



Evaluatie van het Nieuw Rotterdams Welzijn

Een kwalitatief onderzoek
naar de werking van het
beleidskader NRW

Onderzoek en Business Intelligence



Gemeente Rotterdam

Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Datum: 23 september 2019

Auteur(s): Dave Bruggeling, Justine Anschutz, Annemarie Reijnen en Toine Wentink

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en doel	5
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Methodologie	7
2.1	Keuze gebieden	7
2.2	Operationalisatie begrippen	8
2.3	Vakmanschap	8
2.4	Stappen in de analyse	9
2.5	Dataverzameling	10
2.6	Analyse	10
3	Beeld van welzijn	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Uitkomsten Omnibusenquête Welzijn	11
3.3	Metaforen van welzijn	13
3.3.1	Wat is welzijn?	14
3.3.2	Hoe werkt welzijn?	14
3.4	Conclusies	15
4	De welzijnsopdracht	16
4.1	Inleiding	16
4.2	De welzijnsopdracht op papier	16
4.3	Praktijkervaringen met het beleidskader en de welzijnsopdracht	17
4.4	Veranderend vakmanschap	19
4.5	Aanbestedingsproces	20
4.6	Conclusies	21
5	Preventieve functies van welzijn	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Signalering van problematiek	22
5.3	Activering en participatie	25
5.4	Eigen kracht/talent/zelfredzaamheid	28
5.5	Samenredzaamheid	31
5.6	Conclusies	33

6	Huizen van de Wijk	36
6.1	Inleiding	36
6.2	Beheer en gebruik	36
6.3	Huizen van de Wijk per gebied	37
6.4	Conclusies	38
7	Samenwerking	39
7.1	Inleiding	39
7.2	Gebiedsorganisatie van de gemeente	39
7.3	Wijknetwerk en coöperatief samenwerkingsverband	40
7.4	Overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties	42
7.5	Wijkteam en zorginstellingen	44
7.6	Conclusies	45
8	Sturing	47
8.1	Inleiding	47
8.2	Opdrachtgeverschap	47
8.3	Kritische prestatie-indicatoren (kpi's)	50
8.4	Conclusies	52
9	Conclusies en aanbevelingen	53
9.1	Inleiding	53
9.2	Resultaten van het onderzoek	53
9.2.1	Omnibusenquête en metaforenanalyse	53
9.2.2	Welzijnsopdracht	53
9.2.3	Preventieve functies	54
9.2.4	Huizen van de Wijk	56
9.2.5	Samenwerking	57
9.3	Aanbevelingen voor nieuw beleid	58
9.3.1	Inhoud van welzijnswerk	58
9.3.2	Samenwerking	59
9.3.3	Opdrachtverstrekking en sturing	60

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel

Het welzijnswerk in Rotterdam is gebaseerd op het beleidskader Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019 (NRW). Het beleidskader is ontstaan toen in 2014 de verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid naar de stad is overgegaan. De gemeente kreeg hiermee de mogelijkheid om zorg en welzijn beter passend bij de bewoners te organiseren. Het welzijnswerk kent de vraag van bewoners, ondersteunt initiatieven en brengt – met zijn professionals – bewoners en organisaties bij elkaar. Zijn mensen aangewezen op meer specialistische en/of langdurige ondersteuning, en kan hun netwerk deze hulp niet verlenen? Dan krijgen ze snel professionele hulp. Denk hierbij aan basis-hulp jeugd, maatschappelijk werk of advies.

In de opdrachten voor de welzijnsorganisaties zijn naast algemene opgaven voor de gebieden ook stedelijke opgaven verwerkt, zoals het bezoeken van 75-plussers in het kader van het programma Voor Mekaar (bestrijden van eenzaamheid), het bieden van mogelijkheden voor het leveren van een tegenprestatie voor Rotterdammers met een bijstands-uitkering (in het kader van de Participatiewet) en het bezoeken van voortijdig schoolverlaters (in het kader van het programma Leren loont). De gebieds- en stedelijke opgaven zijn verwerkt in kritische prestatie-indicatoren (kpi's), waarover de welzijnsorganisaties verantwoording moeten afleggen.

De opdracht voor de uitvoering van het welzijnswerk is door middel van twee aanbestedingsrondes aan 14 organisaties gegund (één per gebied), voor de periodes 2016-2017 en 2018-2021. Daarnaast biedt de gemeente subsidiemogelijkheden voor andere welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties (Couleur Locale en Regeling bewonersinitiatieven).

Uit het beleidskader NRW komen twee verwachtingen naar voren over de rol van welzijnsorganisaties. Enerzijds is de verwachting dat welzijnsorganisaties **de samenwerking tussen organisaties in een gebied** (het wijknetwerk) zullen stimuleren. In het wijknetwerk verwacht beleid dat welzijnsprofessionals opereren als 'de slimme verbinder', 'aanjager van innovaties' en 'kenner van de spelers'. Anderzijds leeft de verwachting dat welzijnsorganisaties **individuele bewoners ondersteunen** om zelfredzamer te worden en om elkaar meer te ondersteunen

(samenredzaamheid). Dit kan vormgegeven worden door welzijnswerkers die jongeren ondersteunen, ondersteuning bieden aan vrijwilligers en mantelzorgers, en door middel van collectief aanbod in de Huizen van de Wijk.

Volgens het NRW zouden welzijnsorganisaties vier preventieve functies moeten vervullen in het wijknetwerk (de 'basisinfrastructuur welzijn'):

1. **Tijdig signaleren en (gezondheids)preventie:** Tijdig signaleren en het tijdig inzetten van interventies is geboden om erger te voorkomen. Welzijn positioneert zich als spil in het wijknetwerk en bouwt actief aan de samenwerking met huisartsen, wijkverpleegkundigen, de teams van de woonzorgcentra en andere relevante partners. De focus van preventie is gericht op jeugd en ouderen.
2. **Het aanjagen van de eigen kracht en talenten van bewoners** (jeugd en volwassenen): Initiatieven van bewoners faciliteren en stimuleren. Jongeren uitdagen om invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving (jeugdparticipatie). Het aanbieden van professionele ondersteuning, indien nodig. Talenten van kinderen ontwikkelen en hun leefwereld vergroten door hen te prikkelen en te stimuleren zodat hun zelfvertrouwen en motivatie groeien.
3. **Activering & participatie:** Maatschappelijke participatie en contacten met anderen zijn essentieel voor alle Rotterdammers. Welzijn organiseert participatie, stage- en werk-leerplekken voor bewoners (jeugd en volwassenen, met een uitkering). Met het wijknetwerk collectieve diensten organiseren, zoveel mogelijk gehuisvest in de Huizen van de Wijk, zoals maaltijdvoorziening, was- en boodschappenservice en wijkvervoer.
4. **Ondersteuning & dienstverlening:** Welzijn is als uitvoerder georganiseerd binnen de VraagWijzer en het wijkteam. De inzet is gericht op stabilisatie of voorkomen van terugval bij volwassenen. Het gaat dan om lichte (woon)begeleiding van - of thuishulp aan - ouderen, van mensen met een licht verstandelijke beperking of psychosociale problematiek. Voor jeugd zit de basishulp in het wijkteam.

Voor 2020 en volgende jaren wordt een nieuw beleidskader ontwikkeld. Het gaat om een integraal beleidskader waarin Wmo, Welzijn en Jeugdhulp worden samengenomen. Vanuit de afdelingen Publieke Gezondheid, Welzijn & Zorg (PGW&Z) en Jeugd & Onderwijs (J&O) van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) van de gemeente Rotterdam is de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gevraagd input te leveren voor het onderdeel welzijn in het nieuwe beleidskader in de vorm van een evaluatie van het huidige beleidskader NRW. Vanuit de opdrachtgevers is de interesse wat betreft de evaluatie vooral in functie 1 tot en met 3, oftewel: tijdig signaleren en (gezondheids)preventie, het aanjagen van de eigen krachten en talenten van bewoners én activering & participatie. Functie 4 (ondersteuning & dienstverlening) wordt niet meegenomen in dit onderzoek, mede omdat deze functie onder een andere aanbesteding valt, namelijk die van de wijkteams.

