

Sociale wijkteams onder druk

Een veranderkundig perspectief

Sinds 1 januari 2015 zijn de taken op het gebied van zorg, jeugd en werk en voor de ondersteuning en verzorging daarbij overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Integrale sociale wijkteams zijn het paradepaardje van het nieuwe stelsel. Maar de wijkteams komen van verschillende kanten steeds meer onder druk te staan en dat kan leiden tot spanningen en conflict, terwijl de aandacht eigenlijk uit zou moeten gaan naar de co-constructie van een gedeelde aanpak, werkwijze en identiteit van de teams. Waar zitten de valkuilen en hoe kan een veranderkundig perspectief helpen?

Door Renate Werkman

De onderliggende veronderstelling achter de decentralisatie is dat gemeenten bij uitstek in de positie zijn om de regie te voeren in het nieuwe stelsel. Het Rijk rekent erop dat gemeenten de taken in het sociale domein effectiever en efficiënter kunnen organiseren en aansturen door zorg- en welzijnsactiviteiten anders, slimmer te organiseren, een innovatieve integrale aanpak te benutten, dicht bij de burger te werken in de wijk en de kracht van burgers gericht te benutten. De verwachting is dat zo'n aanpak bijdraagt aan goede zorg tegen lagere kosten.

Om goede en betaalbare zorg in de wijk te realiseren kiezen veel gemeenten voor het principe van integrale sociale wijkteams: interdisciplinaire teams van hulp- en zorgverleners die in één wijk nauw met elkaar samenwerken om ondersteuning te bieden aan de bewoners van die wijk. Eén gezin, één plan, één regisseur en een vaste groep van hulpverleners die op elkaar zijn ingespeeld. Dat vraagt om samenwerking tussen zorg- en welzijnsinstellingen, huisartsen, gemeente en burgers. De beoogde voordelen van zo'n ontschotte aanpak zijn onder andere minder schakels en minder bureaucratie, zorg dicht bij huis, integraal en meer uitgaand van de mogelijkheden en zelfredzaamheid van cliënten.

Maar sociale wijkteams krijgen langzamerhand de status van een soort Haarlemmerolie en worden eerder een doel dan een middel om te komen tot betere zorg. En hoewel er in sommige gemeenten voortvarend aan mooie dingen wordt gewerkt, wordt er tegen de achtergrond van deze hoge verwachtingen in andere gemeenten echter geworsteld met de realisatie van de wijkteams. Elk teamlid is bijvoorbeeld gehouden aan de procedures en regels van de eigen discipline en in de samenwerking tussen disciplines wringt dat regelmatig. Teams lopen

bovendien aan tegen bestaande wet- en regelgeving vanuit de overheid, bijvoorbeeld op het gebied van de privacy. Verder zijn niet alle hulp- en zorgverleners altijd (voldoende) betrokken in het team. Een nieuwe werkroutine is nog niet ontwikkeld en informatiesystemen zijn soms maar moeilijk te koppelen. Lang niet alle burgers beschikken bovendien over een toereikend netwerk om meer zelfredzaam te kunnen worden.

De omgeving wordt intussen steeds ongeduldiger. Cliënten maken zich zorgen of ze nog wel passende zorg krijgen. Politieke partijen stellen vragen over de effectiviteit van de wijkteams en vragen zich af of gemeenten wel in staat zullen zijn om de beoogde bezuinigingen te realiseren en tegelijkertijd een goede zorgverlening te garanderen. De druk op de wijkteams groeit en dat heeft gevolgen voor een effectieve organisatie en realisatie van de teams, voor de samenwerking binnen het team en voor de zorg- en hulpverlening aan cliënten. Welke handvatten kunnen veranderkundige perspectieven bieden om gemeenten en sociale wijkteams te helpen?

