dat aanbieders bij de inrichting van diensten steeds vaker de wijk als organisatieschaal gebruiken. De recente populariteit van ‘wijkteams’ is hiervan een voorbeeld. Wijkteams worden door organisaties gezien als een kleinschalige

organisatievorm, die ingebed is in een meer 'grootschalige' organisatiestructuur met bijbehorende backoffice. Kleinschaligheid en grootschaligheid zijn in dit geval niet tegengesteld aan elkaar, zo beweren dienstverleners, maar kunnen worden gecombineerd. De samenstelling van wijkteams kan sterk verschillen. Binnen een wijkteam kunnen hulpverleners van één dienstverlener samenwerken, maar het komt ook voor dat professionals uit verschillende organisaties sectoroverschrijdend samenwerken in een wijkteam. Daarnaast kunnen hulpverleners samenwerken met mantelzorgers en vrijwilligers in wijkteams, waardoor formele zorg (door professionals) gecombineerd kan worden met informele zorg (door vrijwilligers en mantelzorgers) (Viatore 2011).

Ondanks het toenemend belang van de wijk als organisatie-schaal (Postma et al. forthcoming), blijft de betekenis van 'de wijk' vaak ambigu. Is een wijk hetzelfde als een gemeentelijke indeling van een stad of een indeling van het werkkterrein van dienstverleners? Of loopt de wijk langs grenzen die bewoners zelf ervaren (in gemeenschappen)? En als bewoners geen wijkgevoel ervaren, kan er dan nog sprake van een eenduidige 'wijk aanpak'?

Vanuit een geografisch perspectief bekeken heeft de wijk een tastbaar en fysiek karakter. De wijk kan dan bijvoorbeeld geconcentreerd zijn rondom centrale voorzieningen zoals een winkelcentrum, een school of een gezondheidscentrum. Echter, er zijn ook niet-fysieke aspecten die bepalen wat een wijk is. Bewoners moeten een wijk ook ervaren en erkennen als een wijk. Wanneer een wijkgevoel ontbreekt (bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan sociale cohesie), kan 'een wijk aanpak' als een te strak keurslijf worden ervaren. De subjectieve beleving van een wijk speelt dus ook een belangrijke rol. Volgens Lowndes and Sullivan moet bij een definitie van de wijk daarom zowel fysieke als subjectieve aspecten mee worden genomen. Zij stellen vast dat wijken een aantal basiskennmerken hebben (Lowndes en Sullivan 2008):

- Wijken bepalen de ontwikkeling van individuele en collectieve identiteiten
- Wijken faciliteren uitwisselingen tussen verschillende mensen
- Wijken voorzien in een basisbehoefte, zoals gezondheid, wonen, onderwijs.
- Wijken zijn platformen voor voorspelbare ontmoetingen

- Wijken hebben geografische grenzen, die sociaal geconstrueerd worden.

Vanwege de subjectieve beleving van de wijk, staat de betekenis van 'een wijk' niet vast. Sterker nog, wat een wijk precies is, en hoe deze wordt ingezet door burgers, dienstverleners en overheden, wordt continu betwist. Vanwege de beperkte omvang van deze studie kunnen wij niet al betekenissen van de wijk verkennen. Daarom richten wij ons specifiek op de betekenis van Wijkgericht Werken in het kader van intersectorale samenwerking tussen dienstverleners. Op basis van literatuur wordt nu geïnventariseerd wat de belangrijkste mogelijkheden en beperkingen hiervan in kaart gebracht.

2.2 Mogelijkheden samenwerking in de wijk

Wanneer men spreekt over de mogelijkheden van Wijkgericht Werken is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen *verwachtingen* (potentiële voordelen) en *resultaten* (gebleken voordelen).

Er bestaan ten eerste hooggespannen en uiteenlopende *verwachtingen* over Wijkgericht Werken. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) constateert in haar rapport *De wijk nemen* (2009) dat wijkgericht werken erg populair is, zowel bij het rijk als de gemeenten. In het algemeen, kunnen de potentiële voordelen van Wijkgericht Werken grofweg worden ondergebracht in de volgende categorieën (een aangepaste indeling gebaseerd op Lowndes and Sullivan 2007; Durose and Lowndes 2010):

1. Civic: mogelijkheden voor burgerparticipatie en ontmoeting

Op het niveau van de wijk lijken burgers eerder geneigd te zijn om te participeren in besluitvorming en het creëren van oplossingen voor lokale problemen. Dit komt omdat burgers aan den lijve ervaren wat de belangrijkste vragen en problemen zijn in hun wijk. Vanwege deze directe betrokkenheid, wordt aangenomen dat burgers beter zijn te mobiliseren voor het oplossen van 'kleine' problemen (zoals hondenpoep of een individuele vraag van een buurman of buurvrouw) en 'grote' problemen (zoals criminaliteit, eenzaamheid of gezondheidsverschillen op wijkniveau). Burgers worden hierbij gezien als coproducten van oplossingen en diensten.

Dit betekent dat niet alles een ‘professionele’ verantwoordelijkheid is van publieke dienstverleners. Ook wordt de wijk gezien als een belangrijke ontmoetingsplaats voor burgers, waar sociale cohesie en verbinding tot stand komt.

2. Organisatorisch: mogelijkheden voor een integrale benadering van dienstverlening

De wijk wordt tevens gezien als een goede schaalgrootte om concrete knelpunten in de dienstverlening, zoals een gefragmenteerd aanbod van diensten, op te sporen en aan te pakken. Door aanbieders van verschillende diensten lokaal te laten samenwerken, kunnen vragen van burgers op een holistische en integrale wijze worden beantwoord. In dit kader past o.a. intersectorale samenwerking tussen verschillende domeinen, zoals wonen, welzijn en zorg.

3. Economisch: mogelijkheden voor meer efficiënte & effectieve dienstverlening

De verwachting is dat dienstverleners op wijkniveau beter behoeften van burgers kunnen identificeren, waardoor maatwerk mogelijk kan worden gemaakt (gepaste dienstverlening, afgestemd op individuele behoeften). Een potentieel voordeel van maatwerk is effectievere dienstverlening. Ook bestaat de aanname dat intersectorale samenwerking in de wijk verschillende efficiëntie voordelen heeft. Ten eerste kan afstemming en verbinding tussen verschillende diensten ‘overlap’ in aanbod beperken. Ten tweede kunnen directe communicatielijnen en concrete aanspreekpunten in de wijk (zoals de wijkverpleegkundige/ ‘Zichtbare Schakel’), zorgen voor betere doorverwijzingen van vragen. Vragen belanden zo niet bij het ‘verkeerde bureau’. Ten derde kan er eventueel substitutie plaatsvinden: duurdere zorg kan voorkomen worden door de inzet van welzijnsinterventies of een verbetering van woonsituaties.

4. Politiek: mogelijkheden voor meer responsiviteit en verantwoording

De gedachte is dat vanwege de kleinschaligheid van de wijk, burgers makkelijker partijen (bv. lokale bestuurders, politici en publieke dienstverleners) ter verantwoording roepen wanneer zij problemen signaleren.

RVZ Wijkgericht werken: intersectorale samenwerking in de wijk door grenzenwerk 16

In hoeverre vertalen de bovenstaande *mogelijkheden* (potentiële voordelen) zich in concrete *resultaten*?

Systematische effectevaluaties van Wijkgericht Werken (in termen van efficiëntie, gezondheidswinst of empowerment) lijken op het moment grotendeels te ontbreken (RMO 2009; De Boer en Lugtmeijer 2003). Wel zijn er effectanalyses uitgevoerd van intersectorale partnerships op lokaal niveau (o.a. in wijken). In een review van lokale partnerships stellen Roussos en Fawcett (2000) echter dat effecten van deze partnerships vaak moeilijk te relateren zijn aan populatie-uitkomsten. Dit komt o.a. doordat partnerships meestal een beperkte levensduur hebben en verbeteringen op populatieniveau (bv. in gezondheid) vaak pas op lange termijn optreden. Bij de weinige studies waar het wel mogelijk was om effecten van partnerships te meten, was er sprake van bescheiden verbeteringen in populatie-uitkomsten. Desalniettemin stellen Roussos en Fawcett dat op basis van deze resultaten, nog geen gefundeerde conclusies kunnen worden getrokken over effecten van lokale, intersectorale partnerships (Roussos en Fawcett 2000).

Vanwege het beperkte aantal systematische effectevaluaties en het ontbreken van gefundeerde conclusies, richten we ons daarom op *procesbeschrijvingen en inhoudelijke analyses* van Wijkgericht Werken.

Uit de achtergrondstudie van Vilans, waarbij initiatieven op het snijvlak van welzijn en zorg centraal staan, blijkt onder andere dat de meerwaarde van intersectorale samenwerking op lokaal niveau is dat professionals - afkomstig uit verschillende domeinen - elkaar beter leren kennen en op de hoogte zijn van elkaars activiteiten (Vilans 2012). Door het uitwisselen van informatie, krijgen professionals beter zicht op o.a. verborgen gezondheidsproblemen (ibid.). Deze resultaten worden bevestigd door een evaluatie van wijkgerichte samenwerking tussen gemeenten en huisartsen (LHV et al. 2011). In deze evaluatie blijkt Wijkgericht Werken ook bij te dragen aan kortere lijnen tussen samenwerkingspartners en het uitbreiden van netwerken. Dit laatste kan bijvoorbeeld van pas komen in concrete zorgverleningsituaties. Wanneer een huisarts op de hoogte is van het bestaan van welzijnsinterventies, zoals schuldhulpverlening, kan deze patiënten op de juiste wijze doorverwijzen.