De afdelingen PGW&Z en J&O zijn vooral geïnteresseerd in hoe het beleid in de praktijk heeft gewerkt, of welzijn heeft bijgedragen aan de 'beweging naar voren' (meer informeel oplossen, met eigen kracht en sociale netwerken van burgers, minder zorggebruik) en wat daaruit te leren valt voor het nieuwe beleidskader. Doel van het onderzoek is daarom leren en verbeteren, het doel is niet verantwoording van het beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende hoofdonderzoeksvragen staan centraal binnen deze procesevaluatie NRW:

1. Hoe werkt het beleidskader NRW als beleidsinstrument waarin preventie een belangrijke kerntaak van welzijn is? Met preventie bedoelen we hier: (1) het tijdig signaleren en adresseren van problemen bij bewoners om erger te voorkomen, (2) het aanjagen van de eigen krachten en talenten van bewoners én (3) activering en participatie in de zin van samenredzaamheid en zelfredzaamheid.
2. Hoe werkt het beleidskader NRW inhoudelijk uit in de praktijk op het gebied van preventie? In andere woorden: Hoe vervullen welzijnsorganisaties en Couleur Locale partijen die opereren onder het beleidskader NRW hun preventieve rol?
3. Welke factoren bevorderen of belemmeren het vervullen van deze preventieve rol?

Wij geven een antwoord op deze drie centrale vragen langs de volgende deelvragen:

1. Hoe is de preventieve rol van het beleidskader NRW verwerkt in de bestekken en contracten van welzijnsorganisaties?
2. Welke rol hebben welzijnsorganisaties gespeeld bij het tijdig signaleren en adresseren van problemen bij bewoners?
3. Welke rol hebben welzijnsorganisaties en Couleur Locale partijen gespeeld in de totstandkoming dan wel versterking van bewonersinitiatieven, samenredzaamheid en zelfredzaamheid van bewoners?
4. Welke rol hebben welzijnsorganisaties gespeeld in de verbinding tussen zorg en welzijn?
5. Zijn er indicaties dat de inzet van welzijnsorganisaties heeft geleid tot minder zorggebruik (WMO en/of jeugdhulp)? Aangezien we in dit onderzoek geen expliciete uitspraken kunnen doen over effecten, zal deze deelvraag voornamelijk dienen ter verkenning. Denk bijvoorbeeld aan het schetsen van voorbeelden.
6. In hoeverre is er een spanningsveld tussen het inspelen op de lokale vraag, gebiedsgerichte aanpak en de stedelijk gerichte kpi's?
7. In hoeverre zijn de samenwerkingsrelaties binnen het wijknetwerk ondersteunend aan de drie preventieve functies van welzijn?
8. In hoeverre lukt het welzijnsorganisaties om zowel jongeren als ouderen te bereiken? Hoe worden de doelgroepen geselecteerd?

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de methodes die zijn gebruikt in dit onderzoek. Hoofdstuk 3 gaat in op het beeld van welzijn, uitkomsten van de Omnibusenquête en genoemde metaforen over welzijn. Hoofdstuk 4 beschrijft de welzijnsopdracht en aanbesteding. Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de preventieve functies van welzijn.

In hoofdstuk 6 komen de Huizen van de Wijk aan bod. Hoofdstuk 7 beschrijft de samenwerking met verschillende type organisaties. In hoofdstuk 8 staat de sturing en kpi's centraal. Vervolgens worden in hoofdstuk 9 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2 Methodologie

2.1 Keuze gebieden

Gezien de beperkte tijd waarin dit onderzoek is uitgevoerd, is ervoor gekozen om geen effect-onderzoek te doen, maar een procesevaluatie. Het gaat hierbij dus niet om het bewijzen van effecten (heeft het één geleid tot het ander?), maar vooral om de ontwikkeling van welzijn binnen gebieden in Rotterdam en de mate waarin het beleidskader in deze gebieden terug te zien is in de praktijk.

Daarom is gekozen een casestudy te doen in drie gebieden: A, B en C. De keuze voor een onderzoek in gebieden is gemaakt, aangezien welzijn plaatsvindt op gebiedsniveau. De gebieden zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria:

- Er heeft geen wisseling van aanbieder plaatsgevonden in 2018. Dit zou anders de complexiteit van het onderzoek hebben vergroot, omdat we dan rekening hadden moeten houden met twee aanbieders met mogelijk verschillende aanpakken.
- Diversiteit in gebieden betreffende omvang (kleine versus grote gebieden) en spreiding (noord versus zuid).
- Geen overlap met andere onderzoeken op het gebied van welzijn.

Een korte beschrijving van de drie gekozen gebieden is te vinden in het onderstaande schema. Om herleidbaarheid te voorkomen noemen we deze gebieden A, B en C.

Tabel 1 Karakteristiek gebieden en welzijnsaanbieder

	Gebied A	Gebied B	Gebied C
Noord/Zuid oever Rotterdam	Noord	Zuid	Zuid
Grootte	Klein gebied (<20.000 inwoners)	Groot gebied (>50.000 inwoners)	Groot gebied (>50.000 inwoners)
Gebiedsscores op verschillende problematiek (o.a. schuldenproblematiek, eenzaamheid, schooluitval, taalachterstand)	Problematiek merendeels onder gemiddeld voor volwassenen, bovengemiddeld voor jeugd	Problematiek merendeels bovengemiddeld	Problematiek merendeels bovengemiddeld
Sociaaleconomische status bewoners	Gemengd gebied qua inkomen, relatief minder werkloosheid	Gebied met relatief veel lage inkomens en relatief veel werkloosheid	Gebied met relatief veel lage inkomens en relatief veel werkloosheid
Herkomst	Klein deel niet-westerse migratieachtergrond	Helft inwoners met niet-westerse migratieachtergrond	Iets minder dan de helft inwoners met niet-westerse migratieachtergrond
Type aanbieder (2018)	Aanbieder	Aanbieder met onderaannemers	Consortium, aanbieder met onderaannemer

2.2 Operationalisatie begrippen

Voor het vervolg van het rapport hanteren we de volgende benamingen om verschillende welzijnsorganisaties aan te duiden: hoofdaanbieder, overige welzijnsorganisatie en bewonersorganisatie. Deze termen typeren we binnen dit onderzoek als volgt:

Hoofdaanbieder: de welzijnsorganisatie die de aanbesteding heeft gewonnen. Per gebied is er één welzijnsorganisatie aangesteld als hoofdaanbieder.

Overige welzijnsorganisaties: organisaties die aanvullend aan de hoofdaanbieder actief welzijnsactiviteiten ontplooiën. De meeste daarvan krijgen subsidie vanuit het Couleur Locale budget van de gemeente. Zij hebben minstens één betaalde kracht in dienst en werken daarnaast veel met vrijwilligers. De term 'Couleur Locale organisatie' die veel gemeenteambtenaren gebruiken, dekt niet helemaal de lading, want sommige van deze organisaties krijgen ook financiering uit andere bronnen, zoals particuliere fondsen of de WMO. Soms is die financiering omvangrijker dan de financiering vanuit de gemeente.

Bewonersorganisaties: (kleine) organisaties zonder professionals. Zij zijn opgezet door buurtbewoners en werken volledig met vrijwilligers. Vaak ontvangen zij subsidie uit de regeling bewonersinitiatieven van de gebiedscommissies. In de praktijk is het onderscheid tussen 'bewonersorganisaties' en 'overige welzijnsorganisaties' niet altijd heel scherp.

Daarnaast hanteert het beleidskader NRW de volgende definities van begrippen die wij ook hebben gebruikt voor dit onderzoek:

Wijknetwerk: een lokaal netwerk van professionele organisaties, huisartsen, vrijwilligersorganisaties, particuliere initiatieven, verenigingen, kerken en ondernemers (pagina 39).

Andere definitie (Zorg voor Elkaar, pagina 9): Het *wijknetwerk* bestaat uit allerlei organisaties en hun initiatieven, zoals scholen, sportverenigingen, vrijwilligers, levensbeschouwelijke organisaties, sociaal ondernemers, maar ook

de VraagWijzers, de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en de stedelijke loketten.

Huis van de Wijk: een publieke ruimte waar meerdere functies worden gecombineerd en meerdere groepen bewoners actief zijn. Niet alleen accommodaties, maar ook tuinen, speelplekken, (dak)parken kunnen centrale ontmoetingsplekken zijn in een wijk/gebied. Een Huis van de Wijk kent verschillende functionaliteiten (pagina 37).