Eenzijdige keuze voor een veranderstrategie

Gemeenten geven in het nieuwe stelsel de sturings- en financieringsstructuur vorm. Deze structuur is tot stand gekomen onder tijdsdruk en in een context van bezuinigingen en een gevoelde druk om kosten en uitvoeringsrisico's zoveel mogelijk te beheersen. De structuur is leidend in de plannen en in de ruimte die de wijkteams vervolgens hebben om hun ondersteuning in te richten en vorm te geven. Het gevolg is dat de sociale wijkteams vaak vooral zijn aangevlogen als een ontwerp- en implementatievraagstuk. Al dan niet ondersteund door adviesbureaus is een nieuwe werkwijze beschreven, de

wijze waarop deze moet worden geïmplementeerd en zijn communicatieplannen ontwikkeld. Maar door zo sterk in te zoomen op ontwerp- en implementatieplannen kunnen andere, essentiële veranderopgaven over het hoofd worden gezien: een soort *inattentive blindness* (vgl. Mack & Rock, 1998). Op deze manier wordt in bijna een derde van alle veranderingsprocessen min of meer automatisch een planmatige veranderstrategie gebruikt, vooral in overheidsorganisaties en zorginstellingen (Werkman 2006; Werkman, Boonstra & Elving 2005). Deze aanpak lijkt op de kortere termijn en onder de druk om snel resultaat te behalen heel vruchtbaar. Maar de gevolgen van gemiste of verwaarloosde veranderopgaven worden vaak pas naderhand zichtbaar, bijvoorbeeld in het daadwerkelijke werk in de wijkteams en met de cliënt.

Essentiële veranderopgaven bij de realisatie van sociale wijkteams

De metaforen van Morgan (1986) geven heel bruikbare handvatten om veranderopgaven te signaleren en te duiden. Vanuit het perspectief van de machinemetafoor kan de nieuwe

meer dan de som der delen. Het betekent ook interdisciplinair (samen)werken: een synthese van meerdere disciplines in een nieuwe aanpak of oplossing die meer is dan een stapeling van disciplines (Repko 2012). Dat kost tijd. Het vraagt om het herdefiniëren van cliëntbehoeften en om de co-constructie van een gezamenlijke, gedeelde identiteit, gedeelde perspectieven en een gedeelde opvatting over een aanpak en over kwaliteit als belangrijke veranderopgave.

Als we kijken vanuit de politieke metafoor (Morgan, 1986), dan zien we de beginfase van een nieuw team als een proces van invloedsoefening en onderhandeling met als doel te komen tot een verdeling van activiteiten, geld en middelen. De instellingen waarvoor leden van de wijkteams werken, zijn afhankelijk van de gemeente voor de contractering. Deze contractering vindt vanuit een bezuinigingsoogpunt vaak min of meer noodgedwongen budgetgedreven plaats, in lijn met de financieringsstructuren van gemeenten en onder de opgelegde tijdsdruk van een deadline. Maar wanneer de teams uiteindelijk toekomen aan het echte werk lopen zij risico op een

In bijna een derde van alle veranderingsprocessen wordt min of meer automatisch een planmatige veranderstrategie gebruikt

situatie misschien wel worden ontworpen en voorgeschreven, maar vanuit de cultuurmetafoor wordt duidelijk dat het zo eenvoudig niet is. In een integraal sociaal wijkteam moeten mensen uit verschillende organisatieculturen en vakdisciplines en met verschillende opvattingen over kwaliteit, verschillende regels, protocollen en werkwijzen in één team samen tegemoetkomen aan de behoeften van de cliënt. 'Integraal' is daarbij

mismatch met de complexere werkelijkheid en met (de noodzaak van) een nieuwe werkwijze. De afhankelijkheid van gemeenten voor de contractering kan er bovendien voor zorgen dat hun werkgevendende instellingen het wel uit hun hoofd laten om zorgen en risico's onder de aandacht te brengen.