In het RMO rapport over Wijkgericht Werken worden zowel voordelen als nadelen benoemd van een wijkaanpak (2009). Volgens de RMO ervaren professionals de wijk steeds meer als

een passend werkterrein. Daarnaast kan de wijk door professionals als vindplaats worden gebruikt voor problemen. Echter, de wijkaanpak kan voor professionals ook leiden tot nadelen, zoals beleidsaccumulatie en extra verantwoordingsdruk. Professionals hebben bijvoorbeeld naast interne verantwoordings-eisen (binnen de eigen organisatie), in toenemende mate te maken met aanvullende verantwoordings-eisen op wijkniveau. Op genuanceerde wijze concludeert de RMO dat voordelen van een wijkaanpak voornamelijk contextgebonden zijn en sterk afhankelijk van type bewoner, maatschappelijk probleem en professional (ibid.). Een wijkgerichte aanpak is dus niet altijd het antwoord en moet worden afgewisseld met andere werkwijzen en schaalgroottes.

In het WRR rapport, *Vertrouwen in de Buurt* (2005), wordt in vergelijking met het RMO rapport, een positiever beeld geschetst van de wijkaanpak. Volgens de WRR dragen kleinschalige verbanden in de buurt - tussen burgers onderling - bij aan de leefbaarheid en sociaal kapitaal. Bij de bestrijding van bepaalde problemen in de buurt (zoals gebrekkige veiligheid of sociaal isolement) kunnen bijvoorbeeld 'wijknetwerken' en bepaalde vormen van 'co-productie' worden ingezet. Ook stelt de WRR dat wijkgericht werken kan bijdragen aan minder verkokering, meer integraal beleid en een betere afstemming tussen lokale spelers in de wijk.

Concluderend kunnen we stellen dat in de literatuur de potentiële voordelen van Wijkgericht Werken hoog worden ingeschat. Vanwege deze hoge verwachtingen, spreken sommige wetenschappers ook wel over een 'fixatie op de wijk' (Duyvendak en Schuyt 2000, geciteerd in RMO 2009). De verwachte voordelen zijn vaak nog niet in effectmetingen aangetoond. Desalniettemin, geven procesevaluaties en inhoudelijke beschrijvingen aan dat er al bepaalde voordelen behaald zijn in de praktijk. Deze voordelen zijn voornamelijk organisatorisch van aard (betere uitwisseling tussen professionals/kortere lijnen/ betere doorverwijzingen van vragen) en sociaal van aard (vertrouwen van buurtbewoners, vormen van co-productie, etc.).

2.3 Knelpunten samenwerking in de wijk

In bestaande studies over Wijkgericht Werken worden verschillende 'knelpunten', 'barrières', en 'obstakels' gesignaleerd rondom intersectorale samenwerking. De besproken knelpunten zijn voornamelijk organisatorisch van aard: ze hebben

betrekking op de afstemming, aansturing, communicatie en financiering van intersectorale samenwerking in de wijk. Op basis van bestaand onderzoek kunnen de volgende overkoepelende knelpunten worden samengevat (NYFER 2012; Vilans 2012; Berenschot en Van der Geest 2012; LHV et al. 2011; RVZ buiten de gebaande paden; RMO 2009; Kruiter et al. 2008; De Boer et al. 2005):

1. Het ontbreken van regie

Er is vaak onduidelijkheid over de aansturing van wijkgerichte samenwerkingsverbanden: wie is hier verantwoordelijk voor? Deze onduidelijkheid leidt bij deelnemende organisaties vaak tot de conclusie dat er een gebrek is aan regie (i.e. centrale aansturing). Dit probleem zou volgens sommigen moeten worden opgelost door het creëren van een centraal aanspreekpunt of het benoemen van enkele regiepartners.

2. Het ontbreken van een gemeenschappelijke taal en gedeelde belangen

Organisaties bezigen ieder een eigen vakjargon, waardoor Babylonische spraakverwarring kan ontstaan. Het ontbreken van een gemeenschappelijke taal wordt vaak gezien als een belangrijke oorzaak van gebrekkige uitwisseling en verbinding tussen sectoren. Op een meer fundamenteel niveau, wordt tevens geconstateerd dat belangen en perspectieven van professionals, burgers en gemeente vaak te ver uiteenlopen om tot daadwerkelijke samenwerking te komen. Het verplaatsen in elkaars perspectief/belang, blijkt vaak lastig.

3. Verkokerde financiering en verantwoording

Versnippering van financiering- en verantwoordingsvormen (binnen de zorg, maar ook tussen de sectoren wonen, welzijn en zorg) wordt als een belangrijke oorzaak gezien voor tegenvallende samenwerking tussen verschillende hulpverleners. Vanwege gescheiden financieringsstromen zouden hulpverleners weinig prikkels hebben om samen te werken en dienstverlening beter af te stemmen. Zij worden voornamelijk beoordeeld op productietargets van de eigen organisatie (bv. aantal behandelingen of georganiseerde activiteiten voor cliënten) in plaats van een gezamenlijke *outcome* (bv. een gezonde burger die zelfredzaam is). Prikkels tot samen-

werking zijn ook afwezig wanneer de baten van samenwerking buiten de eigen organisatie neerslaan, terwijl er wel investeringen zijn gemaakt. Integrale bekostiging is tot nu toe overwegend ziektespecifiek (bepaalde chronische aandoeningen) en weinig sectoroverschrijdend (zorg in verbinding met welzijn en wonen). Wijkgerichte initiatieven die wonen, welzijn en zorg integreren, zijn vaak nog op tijdelijke projectbasis gefinancierd. Vanwege een sterke afhankelijkheid van tijdelijke subsidies, kan de borging van samenwerking in gevaar komen. De incorporatie van een intersectorale wijkaanpak in meer structurele financieringssystemen, vormt een centrale uitdaging. Gebiedsgerichte bekostiging lijkt hierin mogelijkheden te bieden, maar speelt in veel wijkgerichte initiatieven tot op heden een kleine rol.

4. Beperkte uitwisseling van informatie tussen sectoren

Gebrekkige informatie-uitwisseling tussen verschillende organisaties wordt vaak als obstakel omschreven voor samenwerking. Organisaties kunnen een afwachtende houding innemen bij de uitwisseling van informatie over burgers/cliënten, zelfs als wettelijk gezien informatie-uitwisseling is toegestaan. De privacy gevoeligheid van informatie kan soms een reden zijn om niet tot informatie-uitwisseling tussen verschillende hulpverleners/organisaties over te gaan. Echter, privacygevoeligheid van informatie wordt soms ook als voorwendsel gebruikt door organisaties om vergaande samenwerking uit de weg te gaan. Het gevolg is dat de verwachte samenwerkingsvoordelen, zoals de integratie van aparte informatiestromen, niet altijd worden gerealiseerd.

5. Het ontbreken van passende uitkomstmaten voor maatschappelijk rendement

Het ontbreken van gepaste uitkomstmaten voor maatschappelijk rendement van wijkgericht werken wordt door veel partijen als een belangrijk struikelblok aangeduid. Afzonderlijke 'output' criteria van organisaties (bv. aantal behandelingen, activiteiten, etc.) blijken niet toereikend om de bredere maatschappelijke 'outcome' van een integrale wijkaanpak te omschrijven en te kwantificeren. Hierdoor is het voor organisaties vaak moeilijk om investeringen in intersectorale samenwer-

king te verantwoorden, helemaal wanneer de baten van investeringen elders neerslaan.

Uit de bovenstaande knelpunten rijst het beeld dat samenwerking tussen sectoren en organisaties in de wijk op het spel wordt gezet door *gebrek aan consensus en eenduidigheid* op verschillende vlakken (financiering, taal, belangen, doel en aansturing). Een veelgehoorde oplossing is dan ook het formuleren van *eenduidige visies en doelen*. Zo stelt onderzoeksbureau NYFER bijvoorbeeld dat 'het verankeren van één gezamenlijk gedragen visie' een essentiële voorwaarde is voor het slagen van integrale dienstverlening in de wijk (NYFER 2012: p. 11). In deze achtergrondstudie wordt een ander standpunt verkend. In de komende paragrafen wordt aan de hand van de theorie over grenzenwerk, grensobjecten en grenzenwerkers, een verklaring gegeven voor het bestaan van succesvolle intersectorale samenwerking *ondanks* een gebrek aan consensus over de precieze doelen en uitkomsten van Wijkgericht Werken op operationeel niveau.

3. Theorie: grenzenwerk, grenzenwerkers en grensobjecten

In dit hoofdstuk wordt de betekenis van de begrippen ‘grenzenwerk’, ‘grenzenwerkers’ en ‘grensobjecten’ uitgelegd. Deze begrippen verklaren hoe samenwerking en taakverdeling tussen verschillende partijen tot stand kan komen, zonder dat er noodzakelijkerwijs consensus is over hoe gemeenschappelijke doelen worden geoperationaliseerd in de praktijk.

3.1 Sectorale samenwerking mogelijk ondanks knelpunten dankzij grenzenwerk

De centrale uitdaging waar aanbieders van o.a. wonen, welzijn en zorg zich voor zien gesteld is om meer integrale dienstverlening tot stand te brengen in de wijk ondanks het bestaan van *knelpunten* (zie § 2.3) en het *ontbreken van consensus*. Over breed geformuleerde, gemeenschappelijke doelstellingen zijn partijen het vaak wel eens, maar wanneer deze geconcretiseerd moeten worden in de praktijk, blijkt consensus vaak te ontbreken. Iedereen heeft dan bijvoorbeeld een eigen voorstelling bij wat een gemeenschappelijk doel inhoudt in de praktijk en deze voorstellingen lopen regelmatig uiteen. Het theoretische begrip ‘grenzenwerk’ geeft een verklaring hoe samenwerking in multi-organisatorische settings tot stand kan komen ondanks uiteenlopende interpretaties van gemeenschappelijke doelen en het bestaan van knelpunten.