2.3 Vakmanschap

In dit onderzoek ligt de nadruk op de rol die welzijnsorganisaties vervullen en hoe zij het gemeentelijk beleid vormgeven. Hierbij sluiten we aan bij de centrale gedachte die Lipsky (1980) formuleerde in 'Street Level Bureaucracy', dat beleid pas vorm krijgt in de praktijk van de uitvoering. Het is niet zo dat (overheids)beleid eerst door politici en beleidsmakers bedacht wordt om vervolgens slechts uitgevoerd te worden door professionals. Beleid krijgt pas betekenis en vorm in de implementatie ervan in de praktijk door 'streetlevel bureaucrats' (of frontliniewerkers).

Hierbij is het vakmanschap van welzijnsprofessionals belangrijk. Vakmanschap verwijst naar kennis en vaardigheden, maar ook de beroepshouding die nodig is om het vak goed te kunnen uitoefenen. Eerder onderzoek naar welzijn (de Zeeuw et al., 2018¹; Spierts, 2014²) maakt een onderscheid naar twee soorten vakmanschap in het welzijnswerk:

- Agogisch vakmanschap
- Organisatorisch en strategisch vakmanschap

Agogisch vakmanschap verwijst naar de 'logica van het activeren'. In deze logica zijn vijf elementen te onderscheiden: aansluiten en afstemmen (contact leggen, aanwezig zijn), empowerment (aansluiten bij eigen kracht en eigen capaciteiten van mensen), partnership (samenwerken tussen bewoners, professionals en eventueel lokale overheid), arrangeren en ensceneren (waarbij improviseren en flexibiliteit een belangrijke rol spelen) en verbinden.

Organisatorisch en strategisch vakmanschap heeft te maken met beleid en strategie, het onderhandelen met

¹ De Zeeuw et al., 2018. Wat doet de participatie professional? Hogeschool van Amsterdam (HvA) in samenwerking met Universiteit van Amsterdam (UvA).

² Spierts, M. (2014). De stille krachten van de verzorgingsstaat (proefschrift).

verschillende partners, de eigen visie en standpunten helder naar voren kunnen brengen, de betekenis van eigen activiteiten kunnen legitimeren, netwerken kunnen bouwen, bondgenoten kunnen vinden, en ondernemen.

In het NRW-beleid staan verwachtingen ten aanzien van het agogisch vakmanschap van welzijn als het organisatorisch/strategisch vakmanschap van welzijnsorganisaties.

In het onderzoek hebben we gekeken in hoeverre deze twee typen vakmanschap aan de orde komen. Ook hebben we gevraagd naar eventuele veranderingen in het vakmanschap naar aanleiding van het NRW-beleid.

2.4 Stappen in de analyse

Tijdens het onderzoek merkten we dat de indeling in preventieve functies uit het NRW-beleidskader te breed was en lastig te gebruiken in de analyse. Daarom hebben we besloten om de drie preventieve functies uiteen te leggen in vijf preventieve functies:

1. Signalering van problematiek
2. Activering en participatie (het stimuleren van deelname in de samenleving)
3. Eigen kracht, talentontwikkeling en zelfredzaamheid
4. Samenredzaamheid (het verbinden van bewoners met elkaar en het stimuleren van bewonersinitiatieven)
5. Het verbinden van organisaties en bevorderen van samenwerking

De functies 1 t/m 4 zijn gericht op het ondersteunen en in beweging krijgen van **individueen en groepen**, en sluiten aan bij het idee van agogisch vakmanschap. De functie 5 is gericht op het verbinden van **organisaties**. Dit sluit aan bij het organisatorisch en strategisch vakmanschap.

We hebben de volgende definities gebruikt voor de analyse van de vijf preventieve functies, gebaseerd op het NRW-beleidskader:

Signalering van problematiek:

- Het signaleren van persoonlijke of gezinsproblematiek bij bewoners.
- Het doorverwijzen van bewoners of begeleiden van bewoners naar ondersteuning of zorg, intern (binnen de welzijnsorganisatie) of extern

(bijvoorbeeld naar de Vraagwijzer, het wijkteam of een zorginstelling).

Activering en participatie:

- Het begeleiden van bewoners naar een zinvolle dagbesteding of het zelf bieden van deze dagbesteding.
- Het stimuleren van bewoners (al dan niet met een uitkering) om deel te nemen aan de samenleving.
- Het organiseren van collectieve diensten met als doel dat bewoners (beter) kunnen participeren in de samenleving.

Eigen kracht/talent/zelfredzaamheid:

- Het stimuleren van de zelfredzaamheid van bewoners, dat wil zeggen het vermogen om zichzelf te redden in de huidige situatie op een bepaald levensdomein, eventueel met hulp van huisgenoten, sociaal netwerk of een vrijwilliger en/of door gebruik te maken van voorzieningen die in de wijk of stad beschikbaar zijn. Eigen kracht, een combinatie van persoonlijke capaciteiten en het sociale netwerk dat is opgebouwd, is daarbij het uitgangspunt.
- Het ondersteuning bieden aan bewoners om de zelfredzaamheid van bewoners te vergroten, zoals hulp bij administratie en financiën.
- Talenten van kinderen ontwikkelen en hun leefwereld vergroten door hen te prikkelen en te stimuleren zodat hun zelfvertrouwen en motivatie groeien.

Samenredzaamheid:

- Bewoners stimuleren om samen te werken voor de buurt/wijk, gezamenlijk initiatieven te ont-plooien en verantwoordelijkheid te nemen voor hun wijk/buurt.
- Bewoners stimuleren om hun (burger)kracht en kennis voor elkaar in te zetten en elkaar te ondersteunen (als groep).

Samenwerking in de wijk/wijknetwerken:

- Organisaties in de wijk/het gebied stimuleren om samen te werken (rol als aanjager).
- Organisaties in de wijk/het gebied met elkaar verbinden.

2.5 Dataverzameling

Voor de drie casestudies is gekozen om de volgende onderzoeksmethoden te combineren ter beantwoording van de onderzoeksvragen:

- *Deskresearch*, onderzoek naar de bestekken, contracten en werkplannen van de verschillende welzijnsorganisaties per gebied.
- *Interviews* met de gebiedsaccounthouder MO, de gebiedsadviseurs Welzijn Jeugd en Volwassenen³ én wijkmanagers/netwerkers (gebiedsorganisatie).
- Daarnaast per gebied circa 15 (*groeps*)interviews. In totaal zijn in de drie gebieden 51 interviews afgenomen met *burgers* (vrijwilligers, initiatiefnemers van bewonersinitiatieven), *direct betrokken professionals* (managers hoofdaanbieder, sociaal makelaars, participatiemakelaars, jongerencoaches/werkers, ondersteuners voor ouderen, overige welzijnsaanbieders en bewonersorganisaties) en *samenwerkingspartners/ betrokkenen* (CJG-netwerkregisseurs, wijkteamleiders, zorginstellingen en activeringscoaches).
- *Enquête* onder Rotterdamse inwoners die jaarlijks terugkeert waarin dit jaar een aantal vragen zijn opgenomen over de bekendheid met de welzijnsorganisaties en de Huizen van de Wijk.⁴ Dit is op stedelijk niveau onderzocht, waardoor het niet mogelijk is om uitspraken op gebiedsniveau te doen. Daarvoor zijn de aantallen te klein.
- *Member check*: de voorlopige bevindingen zijn besproken in focusgroep gesprekken met respectievelijk vertegenwoordigers van beleid (gemeente en gebiedsorganisatie), managers van uitvoerende organisaties en uitvoerend professionals.

2.6 Analyse

Van interviews zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn anoniem verwerkt en geanalyseerd. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van het programma ATLAS.ti. Er is op gebiedsniveau geanalyseerd zodat we de samenhang in het gebied beter konden begrijpen. Vervolgens is hierop een overkoepelende slag gemaakt door op zoek te gaan naar overeenkomsten en verschillen tussen de drie gebieden. Voor de gegevens van de Omnibussenquête 2019 is gebruik gemaakt van het statistiekprogramma SPSS om gegevens te testen op significantie. Daarnaast hebben we een analyse gedaan op inhoud (deskresearch) en naar metaforen over welzijn die genoemd zijn in de interviews (zie hoofdstuk 3).