Een meervoudig perspectief

Er liggen in de praktijk van sociale wijkteams dus meerdere veranderopgaven en die vragen om een meervoudig perspectief en een meervoudige aanpak. Die veranderopgaven hebben te maken met het herdefiniëren van de klantvraag, het co-constructeren van de eigen identiteit en van een nieuwe werkwijze, maar ook met praktische uitdagingen zoals de afstemming van informatiemiddelen en ontwikkeling van passende financierings- en sturingsstructuren en de spanningen en conflicten die in dit proces ontstaan. Dergelijke veranderopgaven zijn minder tastbaar en lenen zich niet goed voor een planmatige verandering (vgl. Werkman 2006; Vermaak 2008). Maar ze hebben wel aandacht nodig omdat het succes van het sociale wijkteam er in grote mate van afhankelijk is. Opmerkelijk is dat meervoudig denken en handelen vaak al lang maatgevend is voor de werkwijze van verschillende disciplines die deel uitmaken van wijkteams: binnen het algemeen maatschappelijk werk wordt bijvoorbeeld zowel individueel, systeemgericht, relatiegericht als groepgericht gewerkt (Boel, 2013). Ook opbouwwerkers werken vaak op een meervoudige en integrale

Voorbeeld

Een integraal sociaal wijkteam worstelt met de verdeling van taken en de randvoorwaarden waaraan het werk moet voldoen. Iedere discipline in het team heeft zijn eigen regels en werkwijze en die werkwijzen staan in sommige gevallen behoorlijk vast in protocollen waaraan moet worden voldaan. Maar er is ook sprake van overlap tussen de verschillende werkprocessen en taken van elk van de disciplines. De diffuse scheidslijnen zijn voor verschillende teamleden aanleiding om de werkverdeling tot onderwerp van gesprek te maken. Verschillende leden pleiten voor een herverdeling en vinden dat bepaalde taken die nu door anderen worden gedaan, evengoed in hun eigen werkproces thuishoren. Naarmate de gesprekken vorderen, dreigt er steeds meer een patstelling te ontstaan rondom de vraag wiens kennis, scholing en protocollen, achtergrond en gebruikelijke clientële doorslaggevend moeten zijn in de werkverdeling.



Foto: Ger Loeffen/Hollandse Hoogte

wijze aan de cohesie in de wijk. Het lijkt zinvol om de waardevolle kennis van deze medewerkers te benutten om het perspectief op de ontwikkeling en inrichting van sociale wijkteams op te rekken. Maar in het realiseren van integrale sociale wijkteams lijkt zo'n meervoudig perspectief regelmatig maar moeilijk van de grond te komen. Met als gevolg dat professionals geschoold in een integrale en meervoudige werkwijze in een team moeten samenwerken binnen de kaders van een eenzijdig perspectief, terwijl zij beseffen dat zij daardoor het risico lopen om tekort te schieten naar hun cliënten.

De verbinding tussen onderstroom en bovenstroom onderzoeken

Veel van de hiervoor beschreven veranderopgaven in wijkteams hebben te maken met de zogenaamde 'onderstroom' van veranderingen. De 'bovenstroom' betreft de formele organisatie, de rationele pogingen om het ontwikkelproces formeel te beheersen met visiedocumenten, jaarplannen, regels en procedures, implementatieplannen, etc. De onderstroom daarentegen betreft de minder tastbare en grijpbare werkelijkheid van manieren van praten met elkaar, emoties, spanningen,

conflicten, creativiteit, etc. die niet te 'managen' valt (zie bijvoorbeeld Van Es, 2008). Onderstroom en bovenstroom zijn bij integrale sociale wijkteams onlosmakelijk met elkaar verbonden. Conflicterende regelgeving, financiële afspraken en botsende verwachtingen in de bovenstroom bijvoorbeeld, of het elkaar min of meer noodgedwongen moeten beconcurreren om geld of middelen, leiden er in de onderstroom toe dat mensen elkaar soms tegen wil en dank vastzetten in contraproductieve interacties en doorgaande botsingen. Daaruit kunnen contraproductieve 'interactiepatronen' ontstaan (zie onder andere Werkman, 2006, 2010, 2011). Wanneer deze niet worden geadresseerd, kunnen ze een effectieve realisatie van het sociale wijkteam zodanig in de weg staan dat zelfs als de onderliggende problemen zijn opgelost, de problematiek in de onderstroom nog door suddert. Hieraan is het vaak lastig ontsnappen.