In het algemeen wordt de term grenzenwerk gebruikt om de demarcatie van wetenschappelijke kennis ten opzichte van andere vormen van kennis te omschrijven (Gieryn 1983). Door af te bakenen wat wetenschappelijke kennis is en wat niet, worden er bepaalde grenzen getrokken tussen de wereld van de wetenschap en andere werelden, zoals die van beleid. Deze grenzen staan niet vast, maar zijn onderhandelbaar. Het (her)trekken van grenzen wordt dan ook grenzenwerk genoemd (Halffman 2003; Bal 1999; Gieryn 1983). Meer in het bijzonder wordt het begrip van grenzenwerk gebruikt om de *wisselwerking* tussen de wereld van de wetenschap en de wereld van beleid te omschrijven (Hoppe 2008). In plaats van de wetenschap en beleid als twee strikt gescheiden werelden te beschouwen (de wetenschappelijke wereld levert ‘neutrale feiten’, terwijl de beleidswereld deze feiten verwerkt tot ‘normatieve’ beleidsadviezen), pleiten auteurs ervoor om juist de

interactie tussen kennis- en beleidsprocessen te onderzoeken (Hoppe 2008). Wanneer men deze interactie bekijkt, wordt duidelijk dat grenzen tussen wetenschap en beleid vaak niet zo makkelijk te trekken zijn en dat daardoor veel afstemming nodig is tussen beleidsmakers en wetenschappers. Deze afstemming gaat dan met name over de *taakverdeling*, want deze blijkt vaak geen uitgemaakte zaak, maar is juist onderhandelbaar (Hoppe 2008). Hoppe beschrijft het proces van onderhandeling als volgt (ibid. 19):

“Wat er feitelijk gebeurt, is dat partijen aan beide zijden van de grenslijn tussen wetenschap en beleid voortdurend met elkaar onderhandelen over hoe van geval tot geval de grens getrokken wordt.”

Grenzenwerk houdt dus aan de ene kant in dat actoren grenzen trekken en afbakening maken, bijvoorbeeld over de taakverdeling. Aan de andere kant houdt grenzenwerk ook in dat er coördinatie plaats vindt van werkzaamheden. *Grenzenwerk is dus een tweeledig proces van afbakening en coördinatie*, aldus Hoppe (ibid.).

Wanneer we deze definitie van grenzenwerk toepassen op intersectorale samenwerking tussen wonen, welzijn en zorg in de wijk, dan kunnen we dus een aantal startpunten voor analyse formuleren die in het volgende hoofdstuk (H4) toegepast worden:

- Intersectorale grenzen tussen wonen, welzijn en zorg zijn niet gegoten in beton, maar zijn onderhandelbaar. Dit geldt ook voor organisatorische grenzen tussen dienstverleners binnen bijvoorbeeld één sector.
- Dit betekent dat grenzen kunnen verschuiven als gevolg van interacties en samenwerking tussen sectoren.
- Grenzen tussen wonen, welzijn en zorg kunnen soms beperkend zijn (barrières voor integrale samenwerking), maar dienen ook een doel (functionele taakverdeling).
- ‘Ontkokerd werken in de wijk’ betekent niet ‘grenzeloos’ werken. De ontkokering van dienstverlening houdt in dat bestaande grenzen tussen sectoren opnieuw worden gedefinieerd en op andere wijze worden getrokken.
- Als gevolg van grenzenwerk (bestaande grenzen onderhandelen én samenwerking coördineren), ontstaan nieuwe taakverdelingen. De transitie naar Wijkgericht Werken kan worden beschouwd als een onderhandeling over nieuwe taakverdelingen van publieke verantwoordelijkheden op

meerdere niveaus: 1) tussen verschillende sectoren en dienstverleners ('wie doet wat binnen integrale dienstverlening?') 2) tussen burgers en professionele dienstverleners ('wat is nog de verantwoordelijkheid van professionals en wat kan de burger zelf oppakken?') 3) tussen de rijksoverheid en lokale overheden ('tot hoever reikt de decentralisering van publieke verantwoordelijkheden naar gemeenten - zie o.a. de Wet Maatschappelijke Ondersteuning- en waar blijft de rijksoverheid nog verantwoordelijk voor?').

3.2 Grenzenwerkers en grensobjecten

Tijdens de uitvoering van grenzenwerk, spelen 'grenzenwerkers' en 'grensobjecten' een cruciale rol. Zij kunnen te samen worden beschouwd als het *instrumentarium* voor taakafbakening en coördinatie in multi-organisatorische settings (zoals Wijkgericht Werken). Hieronder wordt in algemene zin gedefinieerd wat grenzenwerkers en grensobjecten zijn en wat hun functie is (Star 2010; Star en Griesemer 1989). Ook worden ter illustratie enkele concrete voorbeelden gegeven van grenzenwerkers en grensobjecten. Ten slotte wordt de wisselwerking tussen grenzenwerkers en grensobjecten beschreven.

Grenzenwerkers

Wie zijn het?

Grenzenwerkers zijn personen die behoren tot meerdere (organisatie) werelden en zich makkelijk kunnen verplaatsen van de ene naar de andere wereld.

Wat doen ze?

Zij onderhandelen grenzen en leggen verbinding tussen verschillende werelden. Hierdoor wordt samenwerking en taakverdeling in multi-organisatorische settings mogelijk gemaakt.

Voorbeelden van grenzenwerkers

- Deeltijd academicus/beleidsadviseur
- Ervaringsdeskundige/hulpverlener in de verslavingszorg
- Kennismakelaar die uitwisseling van kennis stimuleert tussen verschillende organisaties & sectoren.

Grensobjecten

Wat zijn het?

Grensobjecten zijn objecten die zich begeven in en tussen verschillende werelden. Ze zijn multi-interpretabel, zodat verschillende partijen er een eigen betekenis aan kunnen geven, maar blijven breed herkenbaar. Ze kunnen aangepast worden aan lokale omstandigheden, maar behouden een gedeelde identiteit in verschillende organisatiesettings. In specifieke praktijken nemen grensobjecten een sterke structuur aan, terwijl in algemeen gebruik ze een losse structuur hebben. Ten slotte kunnen grensobjecten zowel concreet als abstract zijn.

Wat doen ze?

Ze maken 1) vertalingen mogelijk tussen verschillende perspectieven 2) zorgen voor uitwisselingen tussen werelden, 3) faciliteren de onderhandeling van grenzen.

Voorbeelden van grensobjecten

- strategische visies
- protocollen en gestandaardiseerde werkformulieren
- grafische modellen van (netwerk)samenwerking
- tot de verbeelding sprekende motto's en concepten

Wisselwerking tussen grenzenwerkers en grensobjecten

- Grenzenwerkers → selecteren, ontwikkelen, mobiliseren, en implementeren grensobjecten
- Grensobjecten → eenmaal in leven geroepen, hebben ze een effect op handelen van grenzenwerkers (en andere actoren).

4. Empirische resultaten: Transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken (WBW)

In dit hoofdstuk staat het “Transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken” (WBW) centraal. Op basis van een etnografische analyse, wordt beschreven hoe grenzenwerk wordt verricht tijdens intersectorale samenwerking in het kader van WBW. In §3.1 wordt een overzicht van grenzen gegeven, die projectleiders van het WBW programma ervaren tijdens de samenwerking met andere sectoren. Vervolgens wordt in §3.2 geanalyseerd hoe grenzen worden onderhandeld en op welke wijze grensonderhandelingen leiden tot een nieuwe taakverdeling tussen sectoren, tussen professionals onderling, en tussen managers, professionals, en burgers. In §3.3 en §3.4 worden respectievelijk de rol van verschillende soorten grenzenwerkers en grensobjecten beschreven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen *geplande* en *emergente* grensobjecten en grenzenwerkers.

4.1 Overzicht grenzen WBW

Deelnemers van het WBW-programma ervaren grenzen wanneer zij intersectoraal samenwerken in het kader van WBW. Met name binnen integrale teams (één van de organisatievormen waarbinnen intersectorale samenwerking vaak concreet wordt vormgegeven), manifesteren grenzen zich sterk. In deze teams werken professionals met uiteenlopende achtergronden (wonen, welzijn en zorg). Integrale teams kunnen dus opgevat worden als belangrijke *intersecties van verschillende werelden*, waarbij uiteenlopende interpretaties, werkwijzen en systemen samenkomen en soms conflicteren. Naast integrale teams, zijn intersectorale stuurgroepen en commissies ook belangrijke vormen van *bestuurlijke intersecties*. Ook hier manifesteren grenzen zich. In het onderstaande overzicht zijn de belangrijkste typen grenzen weergegeven die projectleiders, hulpverleners en vertegenwoordigers van brancheorganisaties ervaren in de WBW-projecten:

Type grens	Omschrijving grens	Uitspraken
Sectoraal	Grenzen tussen de sectoren welzijn, wonen en	<i>“Woningbouwcorporaties zijn alleen maar geïnteresseerd in de stenen, de gebou-</i>

	zorg.	<p>wen. Zorgorganisaties hebben een bredere blik en focussen meer op empowerment en leefbare buurten.” (projectleider)</p> <p>“Ik ben vertegenwoordiger van de thuiszorgorganisatie X (naam weggelaten) en dan spreek je over “zorg”, maar welzijnsorganisatie Y (naam weggelaten) denkt in termen van output en targets van de gemeente.” (projectleider)</p>
Financieel & verantwoordingsmatig	<p>1) Grenzen tussen verschillende financierings-systemen</p> <p>2) Grenzen tussen verschillende productie-eisen</p> <p>3) Grenzen tussen verschillende verantwoordingswijzen</p>	<p>1)“Wij (integraal project) passen niet binnen de bestaande financierings-systemen” (projectleider)</p> <p>2)“Wij hebben een eigen budget nodig voor het integraal team. Financieel gezien moet dat in orde zijn. Anders blijven we ieder vast zitten aan de productie-eisen van de eigen organisatie.” (hulpverlener)</p> <p>3)“Ik ben zo gewend om te registreren. Een streepje als ik bij een bewoner ben geweest. Hoe moet dat nu? De registratie? Is het voldoende als je zegt; ik heb gewerkt voor het integraal team?” (hulpverlener)</p>
Professioneel	1) Grenzen tussen verschillende werkwijzen van professionals in integrale teams	<p>1) “We doen nu vaak huisbezoeken bij moeilijke jongeren. Maar de kinderpsychiaters willen niet op huisbezoek komen. Zij hebben een andere visie: als kinderen iets willen, moeten ze naar ons komen. Dat is lastig.” (hulpverlener)</p> <p>“Als elke organisatie zich aan zijn eigen kaders houdt,</p>