³ In het vervolg wordt naar de gebiedsadviseurs Welzijn gerefereerd als gebiedsadviseur Jeugd en gebiedsadviseur Volwassenen

⁴ Omnibussenquête 2019

3 Beeld van welzijn

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de bekendheid en tevredenheid van bewoners met welzijnsorganisaties en Huizen van de Wijk. Dit hebben we door middel van een enquête onder Rotterdamse bewoners getoetst.

Vervolgens gaan we in op een metaforenanalyse die we gemaakt hebben van de interviews onder uitvoerend professionals en beleidsmedewerkers. Welke beelden hebben zij van welzijn, welzijnsorganisaties en welzijnswerk?

3.2 Uitkomsten Omnibusenquête Welzijn

In het voorjaar van 2019 is een enquête uitgezet onder een aselechte steekproef van 3.600 inwoners van Rotterdam, waarvan 1.012 inwoners het onderdeel met vragen over welzijn, welzijnsactiviteiten en Huizen van de Wijk hebben beantwoord. Hieronder volgt een samenvatting van de antwoorden.

Tabel 2 Bekendheid en bezoek Huis van de Wijk

	N	%
Heeft wel eens gehoord van het 'Huis van de Wijk'	301	30%
Kent <i>in de eigen wijk</i> een Huis van de Wijk	219	22%
Is soms geweest in het Huis van de Wijk	101	10%
Is vaak geweest in het Huis van de Wijk	41	4%
Is soms <i>in de eigen wijk</i> geweest in het Huis van de Wijk	90	9%
Is vaak <i>in de eigen wijk</i> geweest in een Huis van de Wijk	38	4%
Totaal aantal personen	1.012	

1.012 respondenten hebben antwoord gegeven op deze vraag. 703 respondenten (70%) hebben nog nooit gehoord over een Huis van de Wijk en 30% (N=301) dus wel. De verschillen tussen opleidingsniveaus (laag, midden en hoog) blijken niet significant. De verschillen tussen de leeftijdscategorieën (<18, 19-65, >65) blijken wel significant,

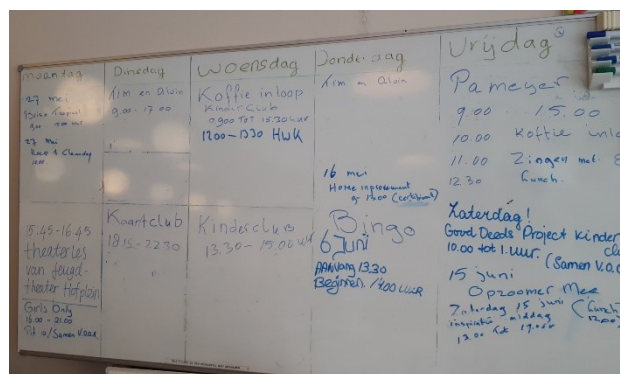
waarbij de conclusie is dat voornamelijk respondenten uit de leeftijdscategorie 19-65 jaar bekend zijn met een Huis van de Wijk.

Van de respondenten die die weleens van een Huis van de Wijk hebben gehoord, geeft de helft aan soms of vaak in een Huis van de Wijk te zijn geweest. De andere helft is hier nog nooit geweest. Hierbij zijn geen significante verschillen gevonden. Het merendeel van deze respondenten geeft aan het Huis van de Wijk in hun eigen wijk soms of vaak te bezoeken. Wederom geen significante verschillen voor opleiding en leeftijd.

Tabel 3 Activiteiten waar bewoners aan deelnemen in een Huis van de Wijk (Meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Inloop, koffiedrinken, even kletsen	38	26%
Cursus of training, ontmoetingsactiviteit	28	19%
Informatie en advies	40	28%
Als vrijwilliger actief	26	18%
Gebruik van een dienst (bijvoorbeeld klussendienst, hulp bij formulieren, maaltijdservice)	12	8%
Totaal aantal antwoorden	144	

Van de 144 respondenten die aangeven wel eens in een Huis van de Wijk te zijn geweest, is de bovenstaande verdeling te maken betreffende het type activiteit dat de respondent daar onderneemt/heeft ondernomen.



Tabel 4 Rapportcijfers voor tevredenheid van bewoners die in de eigen wijk een Huis van de Wijk kennen

	N	%
Onvoldoende: rapportcijfers 1 t/m 4	18	9%
Twijfelachtig: rapportcijfers 5 t/m 6	57	29%
Ruim voldoende: rapportcijfers 7 t/m 10	125	63%
Aantal personen in de eigen wijk bekend met een Huis van de Wijk	200	

Het gemiddelde rapportcijfer dat respondenten de activiteiten in het Huis van de Wijk geven is een **6,6**. Hierbij zijn geen significante verschillen gevonden tussen opleidingsniveaus en leeftijdscategorieën.

Tabel 5 Bekendheid met een welzijnsorganisatie

	N	%
Is in de eigen buurt bekend met een welzijnsorganisatie	249	25%
Is niet in de eigen buurt bekend een welzijnsorganisatie	748	75%
Totaal aantal personen	997	

Op de vraag 'Bent u bekend met een welzijnsorganisatie die actief is in uw buurt/wijk?' hebben in totaal 997 respondenten antwoord gegeven. 75% (N=748) geeft aan niet bekend te zijn met een welzijnsorganisatie die actief is in hun eigen buurt of wijk. 25% (N=249) kent wel een welzijnsorganisatie in de eigen omgeving. Verschillen in opleiding en leeftijd zijn niet significant.



Tabel 6 Rapportcijfers voor tevredenheid over de activiteiten van de welzijnsorganisatie gegeven door bewoners die een welzijnsorganisatie in de wijk kennen

	N	%
Onvoldoende: rapportcijfer 1 t/m 4	8	3%
Twijfelachtig: rapportcijfers 5 t/m 6	61	26%
Ruim voldoende: rapportcijfer 7 t/m 10	163	70%
Aantal personen die een welzijnsorganisatie in de wijk kennen	232	

Het gemiddelde rapportcijfer dat respondenten de activiteiten van de welzijnsorganisatie geven is een **7,1**. Hierbij bleken de verschillen tussen opleidingsniveaus niet significant, maar de verschillen tussen leeftijdscategorieën wel. Hieruit blijkt dat ouderen de welzijnsorganisatie een hoger rapportcijfer geven en daarmee meer tevreden zijn dan jongeren en volwassenen:

Tabel 7 Rapportcijfers voor tevredenheid over de activiteiten van de welzijnsorganisatie gegeven door bewoners die een welzijnsorganisatie in de wijk kennen naar leeftijdsgroepen van volwassenen

	N	Gemiddelde
19- tot 65-jarigen	157	6,9
65-jarigen en ouder	68	7,5
Totaal	230	

Een beknopte opsomming van de antwoorden die door respondenten zijn gegeven op de vraag welke verbeterpunten zij voor de welzijnsorganisatie in hun gebied zien:

- Meer activiteiten organiseren voor kinderen, jongeren en jonge ouders
- Meer activiteiten organiseren voor ouderen in het kader van eenzaamheid
- Actiever bewoners uitnodigen (vergroten van de doelgroep)
- De bekendheid van het aanbod vergroten, meer zichtbaarheid

- Meer inspelen op de wensen en behoeften van wijkbewoners
- 's Avonds meer aanbod, in verband met werk overdag

3.3 Metaforen van welzijn

De enquête uitkomsten geven een idee hoe bewoners tegen welzijn aankijken. Uitvoerend professionals en beleidsmedewerkers van de gemeente hebben een bepaalde kennis en beelden van welzijn, welzijnsorganisaties en welzijnswerk. Om daar zicht op te krijgen hebben we een analyse gemaakt van metaforen van welzijn, dat wil zeggen vergelijkingen die mensen maken als ze over welzijn spreken. Een voorbeeld is het Huis van de Wijk als 'het uithangbord van welzijn'. Of welzijnsprofessionals die van zichzelf zeggen: 'Wij zijn de schakel tussen de systeemwereld en de leefwereld'. Het idee achter deze analyse is dat metaforen verder gaan dan puur een rationele beschrijving. Het zegt ook vaak iets over het gevoel dan geïnterviewden hebben bij een begrip. Dus het is aanvullend aan een analyse op inhoud.

Op de volgende pagina's hebben we de verschillende metaforen gepresenteerd en gebundeld, aan de hand van de vraag 'Wat is welzijn?' en 'Hoe werkt welzijn?'