De uitdaging is om de verbinding tussen boven- en onderstroom te onderzoeken en de spanningen en contraproductieve interactiepatronen die daarin kunnen ontstaan en invloed hebben op de realisatie van de doelen in de bovenstroom, te expliciteren en adresseren.

Conclusie en uitdagingen voor gemeenten en procesbegeleiders

Het betoog in dit artikel is dat sociale wijkteams een potentiële bron zijn van conflict en spanning. De teams staan op verschillende manieren onder druk daar waar bovenstroom en onderstroom in de realisatie van wijkteams elkaar raken. In de bovenstroom bepalen de context van bezuinigen en beheersing van kosten en risico's en de in deze context ontwikkelde financieringsstructuren en implementatieplannen vanuit gemeenten de ruimte die wijkteams krijgen om hun werkwijze en ondersteuning in te richten en vorm te geven. Een vrij eenzijdige planmatige veranderkundige aanvliegroute is er regelmatig mede de oorzaak van dat bepaalde essentiële veranderingen om te komen tot een goed integraal sociaal wijkteam, worden verwaarloosd of over het hoofd gezien. Tegelijkertijd is de druk vanuit de maatschappij en de cliënt groot om toch vooral goede en passende zorg te leveren en stellen politieke partijen vragen over zowel de kwaliteit en de effectiviteit van de wijkteams als over de realisatie van de beoogde bezuinigingen. De hoge verwachtingen rondom de

vraagstukken aanvliegen vanuit hun huidige regierol en binnen de kaders van het dominante perspectief en de bijbehorende aanpak, is er een reëel risico dat contraproductieve interactiepatronen zullen verdiepen en de wijkteams uiteindelijk overbelast en 'op slot' raken. De uitdaging is om de situatie en de risico's in bovenstroom en onderstroom in de teams in kaart te brengen, de veranderingen voor de teams hieruit te duiden en aan de hand daarvan te zoeken naar de handlungsruimte. Een onderzoekende en reflectieve werkwijze is daarbij behulpzaam. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden voorhanden om de stand per wijkteam op te nemen, aanrijpingspunten voor verbetering te definiëren en passende veranderingen bij de veranderingen te kiezen (vgl. Werkman 2006).

Met het oog op een aanpak – en in het kader van dit tijdschrift – is de vraag interessant of en hoe veranderkundigen en mediators elkaar kunnen versterken in een meervoudige aanpak. Waar de veranderkunde probeert om slagen en falen van veranderprocessen en veranderingen te begrijpen en

De teams staan onder druk daar waar bovenstroom en onderstroom in de realisatie van wijkteams elkaar raken

sociale wijkteams en de status die ze hebben gekregen als een soort Haarlemmerolie vergroten de druk nog verder. In de onderstroom komt de ontwikkeling van de integrale sociale wijkteams hierdoor op verschillende manieren onder druk te staan: op het niveau van de beroepsethiek ervaren professionals geschoold in een integrale en meervoudige denk- en werkwijze intern conflicten als zij in een team moeten samenwerken binnen de kaders van een te nauw perspectief. Tegelijkertijd beseffen zij dat zij daardoor het risico lopen om tekort te schieten naar hun cliënten. Op het niveau van het team dreigen er spanningen en conflicten te ontstaan doordat professionals van verschillende disciplines, uit verschillende organisaties en met verschillende werkwijzen, kwaliteitsopvattingen en protocollen met elkaar moeten samenwerken in één team. Op organisatieniveau is het moeilijk om de problemen zichtbaar en oplosbaar te maken doordat zorg- en welzijnsinstellingen afhankelijk zijn van de gemeente voor de contractering. Tegen de achtergrond van deze context moeten de wijkteams zelf samen nog het proces doormaken van identiteitsontwikkeling en onderling bepalen wiens professionele normen en mores waar en hoe gaan prevaleren in de nieuw te ontwikkelen werkwijze.