	2) Grenzen tussen verantwoordelijkheden van professionals en burgers.	<p><i>dan kunnen we niet integraal werken rondom de cliënt, vanuit de inhoud.”</i> (projectmanager)</p> <p>2) <i>“De regie moet teruggelegd worden bij de bewoners. De hulpverlener is aanvullend. We moeten het netwerk om de kwetsbare cliënt activeren. Niet alle zorgtaken zelf opnemen.”</i> (hulpverlener)</p>
Geografisch	Grenzen tussen/in/rondom de buurt, de wijk, stadsdelen, de gehele stad, de regio, etc.	<p><i>“Misschien moeten we niet schotten tussen organisaties weghalen, maar gewoon een schot om de wijk heen zetten.”</i> (vertegenwoordiger brancheorganisatie).</p> <p><i>“Wij zien binnen WBW twee schaalniveaus: de wijk en de buurt. “De wijk” is eigenlijk te groot qua schaal voor echt contact(...), terwijl “de buurt” wel een goede schaal heeft. Daar kun je wel goede contacten organiseren met buurtbewoners.”</i> (projectleider)</p>

De grenzen die in het bovenstaande schema uiteen zijn gezet, zijn niet gemakkelijk af te bakenen en worden voortdurend onderhandeld door verschillende partijen. Dit proces van grensonderhandelingen wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

4.2 Grenzen onderhandelen en anders afbakenen

Het onderhandelen van grenzen gebeurt in de WBW projecten door bestaande grenzen opnieuw te definiëren en op andere wijze te trekken. Grensonderhandelingen dragen bij aan de totstandkoming van een nieuwe taakverdeling tussen sectoren, organisaties, professionals, managers en burgers. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van grensonderhandelingen.

a. Het onderhandelen van professionele grenzen

Voorbeeld: professionele grenzen

Professionele grenzen manifesteren zich in de WBW projecten onder andere in verschillen tussen werkmethode binnen integrale teams (zie §3.1). Aan de ene kant worden verschillen tussen professionals als een voordeel beschouwd, omdat multi-problematiek vereist dat uiteenlopende vormen van expertise worden gecombineerd. Aan de andere kant worden verschillen tussen werkmethode gezien als een belemmering voor de ontwikkeling van een consistente methodiek voor integraal werken. Projectleiders proberen daarom in samenwerking met hulpverleners de inhoud van professioneel werk te herdefiniëren van *intra-organisatorisch* (focus op eigen werkmethode; afgebakend werkteerrein binnen de eigen organisatie) naar *inter-organisatorisch* (focus op een integrale werkmethode; coördinatie tussen organisaties op wijkniveau). De precieze invulling van inter-organisatorisch en integraal werken is echter onduidelijk en onderhandelbaar, zoals blijkt uit de volgende citaten:

“De uitkomst van dit soort projecten is onzeker: die weet ik zelf ook niet. Je weet gewoonweg niet wat er uit gaat rollen. Dat bepaal je samen in het proces. En dat bepalen veel partijen samen, omdat je met meerdere organisaties samenwerkt. Je bent afhankelijk van elkaar. Met die onzekerheid kunnen veel hulpverleners en teamleiders zoals X (naam weggelaten, LO) niet goed omgaan. Zij gaan dan steigeren.” (projectleider WBW).

“Kijk, de wereld is in beweging, zie de Occupy beweging. Dat we integraal moeten samenwerken is een gegeven. Dat betekent dat er andere rolverdelingen komen. Jij zegt net: gaat de visie van X (naam organisatie weggelaten, LO) weg? Ja misschien. Misschien ga je niet meer werken voor X maar voor iets anders.” (teammanager in WBW project).

“Ik werk pas sinds kort op de X (naam locatie weggelaten, LO) en daar moet ik ineens alle protocollen, kaders en richtlijnen loslaten. Dat geeft ook onzekerheid: wat vind ik er zelf van? Dat weet ik soms niet. Het doet iets met jezelf. Ik ben gewend om volgens regels en structuren te werken.” (hulpverlener in integraal team).

b. Het onderhandelen van verantwoordingsgrenzen

Voorbeeld: verantwoordingsgrenzen

Binnen integrale teams hebben veel professionals een eigen

manier om zich te verantwoorden. Terwijl de ene professional gewend is een 'streepje' te zetten voor elk werkbezoek, houdt de andere professional begeleidingsplannen up to date zodat verantwoording kan worden afgelegd (o.a. aan zorgkantoor). In de WBW-projecten werd over deze verschillende verantwoordingsvormen continu onderhandeld, o.a. door professionals in integrale teams, teammanagers en projectleiders. Hierbij was er sprake van een voortdurende spanning tussen het 'loslaten' van bestaande verantwoordingsstructuren, omdat wijkgericht werken een zekere flexibiliteit vereist, en het willen 'controleren' van professioneel handelen:

Projectleider: "Managers mogen hulpverleners niet meer vanuit hun eigen organisatie beoordelen op productie. Het moet los van de moederorganisatie. Dus niet meer: jij moet 20 presentaties voor X (naam organisatie weggelaten, LO) geven en op basis daarvan roep ik je tot verantwoording." Teammanager: "managers moeten de inhoud volgen en niet meer vanuit de financiën eerst denken."

Voor professionals gaat het loslaten van eigen verantwoordings-eisen ook gepaard met onzekerheid over hun professionele identiteit, zoals uit het volgende gesprek tussen een hulpverlener en een teammanager blijkt:

Hulpverlener: "Als ik bijvoorbeeld voorlichting geef, dan moet ik mij verantwoorden over wie er was, hoeveel, etc. Als je professional bent, moet je je kunnen verantwoorden door middel van registratie. Dat is eigenlijk een fijn middel, want je kunt aan je collega's laten zien wat je doet." Teammanager: "meten is weten, maar we weten niet waar het naar toe gaat, ook de managers niet. We hebben geen pakkende procedure. Dus je moet er anders naar kijken. Dan kun je als groep weten wat je output is."

Zoals duidelijk wordt uit bovenstaande gesprek, is de inhoud en vorm van nieuwe verantwoordingsvormen nog niet duidelijk. In de uitvoering van een wijkgerichte aanpak, worden deze onderhandeld. Verantwoording wordt bijvoorbeeld meer gebaseerd op teamwerk in plaats van individueel handelen. Tegelijkertijd roept dit wel vragen op wie verantwoordelijk moet worden gesteld voor de coördinatie van teamwerk:

Hulpverlener A: "Wie heeft de coördinatie? We hebben een overkoepelende coördinatie nodig". Hulpverlener B: moet iemand wel de totaal coördinatie nemen? We kunnen toch gezamenlijk verantwoordelijk zijn?"

c. Het onderhandelen van sectorale grenzen

Voorbeeld: sectorale grenzen

Grenzen tussen de domeinen van wonen, welzijn en zorg worden vaak neergezet als 'schotten' die samenwerking belemmeren. Tegelijkertijd worden grenzen ook aangewend als reden om 'ontschot' te gaan werken. In de WBW projecten proberen verschillende aanbieders samen te werken en tot een andere taakverdeling te komen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een gezamenlijke aanpak van een woningbouwcorporatie en zorg- en welzijnsorganisaties om enkele buurten weer 'zorgzaam' en 'leefbaar' te maken. In dit kader, liet de woningbouwcorporatie aanpassingen maken aan woningcomplex voor kwetsbare ouderen. Dit kan als een meer traditionele taak van een woningbouwcorporatie worden beschouwd. Echter, in dit specifieke WBW project werd het leefbaar maken van buurten breder getrokken dan aanpassingen in stenen, en leverde de woningbouwcorporatie ook een medewerker voor een integraal team. Dit integrale team hield onder andere spreekuren voor oudere bewoners. Tijdens deze spreekuren, kwamen allerlei vragen aan bod, waarbij kennis uit de verschillende sectoren vaak nodig was. Dankzij het gezamenlijk optrekken van medewerkers in het integraal team, konden deze vragen op een meer afgestemde wijze worden beantwoord. Binnen het integrale team werden dus meer klassieke taakverdelingen tussen de sectoren ter discussie gesteld en anders vormgegeven.

d. Het onderhandelen van geografische grenzen

Voorbeeld: wijkgrenzen

In een van de WBW projecten probeerde een projectleider een integraal aanbestedingsmodel op te zetten voor 1 wijk. De bedoeling van dit model was om verschillende financieringsystemen te integreren, zodat aanbieders van wonen, welzijn en zorg geen hinder zouden ondervinden van o.a. uiteenlopende verantwoordings-eisen. Dit model was dus een poging om meer 'ontschot' te gaan werken. In de opzet van dit model (dat tot nu toe nog niet tot stand is gekomen), werden bestaande grenzen tussen sectoren ter discussie gesteld, maar er werden ook nieuwe grenzen gecreëerd. Zo werden er bijvoorbeeld geografische grenzen om de entiteit van de wijk heen getrokken. Het creëren van nieuwe grenzen kan dus ook inter-

sectorale samenwerking bevorderen.