Wat betekenen deze metaforen?

De metaforen kunnen we verbinden met de preventieve functies en twee andere belangrijke concepten in dit onderzoek: samenwerking tussen organisaties en sturing.

De meeste metaforen hebben te maken met de preventieve functie van welzijnsorganisaties zelfredzaamheid: 'coachend', 'schakel/vertaler tussen bewoners en instanties' en 'buffer/vangnet'. Daarbij valt op dat de metafoor 'buffer/vangnet' niet door hoofdaanbieders wordt gebruikt,

maar wel door overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties.

De metafoor 'laagdrempelig loket' sluit vooral aan bij de preventieve functie vroegsignalering.

Daarnaast heeft de metafoor 'flexibel en beweeglijk' enerzijds te maken met de cultuur van welzijns- en zorgorganisaties. Welzijn verschilt hierin van zorginstellingen, die volgens de interviews vaak meer een vaste structuur en manier van werken zouden kennen en meer gericht zijn op één locatie. Dit bemoeilijkt de samenwerking tussen zorg en welzijnsorganisaties.

Anderzijds heeft deze metafoor 'flexibel en beweeglijk' ook te maken met sturing, dat het vastleggen van het werk van welzijnsorganisaties in 'targets' en kpi's zich niet altijd goed verhoudt tot de manier van werken van welzijnsorganisaties.

De metafoor 'afvoerputje' gebruiken de geïnterviewden in de context van sturing: de vele verwachtingen en eisen aan welzijnsorganisaties, waardoor zij naar hun gevoel overladen worden.

Welke metaforen missen?

Metaforen die met samenredzaamheid te maken hebben, lijken minder voor te komen, hoewel veel welzijnsprofessionals aangeven met 'verbinden' bezig te zijn. Het investeren in relaties heeft hier ook mee te maken.

De preventieve functie van het verbinden van organisaties komt niet echt terug in de metaforen. Wellicht betekent dit dat deze rol nieuw is voor welzijn en nog minder herkend wordt in het veld

3.3.1 Wat is welzijn?

Coach

“Als jij in een situatie zit waar je niet uit kan komen en soms kunnen ze daar ook zelf niet uitkomen en hebben ze een zetje nodig.”

“Dus wij zijn alleen maar gericht op mensen hun talenten te laten ontwikkelen en daarin te ondersteunen.”

“En dan hebben ze soms een duwtje in de rug nodig, om over een drempel te komen om bij het Jongerenloket binnen te komen en daar te blijven.”

Afvoerputje

“Welzijn is overal van en dat kan dus niet. En dat kunnen we ook niet aan.”

“Anders ben je als welzijn niet meer preventief, maar een soort afvoerputje van alle problemen.”

“Welzijnswerk wordt vaak gezien als het afvoerputje. Zo van: Oh, we kunnen het nergens onderbrengen, laten we het dan maar bij welzijn onderbrengen.”

Flexibel en beweeglijk

“Wij zijn veel meer bewegend water (...), hybride.”

“Ik denk dat ons werk juist uit constant laveren bestaat.”

Buffer en vangnet

“Wij zijn de buffer tussen de schuldeisers en de cliënt.”

“Als daar plekken zijn die (...) als een soort vangnet fungeren.”

Schakel/Vertaler tussen bewoners en instanties

“Je probeert gewoon die schakel te zijn, tussen die formele wereld (...) en de jongeren zelf, die een iets andere taal spreken.”

“Maar dan moeten wij soms gewoon echt tien vertaalslagen maken richting de cliënt om te

zeggen van, nou, de gemeente bedoelt het goed, hoor.”

“De welzijnsorganisatie is degene die heel dicht bij de bewoners staat, dat is de vertegenwoordiger van de bewoners.”

“Die partijen zitten natuurlijk ook geworteld in een bepaalde wijk.”

Laagdrempelig loket

“Wij zijn een soort van alle loketfuncties die weggesneden zijn bij de gemeente.”

“Ik zie mezelf als mobiele VraagWijzer, ik haal de vraag zelf op door middel van signalen.”

“Wij zijn bijna de VraagWijzer van wijk X.”

3.3.2 Hoe werkt welzijn?

Investeren in relaties

“Iedereen zit zo in elkaar we zijn altijd alleen maar gericht op verbinden.”

*“...het contact in ieder geval warm te houden.”
“Wij hebben ook mensen rondlopen met rode petjes die constant lopen te connecten.”*

“Gaan ze samen iets doen, iets ondernemen en ondertussen werken aan de relatie.”

Persoonlijke benadering

“Natuurlijk hebben wij ook regels en zijn we strikt, maar we zijn wel te allen tijde mens gebleven.”

“Het gezicht moet je durven aanspreken op een normale, gewoon menselijke manier en niet van, o, dat is een organisatie. Mensen zijn daar heel schuw in.”

Laagdrempelig zijn

“We zijn zo laagdrempelig dat het een halve familie wordt.”

“Mensen die zullen (...) eerder hier naartoe komen dan als wij in een GGZ-instelling zouden zitten (...). Dus ja, mensen moeten zich uitgenodigd voelen.”

3.4 Conclusies

De enquête onder Rotterdamse bewoners laat het volgende zien over welzijn en Huizen van de Wijk.

Zo'n 25% van de bewoners kent de welzijnsorganisatie in de eigen wijk, een hoger percentage (30%) heeft wel eens van een Huis van de Wijk gehoord, en 22% kent een Huis van de Wijk in de eigen wijk. Voornamelijk respondenten in de leeftijdscategorie 19-65 jaar hebben weleens gehoord van het Huis van de Wijk, dus jongeren en ouderen zijn minder bekend met het Huis van de Wijk.

Van de respondenten die wel eens van een Huis van de Wijk gehoord hebben, is bijna de helft er wel eens geweest. Inloop, koffiedrinken, even kletsen en het verkrijgen van informatie en advies blijken de meest populaire activiteiten binnen de Huizen van de Wijk voor respondenten.

De tevredenheid is iets lager voor het Huis van de Wijk (rapportcijfer 6,6) dan voor de welzijnsorganisatie

(rapportcijfer 7,1). Ouderen zijn iets meer tevreden over de welzijnsorganisatie dan jongeren en volwassenen.

Bewoners geven aan het aanbod voor kinderen, jongeren en jonge ouders te missen. Er is ook behoefte aan meer zichtbaarheid van welzijnsactiviteiten en meer aansluiting bij wensen en behoeften van bewoners, met name wat betreft het tijdstip van activiteiten.

De analyse van metaforen van welzijn, de manier waarop welzijnsprofessionals en ambtenaren over welzijn praten, laat zien dat welzijnsprofessionals vooral gezien worden als: coach en schakel tussen 'leefwereld' van bewoners en 'systeemwereld' van instanties, geen vaste maar een beweeglijke entiteit, een laagdrempelig loket en een vangnet. Welzijn onderscheidt zich door een 'menselijke' en laagdrempelige manier van werken en door het investeren in relaties. Bij een vergelijking met de preventieve functies valt op dat er geen metaforen zijn genoemd voor de functie van het verbinden van organisaties in het gebied.



4 De welzijnsopdracht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de ervaringen van beleidsmedewerkers en welzijnsprofessionals met de welzijnsopdracht en het aanbestedingsproces aan de orde.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van het beschrijvend document voor de welzijnsaanbesteding (een beschrijving van de opdracht van de gemeente aan welzijnsorganisaties), contracten met de hoofdaanbieders de drie gebieden en de plannen van aanpak voor 2018 en/of 2019. Daarnaast komt de bekendheid van het beleidskader NRW bij de uitvoering aan de orde en behandelen we de ervaringen met veranderend vakmanschap en het aanbestedingsproces. Deze laatste onderwerpen zijn gebaseerd op de interviews.

4.2 De welzijnsopdracht op papier

In 2016 (voor de periode 2016-2017) en in 2018 (voor de periode 2018-2021) heeft er een aanbesteding voor welzijn plaatsgevonden. Per gebied konden welzijnsorganisaties aangeven dat zij interesse hadden om de welzijnsopdracht uit te voeren. Op basis van het NRW-beleidskader is een beschrijvend document opgesteld, met analyses van problematiek per gebied (gebiedsanalyses) als bijlage.