Hoewel er op korte termijn misschien voortgang wordt geboekt, is met de huidige benadering de kans groot dat deze voortgang op de langere termijn stagneert. Als gemeenten deze

aanpakken ontwikkelt waarmee veranderingen effectiever kunnen worden gerealiseerd, brengt de mediator strijdende partijen in gesprek zodat een oplossing dichterbij komt. De mediator richt zich daarmee op specifieke onderstroomproblematiek, terwijl de veranderkundige zich bezighoudt met het begrijpen en oplossen van vraagstukken in zowel de onderstroom als de bovenstroom en in de verbinding tussen beide. Een alliantie tussen beiden lijkt waardevol. De mediator als neutrale buitenstaander kan bij scherpe tegenstellingen in de onderstroom de spanningen helpen oplossen en op die manier de weg helpen effenen voor veranderkundige interventies. Maar ook in het faciliteren van het proces van identiteitsconstructie in sociale wijkteams en bij het ontwikkelen van een effectieve samenwerking tussen gemeenten en zorgverleners kunnen allianties tussen veranderkundigen en mediators waardevol zijn. Stagnatie in dit proces wordt vaak veroorzaakt door, en resulteert in, een sterke focus van partijen op datgene wat hen verdeelt en op waar en hoe zij verschillen. Denk dan bijvoorbeeld aan verschillen in opvattingen, overtuigingen, denk- en werkwijze van partijen. Die kloof die dan ontstaat, wordt vaak groter naarmate er meer over wordt gesproken. Een mediator kan helpen door de gemeenschappelijke aspecten in de identiteit van de conflictpartijen op te zoeken en daarmee de aandacht weg te leiden van de verschillen en frictiepunten (Block & Siegel, 2011). Tegelijkertijd kan de veranderkundige een context en werkwijze helpen creëren waarin wordt

Door de klachtbehandelaar

voorkomen dat partijen terugvallen op de thema's die hen scheiden. Zo ontstaat er ruimte om te werken aan de respectievelijke rollen, werkwijze en een gedeelde identiteit.

Literatuur

- Block, R., & Siegel, D.A. (2011). Identity, bargaining and third party mediation. *International Theory*, 3 (3), p. 416-449.
- Bool, M. (2013). *Verkenning methoden algemeen maatschappelijk werk*. Utrecht: Movisie.
- Clarke, S. (2008). Culture and identity. In: T. Bennett & J. Frow (Eds.), *The SAGE Handbook of Cultural Analysis*, Sage.
- Mack, A. & Rock, I. (1998). *Inattentional Blindness*, MIT Press.
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. Newbury Park, CA: Sage.
- Repko, A.F. (2012). *Interdisciplinary research. Process and theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Van Es, R. (2008). *Veranderdiagnose. De onderstroom van organiseren*. Deventer: Kluwer.
- Vermaak, H. (2008). *Veranderen? Kies de juiste strategie*. www.kluwermanagement.nl.
- Werkman, R.A. (2006). *Werelden van verschil: hoe actoren in organisaties vraagstukken in veranderprocessen creëren en hanteren*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam. Rotterdam: Optima.
- Werkman, R.A. (2010). Tien circulaire interactiepatronen die organisatieverandering bemoeilijken. *De Communicatiedesk.nl*.
- Werkman, R.A. (2011). Viciieuze cirkels in het handelen van managers. Overzie en hanteer het web van afhankelijkheidsrelaties. *Managementsite.nl*.
- Werkman, R.A., Boonstra, J.J. & Elving, W.J.L. (2005). Complexiteit en weerbaarheid in veranderprocessen. Patronen in het verandervermogen van Nederlandse organisaties. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nr. 5.