4.3 Grenzenwerkers

Grenzenwerkers speelden in alle WBW-projecten een cruciale rol bij het onderhandelen van grenzen en het afstemmen van werkzaamheden tussen sectoren. Er kunnen verschillende soorten grenzenwerkers worden benoemd. Zo zijn er operationele grenzenwerkers die afstemming tot stand brengen op de werkvloer tussen verschillende hulpverleners (bv. hulpverleners, zoals de Zichtbare Schakel). Daarnaast zijn er tactische grenzenwerkers (bv. projectleiders WBW) die opereren tussen werkvloer en hoger management in en verbindingen leggen met externe samenwerkingspartners. Ook zijn er buurtbewoners die informeel als grenzenwerker in de wijk fungeren. Ten slotte kan er een onderscheid worden gemaakt tussen geplande grenzenwerkers (met een officiële functie als linking pin) of emergent (spontaan ontstaand, op eigen initiatief). De verschillende soorten grenzenwerkers worden hieronder beschreven.

a. *Tactische grenzenwerkers: projectleiders WBW*

Geplande rol als grenzenwerker

Projectleiders zijn vaak officieel aangesteld om als centrale schakel te fungeren tussen de eigen organisatie en samenwerkingspartners. Zij verrichten grenzenwerk op tactisch niveau: tussen werkvloer en hoger management/bestuur in. Vaak participeren projectleiders in intersectorale stuurgroepen, teamoverleggen en bestuurlijke bijeenkomsten.

Grenzenwerkers 'in actie'

In het WBW programma hadden projectleiders meestal een lijnmanagementfunctie op middenniveau (alhoewel er ook enkele projectleiders waren die als hulpverlener werkten). Projectleiders met een lijnmanagementfunctie hadden een dubbele identiteit: zij moesten als manager de belangen van hun 'thuisorganisatie' vertegenwoordigen, maar ook een integraal project managen. Vaak ervoeren projectleiders een spanning tussen hun thuisorganisatie en het integraal project:

"Het is best gek dat als een zorgorganisatie zegt: met welzijn voorkom je zorg. Want dan schiet je jezelf in je eigen voet, financieel gezien, je zet je productie op spel. Je toekomst. En dat is toch wat we moeten doen: dat vraagt de toekomst. Maatschappelijke kosten besparen. En dan kan je

niet meer instellingsgericht werken. Je ontregelt je eigen systeem.” (projectleider)

Projectleiders bewogen zich in verschillende werelden: zowel intern (tussen werkvloer en bestuur) als extern (tussen verschillende samenwerkingspartners, gemeente, etc.). Vaak namen ze het initiatief om verschillende partijen bij elkaar te brengen:

“Ik breng partijen bij elkaar, wissel ideeën uit, activeer partijen, prikkel. Ik vertegenwoordig een zorgorganisatie in een netwerk, maar ik hou ook rekening met belangen van andere partijen en zorg dat iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt.” (projectleider)

Tijdens geplande bijeenkomsten, maar ook informeel in de wandelgangen, wisselden projectleiders ideeën uit en probeerden zij afstemming te bereiken tussen verschillende partijen. In het proces van afstemming, maakten zij veelvuldig gebruik van verschillende grensobjecten. Vaak waren projectleiders verantwoordelijk voor de selectie, ontwikkeling en mobilisering van grensobjecten (voor een uitleg over grensobjecten zie §3.4). De inzet van grensobjecten had tot gevolg dat partijen verschillende interpretaties met elkaar bespraken (bijvoorbeeld over wat precies een ‘zorgzame buurt’ is), en dat er ondanks verschil in interpretatie ook coördinatie plaatsvond tussen werkzaamheden. Het coördineren en schakelen werd door projectleiders vaak als een inspannende bezigheid ervaren:

“Gisteren vertelde ik dat ik zo moe word van projecten leiden. Je bent voortdurend aan het schakelen. Terwijl toen ik regiodirecteur was ik geen enkele moeite had om de toko te runnen.” (projectleider)

Ook hadden sommige projectleiders moeite om hun verbindende rol naar alle samenwerkingspartners vorm te geven:

“Ik ben niet altijd even handig geweest in de communicatie naar X (welzijnsorganisatie, LO). Die zeiden toen: we vinden jou als projectleider niet geschikt want je kunt niet goed verbinden en partijen samenbrengen.” (projectleider)

Dus, niet alle geplande grenzenwerkers ontwikkelden zich in de praktijk als verbinders.

b. *Operationele grenzenwerkers: Zichtbare Schakels/ omtinkers*

Geplande rol als grenzenwerker

Zichtbare schakels (verpleegkundigen met coördinerende taken) & omtinkers (hulpverleners met verschillende achtergronden die coördinerende taken uitvoeren) zijn in verschillende WBW projecten officieel benoemd als verbindende schakels tussen wonen, welzijn en zorg.

Grenzenwerkers 'in actie'

Terwijl projectleiders vaak grenzenwerk verrichten in bestuurlijke gremia, fungeren Zichtbare Schakels en omtinkers als belangrijke grenzenwerkers op de werkvloer. Tijdens huisbezoeken bij cliënten, kunnen zij beoordelen of cliëntvragen moeten worden doorverwezen naar bepaalde dienstverleners:

"Ik werk vanuit de wensen van de cliënt, we proberen echt integraal te werken. Dat betekent dat ik niet alle wensen van cliënten naar diensten omzet voor X (naam thuisorganisatie weggelaten), maar dat ik neutraal kijk welke organisatie voor diensten kan worden ingezet. Ik kijk dus breed: wonen, welzijn en zorg." (omtinker).

De werkwijze van zichtbare schakels en omtinkers verschilt aanzienlijke met hun eerdere werk, dat meer gericht was op het behalen van interne productietargets:

"Vroeger moest ik productie draaien: je hebt een vaste route en je moet mensen snel de steunkousen aantrekken. Je ziet dan vaak dat mensen ook wel andere problemen hebben, zoals eenzaamheid of een verkeerde woonsituatie, maar je hebt dan geen tijd om die problemen op te pakken." (Zichtbare Schakel)

Dankzij de nieuwe functie van Zichtbare Schakels en omtinker kan echter voorkomen worden dat relatief eenvoudige problemen, zoals tocht in een huis, zich vertalen in zorg gerelateerde problemen, zoals het ontstaan van een longontsteking.

Of Zichtbare Schakels en omtinkers zich ook daadwerkelijk ontwikkelen als verbindende schakel tussen wonen, welzijn en zorg hangt af van de inspanningen die zij leveren bij het opbouwen van een netwerk, zoals blijkt uit het volgende citaat:

"Toen ik begon als Zichtbare Schakel kende ik al die organisaties in de wijk helemaal niet. Dus toen ging ik heel veel netwerkbijeenkomsten aflopen, zoals bijeenkomsten van de gemeente (...). Dan doe je contacten op, leer je mensen kennen. Ik was verbaasd over hoeveel verschillende professionals er allemaal in de wijk werken. Doordat je mensen leert kennen op bijeenkomsten, verlaagt dat de drempel wanneer je mensen wilt

doorverwijzen. Dan zeg je tegen de klant: "neem contact op met X van die organisatie."

c. *Informele grenzenwerkers: buurtbewoners*

Emergente grenzenwerkers

Buurtbewoners die een actieve rol spelen in de wijk doordat zij bijvoorbeeld sociale activiteiten organiseren, kunnen worden beschouwd als emergente grenzenwerkers. Zij zijn niet benoemd vanuit een bepaalde organisatie als grenzenwerker, maar verrichten in de praktijk soms wel grenzenwerk tussen wonen, welzijn en zorg.

Grenzenwerkers 'in actie'

Een voorbeeld van een buurtbewoner die een verbindende rol speelde, was een lokale ondernemer met een 'doe-het-zelf zaak'. Zijn winkel werd door verschillende buurtbewoners (van jong tot oud) gezien als een belangrijk ontmoetingsplek. In zijn winkel stond een tafel waaraan buurtbewoners allerlei zaken bespraken: van ditjes en datjes tot en met persoonlijke problemen (bijvoorbeeld in welzijn, wonen of zorg). De lokale ondernemer voelde zich dan ook vaak als een 'sociaal werker van de buurt'. Deze man werd door projectleiders al snel als een centrale schakel benoemd in de buurt. Hij werd bijvoorbeeld tijdens een buurtpanel gepresenteerd als het 'hart van de wijk'. Echter, de poging van projectleiders om de lokale ondernemer instrumenteel in te zetten als schakel tussen *burger*-netwerken en *professionele* netwerken was minder succesvol dan gehoopt. Hieruit blijkt dat de institutionalisering van emergente grenzenwerkers in professionele organisaties niet vanzelfsprekend is.

4.4 Grensobjecten

Naast grenzenwerkers, spelen grensobjecten een belangrijke rol bij het onderhandelen van grenzen en het afstemmen van werkzaamheden tussen sectoren. Grensobjecten worden door meerdere organisaties gebruikt en worden door grenzenwerkers geselecteerd en gemobiliseerd. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen emergente en geplande grensobjecten. Consultancy bureaus speelden een belangrijke rol bij het ontwikkelen van bruikbare grensobjecten. Hieronder worden enkele concrete voorbeelden besproken van grensobjecten en

het effect dat deze objecten hebben op intersectorale samenwerking in de wijk.

- a. Het motto “*Ont-wikkelen, ont-regelen, ont-schotten*”

Gepland grensobject

Vanaf het begin van het WBW-programma werd het motto “Ont-wikkelen, ont-regelen, ont-schotten” benoemd als belangrijk doel voor projectleiders. Dit motto was bedacht door een adviesbureau, dat het WBW programma begeleidde en evalueerde.

Grensobject ‘in actie’

Het motto verwijst naar de verschillende niveaus waarop projectleiders veranderingen kunnen initiëren in de wijk. ‘Ont-wikkelen’ verwijst naar de competenties die bij professionals en burgers kunnen worden ontplooid, zodat zij zelfstandiger kunnen functioneren en ‘de regie’ kunnen nemen. ‘Ont-regelen’ was een oproep om bestaande regels, richtlijnen en kaders te relativeren (en soms af te schaffen), zodat integrale samenwerking in netwerken en integrale teams kon worden bevorderd. ‘Ont-schotten’ verwijst naar wegnemen van macro-barrières in financiering en regelgeving. Te samen, vormde de reeks “ont-wikkelen, ont-regelen, ont-schotten” een grensobject dat door verschillende deelnemers van het WBW programma op eigen wijze werd geïnterpreteerd en uitgevoerd, maar dat voor iedereen toch herkenbaar bleef als overkoepelend motto.