Bij een vergelijking van de beschrijvend documenten van 2016 en 2018 valt op dat de inhoud grotendeels hetzelfde is, alleen zijn er andere accenten. Beide omschrijven de visie van de gemeente op welzijn en noemen de verschillende preventieve functies. Wel zijn er in 2018 meer doelgroepen benoemd die de hoofdaanbieder geacht wordt te bereiken. De grootste wijziging van 2018 zijn de monitoring en verantwoording. Er zijn minder kritische prestatieindicatoren (kpi's) en er zijn actievelen toegevoegd. In 2018 mag de hoofdaanbieder drie kpi's zelf bepalen op basis van behoeften in het gebied. Al met al lijkt het alsof er iets meer flexibiliteit is in 2018 voor hoofdaanbieders, maar de eisen lijken wel toegenomen met de actievelen en een uitbreiding van doelgroepen.

Volgens de contracten moet de hoofdaanbieder zich richten op de volgende doelgroepen:

- Rotterdammers die minder zelfredzaam zijn;
- Rotterdammers die minder samenredzaam zijn;
- Rotterdammers die in onvoldoende mate participeren;
- Rotterdammers met een schuldenproblematiek;
- Rotterdammers met een uitkering op grond van de Participatiewet die een tegenprestatie leveren;
- Jonge Rotterdammers en hun ouders.
- Oudere Rotterdammers

Stedelijke uitvoeringsdoelen/kpi's (kwantitatief)	Actievelen (aanvullende kwalitatieve eisen)
Kpi 3: huisbezoeken 75+ Kpi 4: tegenprestatie Kpi 5: zelfredzaam en kansrijk – voortijdig schoolverlaters teruggeleiden naar school/werk Kpi 6: schulddienstverlening. Kpi 7: Taalvrijwilligers Vraagwijzer Daarnaast zijn er 3 kpi's per gebied die de hoofdaanbieder naar eigen inzicht mag invullen.	Deze zijn onderverdeeld in: <ul style="list-style-type: none">• Zelfredzaam en kansrijk• Samenredzaam• Veilig• Gezond• Stelsel (vooral ketensamenwerking en samenwerking in het wijknetwerk)• Innovatie (o.a. ondersteunen van lokale initiatieven)

De gebiedsanalyse die is toegevoegd aan het beschrijvend document bevat een beschrijving van specifieke problematiek in een gebied en achtergrondkenmerken van bewoners. Het bevat alleen in gebied A een overzicht van organisaties die actief zijn in het gebied. Het is niet erg duidelijk hoe dit document tot stand is gekomen en wat de status en actualiteit ervan is. Het kan mogelijk verwarrend zijn, omdat in het document gesproken wordt over 'inzet' en 'prioriteiten' van welzijn. Het is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de kpi's en actievelen.

De contracten zijn weinig inhoudelijk, behalve de eisen ten aanzien van doelgroepen, competenties van medewerkers en ketensamenwerking. Deze sluiten qua inhoud nauw aan bij het NRW-beleidskader. Zo ligt er bij de competenties nadruk op het bevorderen van eigen regie en zelfredzaamheid bij bewoners, breed signaleren, en op- en afschalen.

Echter, alleen de rol van de hoofdaanbieder in het coöperatief samenwerkingsverband is omschreven, de rol van de hoofdaanbieder in het wijknetwerk niet. Het beschrijvend document zegt hierover: "Van de Welzijnsaanbieder wordt verwacht, en krijgt daar ook de opdracht toe, om het wijknetwerk aan te jagen, te faciliteren en te stimuleren." (paragraaf 2.1 Beschrijvend document). In het contract staat deze rol vrij algemeen omschreven: "Opdrachtnemer handelt (pro)actief in de keten van samenwerking Wijkteams, Wijknetwerk, diverse loketten van de Opdrachtgever en aanbieders op het terrein van Wmo en Jeugdhulp." (artikel 3.14.1).

De hoofdaanbieders hebben voor 2018 een plan van aanpak gemaakt voor doorontwikkeling van het samenwerkingsverband. Dit is de basis voor jaarlijkse monitoring. Analyse van deze plannen van aanpak laat het volgende zien.

De plannen van aanpak bevatten de gezamenlijke agenda van de hoofdaanbieder welzijn en (voornamelijk) zorginstellingen die preferente aanbieder zijn voor de WMO in het gebied. Het plan van aanpak bevat die agenda, vaak een beschrijving van gezamenlijke activiteiten en overlegstructuren van het samenwerkingsverband. Daarbij gaan zij uit van het NRW-beleidskader, met name de preventieve functies.

Het enige thema waarvoor in alle drie gebieden gezamenlijk aandacht voor is, is eenzaamheid.

Bij twee van de drie gebieden komen de volgende thema's aanbod:

- Armoede, schulden en gebrek aan basisvaardigheden
- Beleid ten aanzien van vrijwilligers/ Deskundigheidsbevordering van vrijwilligers
- Mantelzorg

Verder zijn de thema's verschillend. Wat opvalt is dat overige welzijnsorganisaties geen onderdeel uitmaken van deze gezamenlijke plannen, terwijl sommige van deze organisaties grote spelers zijn, met name in gebied B en C. Ook maken alleen in gebied A wijkteams, het CJG en de Vraagwijzer onderdeel uit van dit samenwerkingsverband. In de andere gebieden is dit niet het geval.

De houding van de hoofdaanbieders ten aanzien van de invulling van de welzijnsopdracht verschilt. Uit de interviews komt naar voren dat de plannen van aanpak en de kpi's in de gebieden B en C leidend zijn voor de uitvoering van de hoofdaanbieder. In gebied A lijkt de hoofdaanbieder zich zelfbewuster en ondernemender op te stellen, met meer nadruk op eigen visie en werkwijze en het zoeken naar mogelijkheden en ruimte, in overleg met de gemeente.

4.3 Praktijkervaringen met het beleidskader en de welzijnsopdracht

Centrale vraag in deze paragraaf is of de betrokkenen bekend zijn met het beleidskader en wat hun mening daarover is. In meer algemene zin gaat het over hoe zij aankijken tegen de welzijnsopdracht.

Voor de managers van de professionele (welzijns)organisaties zijn bekend met het NRW-beleidskader. Uitvoerend professionals geven aan wel eens kennis te hebben genomen van het beleidskader of hebben een algemeen besef van centrale begrippen in het kader. In gebied A heeft de hoofdaanbieder een eigen werkwijze geformuleerd die goed past bij de beleidsuitgangspunten. In gebied B en C lijkt dit niet het geval te zijn. Dit past bij het ondernemende karakter van de hoofdaanbieder in gebied A.

Voor vertegenwoordigers van bewonersorganisaties is het beleidskader als zodanig geen betekenisvol document. Ook is voor bewonersorganisaties niet altijd duidelijk wat de opdracht van de hoofdaanbieder inhoudt en wat eventueel anders is dan in het verleden.

Dit levert soms verkeerde verwachtingen op, omdat bewoners uitgaan van dezelfde aanpak en dezelfde hoeveelheid menskracht van de hoofdaanbieder als in het verleden.

Een ambtenaar:

R: "Toen [in 2012] kreeg [naam hoofdaanbieder] de opdracht als nieuwe aanbieder, maar die heeft nu de helft van het budget. Dus die kan ook echt minder doen. Leg dat maar eens aan de bewoners uit. Die geven [naam hoofdaanbieder] de schuld, niet de gemeente. Vroeger was het gewoon van, draai maar wat activiteiten en kijk maar hoeveel mensen er komen. Die tijd is gewoon over. En het is veel meer op collectief [collectieve activiteiten]. Je moet veel meer jezelf helpen, zelfredzaam [zijn]. We gaan jou leren dat je het zelf kan doen. Daarvoor was het van, ik vul het wel even lekker voor je in. Mensen hebben het er nog over, hoor. Het is-

I: Het is voor burgers moeilijk te begrijpen?

R: Ja, burgers vinden nog steeds dat vroeger alles beter was."

Inhoudelijk zijn veel uitvoerende professionals het eens met de uitgangspunten van het NRW-beleid, hoewel een deel aangeeft dat naar hun idee het nieuwe beleid ingegeven is door bezuinigingen. Veel welzijnsprofessionals kunnen zich vinden in de rol van welzijn als toegankelijke, laagdrempelige voorziening met de nadruk op preventie, waar problemen gesignaleerd kunnen worden en lichte ondersteuning geboden wordt.