Over de auteur



Renate Werkman is organisatiepsycholoog en veranderkundige. Ze promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam op actieonderzoek naar slagen en falen van veranderingsprocessen en de rol van interactiepatronen daarin. Momenteel ondersteunt ze als zelfstandig onderzoeker, adviseur en facilitator vanuit het Kantelwerkers-netwerk veranderings- en vernieuwingsprocessen in en tussen organisaties in met name de publieke en non-profitsector.

Tijdschrift Conflictantering biedt ruimte voor ervaringen uit de klachtbehandeling. SKM-klachtbehandelaars presenteren in deze rubriek een casus. Zij hanteren daarbij een eenvoudig model dat tot vragen en discussie aanleiding geeft: wat vindt een klager; wat vindt de mediator; wat wisselen ze uit aan argumenten? De situatie wordt zoveel mogelijk geanonimiseerd, zodat herkenning van personen en zaken wordt voorkomen. De rubriek is bedoeld als uitnodiging aan de lezer/mediator om het eigen handelen in een dergelijke situatie nog eens onder de loep te nemen en daarover uit te wisselen met collega's, bijvoorbeeld tijdens een intervisiebijeenkomst.

De werknemer en de nieuwe eigenaar

De situatie

Een werknemer was de rechterhand van haar directeur. Zij werkten samen in een kleine organisatie binnen de zorgsector. Hij deelde alles met haar en zij had het erg naar haar zin. Helaas kreeg zij, evenals haar collega's, vlak voor de zomer te horen dat zij met ingang van de volgende maand een nieuwe werkgever zou hebben. De nieuwe eigenaar was een grote commerciële instelling.

De klager

De klager werd kort na de indienstreding bij de nieuwe werkgever ziek. Naar eigen zeggen omdat zij bij haar oude werkgever heel hard en prettig had gewerkt, terwijl zij bij de nieuwe werkgever geen poot aan de grond kreeg, niet werd gewaardeerd en klusjes onder haar niveau kreeg opgedragen. De bedrijfsarts adviseerde mediation omdat er naar zijn mening sprake was van een arbeidsconflict. 'Tijdens de mediation met mijn nieuwe werkgever kreeg ik het gevoel dat de mediator niet neutraal was. Hij noteerde op een flip-over een aantal belangen van mij en van mijn werkgever en terwijl hij met een van mijn belangen bezig was, kreeg ik ineens het verwijt: "Echt alles staat ter discussie tussen jullie." Toen heb ik gezegd dat ik mijn twijfels had over zijn neutraliteit en vond dat hij meer op de hand van mijn werkgever was. Toen de mediator me daarop vroeg wat hij had gedaan of nagelaten en anders had kunnen doen, heb ik gezegd dat ik dat niet wist, het was een gevoel.'

De mediator

'Hoewel ik betwijfelde of de klager nu wel kon aangeven wat de aanleiding was voor haar gevoel, heb ik haar na ontvangst van de klacht direct gemaild of ze telefonisch contact wilde. In het daarop volgend telefoongesprek beschreef ze twee momenten waarop zij het gevoel kreeg dat ik niet meer neutraal was. Ik herkende de momenten, maar herinnerde me alleen dat ik feiten constateerde.' De klager gaf daarop aan zijn intenties niet te betwijfelen, maar benadrukte nogmaals hoe het op haar overkwam. De mediator: 'Toen realiseerde ik me pas dat mijn constatering heel anders waren overgekomen. Ik heb toen gevraagd of het beter was geweest als ik mijn waarnemingen in een vertrouwelijk gesprek onder vier ogen had besproken in plaats van in het bijzijn van de werkgever. Ze beaamde dat volmondig.' Als vervolgens de mediator toezegt voortaan eerder aan het gebruiken van een caucus te zullen denken, is daarmee voor de klager de kwestie afgehandeld.

Dilemma

Wat doet u in zo'n situatie? Benoemt en bespreek u uw waarnemingen in de mediation of kiest u voor een caucus?

Wilt u reageren? U kunt uw reactie mailen naar de redactiesecretaris (m.godijn@mediatorsvereniging.nl) of een reactie plaatsen op LinkedIn in de groep Tijdschrift Conflictantering.