Het motto genereerde veel enthousiasme bij de deelnemers van WBW, maar bleek in de individuele projecten niet altijd makkelijk te verwezenlijken. Bijvoorbeeld, de oproep om te ‘ont-regelen’ werd door projectleiders vaak vertaald als ‘bestaande protocollen en werkplannen van professionals op zij zetten’. Op deze wijze hoopten projectleiders een integrale werkwijze te bevorderen en meer ‘presentie’ ten opzichte van cliënten te creëren:

“Hulpverleners moeten niet langer volgens een plan werken. Ze moeten als het ware “ont-regeld” werken: niet meer regels van het zorgkantoor toepassen. Geen begeleidingsplannen. Het team komt dan in een spagaat. Dan zeggen sommige hulpverleners: je moet niets meer regelen voor jongeren. En dan zegt de andere hulpverlener: je laat dak- en thuislozen in de steek, die kunnen sommige dingen

belemaal niet zelf.” (projectmanager)

De oproep om te ontregelen werd niet altijd gewaardeerd door professionals. Zij gaven aan dat bestaande richtlijnen en plannen ook een belangrijke maatstaf zijn voor professioneel gedrag. De onderhandeling van professionele grenzen (tussen werkmethoden), was dus een omstreden proces.

- b. Het concept “social-return-on-investment” en het object “maatschappelijke-kosten-baten-analyse” (MKBA)

Emergent grensobject

Tijdens het WBW programma zochten projectleiders naar manieren om het maatschappelijk rendement van Wijkgericht Werken zichtbaar te maken. Hiervoor werden nieuwe grensobjecten ingezet, zoals “social-return-on-investment” en MKBA’s. Deze grensobjecten zijn emergent: zij vervullen een behoefte die niet was voorzien in het begin van het WBW programma. Bij de ontwikkeling van deze grensobjecten werd door projectleiders de hulp van externe adviseurs ingeschakeld. De ontwikkeling van grensobjecten is dus vaak het resultaat van samenwerking.

Grensobject ‘in actie’

Projectleiders gebruikten de grensobjecten SROI en MKBA’s vis-à-vis belangrijke samenwerkingspartners zoals de gemeente:

“Een van de uitdagingen is dat we wel zichtbaar maken binnen dat wijk- en buurtgericht werken welke maatschappelijke kosten we besparen. Een soort maatschappelijke kosten-batenanalyse. Die is er nog niet. Dus het is moeilijk uitleggen aan partijen zoals de gemeente wat je aan het doen bent. Daarom ben ik nu bezig met het social-return-on-investment concept (SROI). In Nederland is een netwerk rondom het concept SROI. Er zijn adviseurs aan dat netwerk verbonden. Daar praat ik nu mee. Het SROI concept kan ik gebruiken voor een maatschappelijke kosten baten analyse. Dit concept gaan we dus volgende week ook bij het platform Welzijn, Wonen Zorg presenteren. Zodat de gemeente ook beter ziet wat we hier aan het doen zijn bij X (naam project weggelaten) en binnen het wijk en buurtgericht werken.” (projectleider)

Tijdens discussies met samenwerkingspartners (zoals de

woningbouw en de gemeente), werd aan de hand van SROI en MKBA een aantal fundamentele vraagstukken onderhandeld: wat zijn precies maatschappelijke baten, hoe kun je die kwantificeren en moeten de partijen die investeren in besparing van maatschappelijke kosten, ook de baten ontvangen? Vooral de laatste vraag bleek van cruciaal belang, omdat enkele zorgpartijen van mening waren dat zij onvoldoende voor hun inspanningen werden beloond om maatschappelijke kosten te besparen. Zij claimden dat ze door de inzet van welzijnsinterventies bijvoorbeeld eigen productie misliepen en hierdoor ook financieel benadeeld werden. Door de inzet van MKBA's en SROI's werden dus financiële grenzen onderhandeld, waarbij gezocht werd naar nieuwe vormen van integrale financiering en verantwoording.

c. Gestandaardiseerde werkformulieren

Emergent grensobject

Vanwege het bestaan van verschillende werkmethoden in integrale teams, probeerden projectleiders grensobjecten te ontwikkelen die de integratie van werkmethoden faciliteerden. Gestandaardiseerde werkformulieren zijn een voorbeeld van een emergent grensobject. Zij vervulden een behoefte die pas duidelijk werd toen intersectorale samenwerking concreet werd vormgegeven in integrale teams.

Grensobject 'in actie'

Professionals in integrale teams gaven te kennen dat zij behoefte hadden aan een geïntegreerde methodiek om contact met cliënten vorm te geven:

"Ik zoek naar een gedeelde methodiek van integraal werken. Die mis ik nog: er zijn heel veel verschillende formats, verschillende manieren om achter de voordeur te komen. Ik heb net gezegd dat het verbinden heel belangrijk is. Verbindingen tussen bewoners onderling, tussen bewoner en hulporganisaties, maar ook tussen organisaties onderling. Wij moeten in het kernteam verbindingen leggen, want wij doen dingen apart van elkaar zonder dat we dat van elkaar weten." (hulpverlener integraal team)

Projectleiders speelden hierop in door bijvoorbeeld gestandaardiseerde vragenlijsten voor cliëntcontact te laten ontwikkelen:

Projectleider: *“We ontwikkelingen nu één soort vragenlijst die we aan bewoners voorleggen: met vragen over daginvulling, wonen en huishouding”*. Hulpverlener: *“Dat is wel erg kort door de bocht hoor die vragenlijst. In de praktijk werkt dat niet zo.”*

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat hulpverleners niet alle grensobjecten gelijk beschouwen als nuttig en legitiem, waardoor ze soms nauwelijks/niet gebruikt worden. Grensobjecten op papier werden dus niet altijd grensobjecten in de praktijk.

5. Discussie en conclusie

In dit hoofdstuk wordt allereerst een antwoord gegeven op de centrale vraag in deze studie:

Op welke wijze vindt op dit moment intersectorale samenwerking plaats in het kader van “Wijkgericht Werken” en hoe kan deze samenwerking worden bevorderd in de toekomst?

De beantwoording van deze vraag gebeurt aan de hand van antwoorden op de deelvragen (zie §5.1). Vervolgens worden enkele randvoorwaarden uiteen gezet waaronder wijkgerichte aanpak van intersectorale samenwerking tussen wonen, welzijn en zorg verder bevorderd kan worden.

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen en randvoorwaarden effectieve intersectorale samenwerking in de wijk

Wat zijn de huidige mogelijkheden en knelpunten van intersectorale samenwerking in het kader van “Wijkgericht Werken”?

In beleidsnota's zijn de verwachtingen van wijkgerichte en sectoroverstijgende dienstverlening vaak hooggespannen. Zo verwacht men o.a. een actievere rol van de burger. Deze kan als 'co-producent' betrokken worden bij de vormgeving van dienstverlening in de wijk. De wijk wordt tevens gezien als een goede schaalgrootte om concrete knelpunten in dienstverlening, zoals een gefragmenteerd aanbod, op te sporen. Daarnaast worden sectoroverstijgende samenwerkingsvormen, zoals lokale partnerships en integrale wijkteams, beschouwd als geschikte middelen om tot betere afstemming te komen, meer maatwerk te realiseren en een reductie van overlappende diensten te bewerkstelligen. Ten slotte bestaat de verwachting dat integrale dienstverlening op wijkniveau 'substitutie' voordelen kan opleveren (bv. het uitstellen of voorkomen van 'formele' dienstverlening door de inzet van 'informele' buurtnetwerken).

Echter, de *verwachte voordelen* van wijkgerichte samenwerking zijn vaak nog niet aangetoond in *systematische effectanalyses*. Wel zijn er in toenemende mate procesanalyses beschikbaar die het verloop van implementatie van wijkgerichte samenwerking beschrijven. Uit deze analyses blijkt dat men ook belangrijke voordelen ervaart van een wijkgerichte aanpak, die zich voor-

namelijk op organisatorisch vlak bevinden. Zo wordt gerapporteerd dat er kortere communicatielijnen zijn tussen hulpverleners uit verschillende sectoren en organisaties. Men weet elkaar over het algemeen sneller te vinden rondom lokale issues in de wijk. Ook spreekt men over verbeterende kennisuitwisseling tussen verschillende organisaties, o.a. doordat men in integrale teams samenwerkt. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld doorverwijzingen van vragen beter worden afgestemd en kan het probleem van het ‘verkeerde bureau’ worden voorkomen (RVZ 2012).

Naast mogelijkheden van wijkgerichte samenwerking, worden er minstens evenveel knelpunten genoemd in studies. Een gebrek aan regie is een veelgehoord knelpunt. Ook wordt het ontbreken van een gemeenschappelijke taal vaak als oorzaak gezien van een gebrekkig verlopende samenwerking; iedere organisatie blijft zijn eigen vakjargon bezigen, waardoor er Babylonische spraakverwarring ontstaat die vaak onopgehelderd blijft. Daarnaast wordt de tijdelijkheid én verkokering van financieringstromen beschouwd als een belangrijke oorzaak voor het uitblijven van meer duurzame samenwerking tussen wonen, welzijn en zorg. Binnen de huidige financieringssysteem, zouden hulpverleners geen ‘prikkel’ hebben om buiten hun eigen vakgebied samen te werken. Tevens wordt het ontbreken van sectoroverstijgende uitkomstmaten voor maatschappelijk rendement (als aanvulling op organisatiegebonden outputtargets) gezien als een barrière voor toekomstige samenwerking.

Hoe vindt intersectorale samenwerking in de wijk plaats ondanks bestaande knelpunten?