In gebied A neemt de welzijnsorganisatie duidelijk een ondernemende houding aan. Volgens de hoofdaanbieder in dit gebied is zo'n houding nodig om in te kunnen spelen op lokale vraagstukken en daar ook geld (subsidie, fondsen) bij te zoeken. Zij kijkt verder dan strikt contractueel is overeengekomen. Dat betekent onder meer dat de hoofdaanbieder zich richt op arbeidstoeleiding in samenwerking met lokale ondernemers, als antwoord op de armoedeproblematiek in het gebied. Ook heeft zij extra geld verkregen voor een pilot voor de rehabilitatie van zorgbewoners en om de betaalde kracht van de bewonersorganisatie onder te brengen in het welzijnscontract. In de andere twee gebieden is deze ondernemende houding minder duidelijk zichtbaar en is er ook (veel) minder samenwerking met ondernemers in het gebied.

De betrokkenen ervaren de welzijnsopdracht in algemene zin wel als een ambitieuze opgave. Zij vinden dat de verwachtingen over wat welzijn kan betekenen soms (te) hooggespannen zijn. Volgens de interviews geldt dit vooral

voor de zelfredzaamheid van bewoners, de inzet van vrijwilligers en het effect van collectieve activiteiten.

- Volgens de interviews is er een risico van overschatting van zelfredzaamheid van bewoners, die toch kwetsbaarder zijn dan de gemeente misschien denkt. In veel gevallen is er sprake van te veel problematiek. Kwetsbare bewoners kunnen afhaken, als te veel nadruk ligt op zelfredzaamheid. Een welzijnsprofessional:

"Maar als ik denk aan al die verschillende doelgroepen, wat misschien een gevaar zou kunnen zijn, is dat er te veel gevraagd en verwacht wordt. Dat er te veel verantwoordelijkheid in één keer bij mensen neergelegd wordt (...) Er wordt natuurlijk steeds meer uitgegaan van een stuk eigen kracht van mensen. We zitten hier nu zo te praten over bijvoorbeeld werk en inkomen, en dat er dan toch nog altijd een grote groep is die eigenlijk stress heeft bij een simpele afspraak met hun werkconsulent."

- Ook bij de inzet van vrijwilligers zijn de verwachtingen soms te hoog. Welzijnsorganisaties drijven voor een groot deel op vrijwilligers. Van deze vrijwilligers kun je niet dezelfde kwaliteit begeleiding of dienstverlening verwachten als van professionals, mogelijk hooguit een signalerende functie. Met name bij de tegenprestatie vrijwilligers is er vaak sprake van persoonlijke problematiek, waardoor ze soms minder goed kunnen functioneren.
- Daarnaast spelen collectieve activiteiten en voorzieningen een grote rol in het huidige beleid. Echter, welzijnsprofessionals geven aan dat om werkelijke oplossingen te zoeken voor problemen van individuele bewoners, zij ook individuele ondersteuning moeten kunnen bieden. Beide onderdelen zijn nodig, maar daarvoor is ook meer budget nodig.

De welzijnsopdracht (zoals omschreven in het NRW-beleidskader, het beschrijvend document en contract) wordt ervaren als enerzijds te sterk voorgeschreven en anderzijds niet goed afgebakend.

Volgens sommige geïnterviewden is de welzijnsopdracht in een aantal opzichten (te) gedetailleerd voorgeschreven. Zo staat er veel gedetailleerde informatie over de organisatie van het welzijnswerk in het beleidskader en het beschrijvend document tot en met een beschrijving van functies en

overlegstructuren aan toe. Dit lijkt niet in overeenstemming met de eigen principes van de gemeente dat deze zich meer op het 'wat' zou richten (de resultaten) en het 'hoe' zou overlaten aan de welzijnsorganisaties zelf.

Aan de andere kant lijkt de welzijnsopdracht niet altijd goed afgebakend. Dit heeft te maken met begrippen in het beschrijvend document of in de kpi's en actievelen die niet worden toegelicht (bijvoorbeeld 'ondersteuningsmix', 'zelfbeheer', 'lokale initiatieven'). Dit kan leiden tot verkeerde verwachtingen van opdrachtgevers en van andere betrokkenen.

Tijdens de uitvoering blijkt tevens dat begrippen in de contracten minder eenduidig zijn dan verwacht. De beelden die beleidsmedewerkers en welzijnsorganisatie hebben van de opdracht, verschillen, zoals een geïnterviewde opmerkt:

“Dat heeft ook te maken met de begrippen die je gebruikt, van wat versta je onder zelfredzaamheid, wat versta je onder een initiatief of een bewonersinitiatief? Ik noem maar een hele eenvoudige. En wat versta je onder sociale ondersteuning bieden? Dus die contracten zijn niet compleet, die zijn niet volledig en dat heeft te maken met ja, omdat je niet alles weet, maar ook omdat je over allerlei zaken een soort opvatting hebt, impliciet heb je dat naar aanleiding van het contract, maar dat is nog maar de vraag of dat zo is.”

Volgens betrokkenen is nog meer gesprek over de welzijnsopdracht noodzakelijk, zowel voor de gunning, over de verwachtingen van de welzijnsorganisatie, als tijdens de uitvoering, om op één lijn te komen over wat de welzijnsopdracht precies inhoudt. Ook al zijn er consultatiemomenten geweest met directies in de praktijk, is een veelgehoord argument van respondenten dat er een aanzienlijke kloof bestaat tussen beleid en praktijk.

4.4 Veranderend vakmanschap

Onze veronderstelling bij het onderzoek was dat het NRW-beleidskader nieuwe eisen stelt aan de professie, een veranderend vakmanschap binnen welzijn. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat welzijnsorganisaties zich over het algemeen zowel met agogisch vakmanschap als organisatorisch vakmanschap bezighouden. Zien de welzijnsprofessionals hierin veranderingen?

Veel geïnterviewden in de uitvoering benoemen een veranderend vakmanschap. Principes als zelfredzaamheid (individueel en collectief), wederkerigheid (iets terugdoen), ontsluiten van nieuwe netwerken voor de client, zijn belangrijke leidende gedachten geworden. Welzijnsprofessionals zeggen dat zij meer 'naast de burger zijn gaan staan' in het kader van eigen kracht en zelfredzaamheid. Wel geven sommige professionals geven aan dat de beweging richting zelfredzaamheid en eigen kracht al langer geleden is ingezet dan het NRW-beleidskader.

Uit de interviews kwamen drie aspecten van vernieuwing in het vakmanschap naar voren: een meer coördinerende en coachende rol van welzijnsprofessionals in plaats van zelf uitvoerder zijn, een meer ondernemende rol en het zoeken naar onorthodoxe partners, en meer nadruk op organisatorisch vakmanschap naast het agogisch vakmanschap.

Veel welzijnsorganisaties, niet alleen de hoofdaanbieders, werken met vrijwilligers. De betaalde krachten hebben over het algemeen een meer coördinerende en coachende rol gekregen. Dat vergt een andere houding en competenties.

In gebied A ligt de nadruk bij de hoofdaanbieder op een meer ondernemende houding van de professionals, bijv. bij het zoeken van aanvullende fondsen voor activiteiten of het zoeken van (onorthodoxe) partners bij de uitvoering van het welzijnswerk. Creativiteit en domein-overschrijdend denken zijn daarbij van belang. Soms zoekt men ook uitvoerders die niet uit de sector afkomstig zijn of in ieder geval ook werkervaring en kennis hebben van buiten de sector. Die ondernemende houding is ook terug te zien bij een van de overige welzijnsorganisaties in gebied B.

Het agogische vakmanschap bestond al als rol voor welzijnsprofessionals, het organisatorische vakmanschap lijkt nog in ontwikkeling.

Ook zijn er soms twijfels of het organisatorische vakmanschap bij welzijnsorganisaties past. Volgens geïnterviewden in gebied C is de hoofdaanbieder beter in het agogisch vakmanschap, zoals het begeleiden van bewoners en het organiseren van activiteiten, dan in het organisatorisch vakmanschap, het bijeenbrengen van organisaties en aan gezamenlijke doelen werken. Voor de meer organisatorische taken is mogelijk een ander type welzijnsprofessionals nodig, met andere vaardigheden. Een alternatief is dat de gebiedsadviseurs een nog explicietere rol in het organisatorisch vakmanschap vervullen, zoals sommige geïnterviewden aangeven.