Veelgehoorde oplossingen voor knelpunten bij intersectorale samenwerking in de wijk, zijn het creëren van méér eenduidigheid in beleid (bv. integrale financiering en wet- en regelgeving), duidelijke regieverantwoordelijkheid (bv. het aanwijzen van één regiepartner) en de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelen (het liefst sector overschrijdend en breed maatschappelijk). Het belang van deze oplossingen moet zeker niet onderschat worden. Tegelijkertijd blijkt uit de empirische analyse in deze achtergrondstudie dat lokale samenwerking tussen verschillende dienstverleners in de wijk op dit moment al mogelijk is *zonder* het bestaan van uniforme beleid- en regelgeving of consensus over de precieze invulling van gemeenschappelijke doelen of regievoering.

In deze studie is daarom gezocht naar een alternatieve verklaring hoe intersectorale samenwerking in de wijk kan plaatsvinden ondanks bestaande knelpunten en het ontbreken van consensus. Deze alternatieve verklaring wordt gegeven door de theoretische begrippen van 'grenzenwerk', 'grenzenwerkers', 'grensobjecten'. Door deze begrippen als theoretische lens te gebruiken voor de analyse van empirische data (verkregen uit het transitieprogramma Wijk- en Buurtgericht Werken, WBW), was het mogelijk om beter inzicht te krijgen in de manier waarop verschillende organisaties - in wonen, welzijn en wonen - omgaan met grenzen en manieren vinden om toch sectoroverschrijdend samen te werken.

Er zijn verschillende grenzen die zich manifesteren tijdens het WBW programma:

1. Intersectoraal: tussen wonen, welzijn en zorg.
2. Professioneel: tussen hulpverleners met verschillende expertisegebieden en werkwijzen; en tussen verantwoordelijkheden van professionals en burgers.
3. Financieel en verantwoordingsmatig: tussen verschillende financieringsstromen en verantwoordingswijzen.
4. Geografisch: tussen verschillende schaalgroottes van de wijk (en stadsdelen, steden, regio's, etc.).

Deze grenzen blijken niet in beton gegoten, maar zijn onderhandelbaar. Managers en hulpverleners uit het WBW-programma onderhandelen in hun dagelijks werk continu hoe deze grenzen op andere wijze getrokken moeten worden. Dit spel van onderhandeling wordt in deze studie grenzenwerk genoemd. Het gaat hierbij om tweeledig proces: aan de ene kant onderhandelen partijen over de manier waarop bestaande grenzen anders moeten worden getrokken (afbakening), aan de andere kant coördineren partijen hoe taken en verantwoordelijkheden moeten worden begeleid (afstemming). Het resultaat van grenzenwerk in WBW is dat er een nieuwe taakverdeling ontstaat, die nog niet is uitgekristalliseerd, maar al wel nieuwe contouren aanneemt:

1. Intersectoraal: welzijn- en wooninterventies worden vaker als vertrekpunt genomen bij dienstverlening, terwijl zorgverlening als 'aanvullend' wordt gezien.
2. Professioneel: van professionals wordt verwacht dat zij *inter*-organisatorische taken op zich gaan nemen (o.a. afstemming tussen organisaties, doorverwijzing van cliëntvragen, etc.) in aanvulling op *intra*-organisatorische taken

RVZ Wijkgericht werken: intersectorale samenwerking in de wijk door grenzenwerk 42

(o.a. organisatie gebonden productietargets halen). Dit betekent dat zij eigen protocollen en richtlijnen deels moeten loslaten, om integrale samenwerking in wijkteams mogelijk te maken. Ook ontstaat er een nieuwe taakverdeling tussen professionals en burgers/wijkbewoners. Er wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheden van wijkbewoners en hun netwerk (familie, vrienden, burens). Professionals zien hun taak steeds meer als het ondersteunen en 'empoweren' van de burger/wijkbewoner en zijn netwerk.

3. Financieel- en verantwoordingsmatig: om de verkokering van financiering en verantwoording tegen te gaan, worden o.a. maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKB's) ontwikkeld in WBW. Door MKB's in te zetten, probeert men sectoroverstijgend te definiëren wat 'maatschappelijke rendement' inhoudt, op welke wijze dit gekwantificeerd kan worden, en hoe er verantwoording over kan worden afgelegd.
4. Geografisch: door de juiste schaalgrootte van 'de wijk' te onderhandelen en deze te relateren aan andere schaalgroottes (stadsdeel, stedelijk, regionaal, nationaal, etc.), worden verantwoordelijkheden voor ondersteuning en zorg gedecentraliseerd en lokaal belegd.

Als gevolg van grenzenwerk, komen er dus nieuwe taakverdelingen tot stand, maar dit gebeurt niet automatisch. Hiervoor zijn zowel grenzenwerkers als grensobjecten van cruciaal belang.

Grenzenwerkers zijn mensen die bestaande grenzen onderhandelen en meerdere werelden aan elkaar verbinden. Door dit te doen, brengen zij kennisuitwisseling en samenwerking tot stand tussen verschillende partijen. Een voorbeeld van een grenzenwerker in WBW is de Zichtbare Schakel (wijkverpleegkundige), die vragen van cliënten doorverwijst naar verschillende organisaties en daardoor als een soort spin in het web fungeert. Een ander voorbeeld is de middenmanager, die *binnen* organisaties verbindingen legt tussen werkvloer en hoger management, maar als projectleider van integrale teams in WBW ook *tussen* organisaties zorgt voor afstemming. Daarnaast zijn er ook nog emergente grenzenwerkers (on gepland, zonder officiële functie). Dit zijn bijvoorbeeld wijkbewoners, met een groot sociaal netwerk en een actieve rol in de wijk. Alhoewel deze wijkbewoners belangrijke verbindingen kunnen leggen

tussen bewoners, is het echter nog maar de vraag of zij ook als grenzenwerker fungeren tussen bewoners en dienstverlenende instanties. Dit laatste lijkt nog niet echt plaats te vinden in WBW, ondanks pogingen van hulpverleners en managers om actieve wijkbewoners te incorporeren in professionele netwerken.

Grenzenwerkers vormen dus zelf een belangrijk instrument om intersectorale samenwerking in de wijk te bevorderen, tegelijkertijd maken zij ook gebruik van grensobjecten om bestaande grenzen anders af te bakenen en coördinatie te bewerkstelligen. Grensobjecten worden gedeeld door meerdere partijen en kunnen daardoor verbindingen tot stand brengen. Ze zijn vaak multi-interpretabel, waardoor iedereen er een eigen betekenis aan kan geven in individuele uitvoeringspraktijken. Tegelijkertijd blijven grensobjecten wel breed herkenbaar voor meerdere partijen. Een voorbeeld van een grensobject in WBW is bijvoorbeeld een richtlijn voor integrale vraagverheldering in wijkteams. Hierdoor kunnen hulpverleners, met verschillende achtergronden en afkomstig uit verschillende organisaties en sectoren, onderhandelen wat zij verstaan onder algemeen geformuleerde richtlijnen en vertalingen maken naar de praktijk. Een ander veelgebruikt grensobject in WBW is de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKB). Zoals gezegd, kunnen MKB's gebruikt worden door meerdere organisaties om te definiëren wat precies maatschappelijk rendement inhoudt en hoe dit gekwantificeerd dient te worden. Hierdoor kan verder gekeken worden dan organisatiegebonden targets en indicaties.

Kortom, dankzij de inzet van grenzenwerkers en grensobjecten kunnen bestaande grenzen onderhandeld worden en kan men ondanks een gebrek aan consensus toch sectoroverschrijdend samenwerken in de wijk.

Welke randvoorwaarden zijn nodig om een effectieve intersectorale samenwerking in het kader van "Wijkgericht Werken" te bevorderen in de toekomst?

Deze vraag wordt beantwoord door onderscheid te maken tussen randvoorwaarden op systeem, organisatie en individueel niveau.

5.1.1 Randvoorwaarden op systeemniveau

Ondanks het ontbreken van de juiste randvoorwaarden op systeemniveau (integrale financiering en sectoroverstijgende wet- en regelgeving), blijken dienstverleners in staat om sec-

toroverstijgend samen te werken. Dit vereist echter wel enorme inspanningen van zowel hulpverleners als managers. Zij moeten continu grenzenwerk verrichten om tot een nieuwe taakverdeling te komen tussen sectoren en organisaties, tussen verschillende professionals, en tussen burgers en professionals. Om te garanderen dat wijkgerichte samenwerkingsverbanden niet alleen afhankelijk zijn van individuele inspanningen en op de lange termijn ook houdbaar blijven, is het belangrijk dat de overheid op systeemniveau de juiste randvoorwaarden schept.

Een centrale randvoorwaarde voor effectieve samenwerking tussen wonen, welzijn en zorg is een groeimodel voor meer structurele & integrale financiering. Hierbij kan men denken aan gebiedsgerichte financiering (bijvoorbeeld op wijkbasis), waar op sommige plekken in het land al mee wordt gewerkt. Door deze financieringsvorm verder te ontwikkelen (voorbij de huidige pilotfase), kan een alternatief worden geboden voor projectmatige financiering die vaak tijdelijk is.

De tijdelijkheid van projectmatige financiering maakt borging van resultaten nu moeilijk. Bovendien is het erg lastig om overzicht te houden op projectmatig gefinancierde samenwerkingsinitiatieven, waardoor een 'projectencarrousel' en overlap in dienstverlening dreigt te ontstaan. Meer structurele financieringsvormen, zoals gebiedsgerichte financiering, kunnen hier waarschijnlijk uitkomst bieden.

Daarnaast is het van belang dat veldpartijen, samen met de overheid, gemeenschappelijke uitkomstmaten ontwikkelen voor maatschappelijk rendement van intersectorale samenwerking in de wijk. Maatschappelijk rendement is meer dan een optelsom van afzonderlijke productietargets en vereist een paradigmaverandering: van afzonderlijke output naar gezamenlijke outcome. Echter, wat men precies verstaat onder maatschappelijk rendement is vaak nog onduidelijk en moet dus geëxpliciteerd worden. Het opstellen van gemeenschappelijke uitkomstmaten kan hierbij helpen, maar is een complexe opgave.

Hierbij moet rekening worden gehouden met verschillende zaken. Een wijkgerichte aanpak bestaat uit uiteenlopende werkvormen (variërend van een multifunctioneel wijkcentrum tot de inzet van een wijkverpleegkundige) waardoor een gemeenschappelijke uitkomst soms moeilijk is te bepalen. Ook is het lastig om uitkomsten van wijkgerichte interventies (bv. meer zelfredzaamheid, een hogere levenskwaliteit en minder zorgconsumptie) te meten, omdat deze uitkomsten ook beïn-

vloed worden door andere factoren die bv. wijkoverschrijdend zijn. Daarnaast hebben dienstverleners uit verschillende sectoren uiteenlopende opvattingen over wat bruikbare en legitieme kennis is voor uitkomstmaten, variërend van evidence-based kennis tot en met praktijkkennis. Een gevolg van dit alles is dat dienstverleners nu onvoldoende inzicht kunnen geven in de resultaten van hun werk: draagt een wijkgerichte aanpak daadwerkelijk bij aan het bereiken van bijvoorbeeld meer zelfredzaamheid van wijkbewoners, een betere levenskwaliteit en minder zorgconsumptie? Een expliciete discussie over gemeenschappelijke uitkomstmaten is daarom noodzakelijk: niet alleen om inzichten te geven in resultaten, maar ook om toekomstige investeringen in Wijkgericht Werken te verantwoorden en te voorkomen dat men 'samenwerking om samenwerking' gaat bedrijven.

5.1.2 Randvoorwaarden op organisatieniveau

Op organisatieniveau blijft gebrekkige coördinatie een terugkerend knelpunt bij intersectorale samenwerking op wijkniveau. Het is verleidelijk om als oplossing hiervoor, één organisatie aan te wijzen die als regiepartner de 'lead' neemt in samenwerking. Alhoewel hier op zichzelf niets mis mee is, onderkent deze oplossing de fijnmazigheid en complexiteit van afstemming tussen organisaties die op horizontaal niveau met elkaar samenwerken.

Om coördinatie tussen verschillende sectoren, organisaties, en individuen tot stand te brengen is meer nodig dan alleen het aanstellen van een regiepartner op strategisch niveau. Daarom is het aan te bevelen om verschillende soorten grenzenwerkers in te zetten. Operationele grenzenwerkers, zoals bijvoorbeeld wijkverpleegkundigen, kunnen op de werkvloer voor afstemming zorgen tussen verschillende hulpverleners met eigen expertisegebieden. Daarnaast kunnen meer tactische grenzenwerkers worden ingezet, zoals projectleiders/middenmanagers, die zorgen voor verbinding tussen werkvloer en hoger management. Zij kunnen tevens lijntjes onderhouden met managementlagen van andere organisaties, o.a. in bestuurlijke stuurgroepen. Ten slotte is het belangrijk dat verschillende grenzenwerkers niet langs elkaar heen werken, maar in verbinding met elkaar staan door regelmatig overleg. Overleg moet dus niet uitsluitend worden gezien als een uitingsvorm van overbodige bureaucratie: het kan een essentieel smeermiddel zijn voor integrale dienstverlening in de wijk.

Coördinatie kan niet alleen bevorderd worden door grenzenwerkers, maar ook door grensobjecten. Hierbij kan men den-

ken aan richtlijnen/protocollen voor hulpverleners die werken in wijkteams, bestuurlijke convenanten en strategische visies. Deze objecten hebben de kracht om meerdere partijen aan elkaar te verbinden en een gemeenschappelijke taal te creëren. Dit gaat niet vanzelf: grensobjecten moeten in leven worden geroepen, er moet draagvlak voor worden gecreëerd (i.e. legitimiteit), en ze moeten intensief worden gebruikt door meerdere partijen. Wanneer dit niet het geval is, blijft de meerwaarde van grensobjecten zeer waarschijnlijk uit.

5.1.3 Randvoorwaarden op operationeel niveau

Ten eerste, is het van belang dat grenzenwerkers worden ondersteund bij de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden. Zo zijn meertaligheid (voorbij je eigen vakjargon kunnen denken) en netwerkvaardigheden (intern en extern) van essentieel belang bij intersectorale samenwerking. Tevens is het vermogen om vertrouwen op te wekken bij een breed scala aan partijen belangrijk (Williams 2002; Luke 1997). Daarnaast moeten grenzenwerkers leren omgaan met een kritische achterban die niet altijd voorbij eigen organisatiegrenzen wil werken. Deze vaardigheden zijn niet vanzelfsprekend aanwezig bij mensen die een functie bekleden op het snijvlak van organisaties. Organisaties moeten daarom bereid zijn om te investeren in verdere competentieontwikkeling van grenzenwerkers.

Ten tweede, is het nodig om scharrelruimte te creëren voor grenzenwerkers in de wijk (Putters et al. 2007). Grenzenwerkers moeten tijdens intersectorale samenwerking genoeg ruimte hebben om af te kunnen wijken van organisatiegebonden protocollen en richtlijnen wanneer dat nodig is. Alleen dan kunnen grenzenwerkers domeinoverschrijdende afwegingen maken, die aansluiten bij specifieke problemen in de wijk. Er ligt dus een belangrijke taak weggelegd voor bestuurders en hoger management om deze scharrelruimte te creëren, zodat grenzenwerkers kunnen experimenteren met wijkgerichte vormen van dienstverlening.

Literatuurlijst

- Bal, R. (1999). *Grenzenwerk: Over de organisatie van normstelling voor de arbeidsplek*. Twente University Press.
- Berenschot, L. en L. van der Geest (2012). Zinnige en zuinige zorg niet van bovenaf opleggen, maar regionaal stimuleren, *Het Financieele Dagblad*, 15 september, 26.
- Boer, N. de, E. Lugtmeijer en P. Mier (2005). *Wijkgericht werken vergeleken*. Amsterdam: DSP.
- Boer, N. de en M. Peltenburg (2003). Wijkgericht werken verdient wetenschappelijke onderbouwing, *Tijdschrift voor de sociale sector*, 57 (6), 24-29.
- Durose, C. and V. Lowndes (2010). Neighbourhood governance: contested rationales within a multi-level setting – a study of Manchester, *Local Government Studies*, 36 (3), 341-359.
- Erickson, D. and N. Andrews (2011). Partnerships among community development, public health, and health care could improve the well-being of low-income people, *Health Affairs*, 30 (11), 2056-2063.
- Gieryn, T.F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists, *The American Sociological Review*, 48 (6)781-795.
- Halfman, W. (2003). *Boundaries of regulatory science*. Boechout: Albatros (dissertatie).
- Hoppe, R. (2008). Na 'doorwerking' naar 'grenzenwerk'. Een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap, *Bestuurskunde*, 2, 15-26.
- Kruiter, A.J., J. de Jong, J. van Niel, C. Hijzen (2008). *De rotonde van Hamed. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. NICIS.
- LHV, VNG en VWS (2011). *De samenwerking tussen huisarts en gemeente. Een eerste analyse*. Z.p.: eigen uitgave.

Lowndes, V. and H. Sullivan (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance, *Public Administration*, 86 (1), 53-74.

Luke, J.S. (1997). *Catalytic leadership: strategies for an interconnected world*. New York: Jossey-Bass.

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (2011). Zorg en ondersteuning in de buurt, 14 oktober 2011, CZ/EKZ – 3086843. Den Haag.

Molenaar, E. (2007). *Dynamiek in de wijk: de kracht van frontlijn-sturing in het wijkgericht werken*. Purmerend: PRIMO nh.

NYFER (2012). *Integrale zorg in de buurt*. Utrecht: NYFER.

Postma, J. H. van de Bovenkamp en K. Putters (forthcoming), The social construction of organizational scale. This paper will be presented at the conference of the Netherlands Institute of Government (NIG), Leuven, Belgium, 29 and 30 November 2012.

Purdue, D. (2001). Neighbourhood governance: leadership, trust and social capital, *Urban Studies*, 38 (12), 2211-2224.

Putters, K. E. van Hout en T.C. Ribeiro (2007). *De zorg van het lokaal bestuur. Consequenties van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning*. Assen: Van Gorcum.

Star, S. L. (2010). This is not a boundary object: reflections on the origin of a concept, *Science, Technology & Human Values*, 35 (5), 601-617.

Star, S. L. and J. R. Griesemer (1989). Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's museum of vertebrate zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19 (3), 387-420.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2009). *Buiten de gebaande paden. Advies over intersectoraal gezondheidsbeleid*. Den Haag: RVZ.

Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2010). *Perspectief op gezondheid 20/20*. Den Haag: RVZ.

Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2012). *Regie aan de poort (werktitel)*. Den Haag: RVZ.

Roussos, S.T. and S.B. Fawcett (2000). A review of collaborative partnerships for improving community health, *Annu. Rev. Public Health*, 21, 369–402.

Viatore (2011). *Wegwijzer Wijk- en Buurtgericht Werken 2011. Inzichten uit het Transitie Programma Langdurende Zorg. Verbreed naar tien nieuwe praktijken*. Zonder plaats: eigen uitgave.

Vilans (2012). *Achtergrondstudie voor RVZ. Arrangementen op het grensvlak tussen Zorg & Welzijn. Een verkenning van wijkinitiatieven*. Utrecht: Vilans.

Vrom-Raad (2009). *Stad en wijk verweven. Schakelen, verbinden en verankeren in de stad*. Den Haag: Vrom-Raad.

Wallace, A. (2010). New neighbourhoods, new citizens? Challenging 'community' as a framework for social and moral regeneration under New Labour in the UK, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4), 805–819.

Walsh, P. (2001). Improving governments' response to local communities – is place management an answer?, *Australian Journal of Public Administration*, 60 (2), 3-12.

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80 (1), 103-124.

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.