Er zijn ook veranderingen in het vakmanschap die professionals betreuen. Zo worden enkele traditionele werksoorten (opbouwwerk, individuele ondersteuning bij enkelvoudige problematiek) gemist in de uitvoering van de welzijnsopdracht.

4.5 Aanbestedingsproces

In de interviews is ook aandacht geweest voor het aanbestedingsproces en in hoeverre deze behulpzaam is geweest voor de uitvoering van de welzijnsopdracht. Verschillende geïnterviewden benoemen knelpunten in het huidige aanbestedingsproces, zowel in de voorbereiding, de beoordeling, de duur van het contract en de effecten op samenwerking in het gebied.

Het voorbereidingsproces bij de gemeente van de aanbesteding in 2018 was volgens betrokkenen de tijd te kort. Een knelpunt was vooral het bepalen van de gewenste resultaten en effecten (outcome). Uiteindelijk is ervoor gekozen om allerlei wensen in actievelen op te nemen. Over deze actievelen heerst ontevredenheid.

In het beoordelingsproces zien betrokkenen het als een risico bij de aanbesteding dat deze op papier plaatsvindt. Bij de beoordeling zou er te weinig oog zijn voor eerdere ervaring in het gebied, mede vanwege te weinig kennis van het gebied bij de beoordelaars. Dus er is een spanning tussen onafhankelijkheid in de beoordeling en inzicht in de lokale situatie. Ook is er te weinig (mondelijke) uitwisseling geweest over gebruikte begrippen. Daardoor ontstaat in de praktijk begripsverwarring en verkeerde verwachtingen, bijvoorbeeld over begrippen als zelfbeheer en het ondersteunen van bewonersorganisaties.

Het idee van de aanbesteding is dat een welzijnsorganisatie niet 'voor eeuwig' het welzijn is een gebied verzorgt en er vernieuwing optreedt. Geïnterviewden zowel binnen beleid als uitvoering geven echter aan dat de huidige duur van het contract van hoofdaanbieders (drie jaar) te kort is. De aanbesteding beperkt de tijd die beschikbaar is voor de uitvoering van de welzijnsopdracht. De voorbereiding van de offerte kost tijd, die deels ten koste gaat van de uitvoering. Verder kost het aan het begin van een nieuwe opdracht minstens een jaar om het gebied te leren kennen en relaties op te bouwen zowel met bewoners als samenwerkingspartners. Volgens een ambtenaar:

“Als een partij vertrekt, is er in het netwerk een soort van negatieve houding tegen de nieuwe partij. Die moeten dan alles opnieuw

opbouwen. Hoeveel tijd gaat dat niet kosten. Je bent zo al een jaar kwijt voordat je iets van een vertrouwensbasis hebt en een netwerk kan opbouwen. Het is altijd natuurlijk een negatieve reactie, plus waar is die gebleven? Dat moet je dan uitleggen.”

Deze relaties zijn nodig om effectief te kunnen werken in het gebied en om een goed inzicht te hebben in de behoeften van bewoners, de dynamiek van de wijken en (potentiele) samenwerkingspartners. Ook kan een welzijnsprofessional pas vanuit een bestaande relatie een bewoner aanspreken op zijn gedrag of iemand om een bijdrage vragen. De welzijnsopdracht houdt geen rekening met deze aanloopperiode. Een voorbeeld vanuit het jongerenwerk:

“Kijk, jeugdoverlast is altijd een onderwerp. Je kan niet zomaar op een groep afstappen en zeggen: Hé, dit mag niet. Dan moet je echt wel tijd en aandacht in die groep hebben geïnvesteerd, voordat zij überhaupt iets van jou aanneemen. Maar ook jongeren onderling, als iemand iets nodig heeft, bijvoorbeeld met een uitkering, hulp, werk of zoeken van de juiste opleiding, dan weten ze onderling: Hé, dat is die jongerenwerker van dat gebied. Hier heb je zijn nummer, bel hem eventjes op. Ja, dat soort netwerken, daar hebben we gewoon jarenlang..., dat is een investering die je doet, die zich nu dan uitbetaalt.”

Continuïteit van de hoofdaanbieder zien betrokkenen uit de uitvoering dus als zeer belangrijk. Het zorgt voor herkenbaarheid en vertrouwen.

De geïnterviewden pleiten dan ook voor langere contracten (bijvoorbeeld 5 of 10 jaar) en meer continuïteit in het welzijnswerk om daadwerkelijk tot gedragsverandering te komen:

“Het plan om gedragsverandering bij mensen tweeweg te brengen, is een plan voor veel meer jaren dan de drie jaar aanbesteding die we nu hebben. En ik denk dat wij een golf kunnen veroorzaken in het water, maar wij kunnen niet zorgen dat het blijft stromen en golven omdat de periode daar te kort voor is.”

Als laatste geven geïnterviewden aan dat er negatieve effecten op de samenwerking in een gebied optreden ten gevolge van de aanbesteding. Zo zorgt het proces van aanbesteding voor concurrentie tussen partijen, wat volgens

sommigen de focus afhaalt van de problematiek in het gebied. Het resulteert erin dat partijen extra scherpe plannen maken, onder het mom: hoe kan ik de aanbesteding winnen in plaats van daadwerkelijk te gaan voor kwaliteit. Zoals een respondent opmerkt:

“Er wordt te veel gevraagd en te veel beloofd.”

De aanbesteding levert spanningen tussen organisaties op, als samenwerkende organisaties elk apart offrenen of onderaannemers niet zeker zijn van een vervolgoopdracht. Door de korte periode van de welzijnsopdracht zijn er in sommige gebieden veel wisselingen van personeel geweest bij de hoofdaanbieder tegen het einde van de opdracht. Dit heeft negatieve gevolgen voor de samenwerking in het veld.

Enkele geïnterviewden geven aan dat zij de samenwerking tussen zorg en welzijn, maar ook met overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties, nu te vrijblijvend vinden. Zij stellen voor om welzijnsorganisaties samen met andere organisaties uit het gebied (welzijn, zorginstellingen, bewonersorganisaties, of anderszins) te laten offrenen, zodat de verantwoordelijkheid om samen op te trekken in een gebied ook door verschillende partijen gevoeld en gedragen wordt. Dan zou de hoofdaanbieder ook makkelijker zijn aanjaagrol in samenwerkingsverbanden kunnen vervullen. Ook zouden organisaties elkaar kunnen aanvullen in expertise. De ervaringen in gebied B laten echter zien, dat zelfs samen offrenen niet noodzakelijkerwijs tot betere samenwerking leidt. Betrokkenheid, leiderschap en stabiliteit van de hoofdaanbieder zijn daarvoor belangrijke voorwaarden.

4.6 Conclusies

Geïnterviewden ondersteunen doorgaans de algemene doelen en uitgangspunten van het beleid. In die zin is het beleidskader of ‘de welzijnsopdracht’ niet afwijkend van inzichten in het veld. Het is overigens niet zo dat alle betrokkenen het beleidskader NRW kennen. Eigenlijk is het, buiten de gemeenteambtenaren, alleen bekend bij de (professionele) welzijnsaanbieders, en dan met name bij de managers. Bewonersorganisaties zijn doorgaans niet bekend met het NRW-beleidskader.

De contracten sluiten qua inhoud aan bij het NRW-beleidskader. Echter, de rol van de hoofdaanbieder in het wijknetwerk is niet duidelijk omschreven. Het coöperatief samenwerkingsverband is in de praktijk gericht op de samenwerking met zorginstellingen. Andere lokale spelers, zoals

overige welzijnsorganisaties, wijkteams, CJG, Vraagwijzer, maken nauwelijks deel uit van de gezamenlijke plannen.

De welzijnsopdracht vinden geïnterviewden in het algemeen ‘ambitueus’. Dat ambitueus hangt samen met de (soms te) hoge verwachtingen van zelfredzaamheid en initiatiefrijkheid van bewoners, van de ondersteuningspotentie van vrijwilligers en van collectieve activiteiten. Ook de vele eisen en verwachtingen van de hoofdwelzijnsaanbieders maken de opdracht ambitueus. Bovendien eist deze opdracht een ander vakmanschap van uitvoerders: meer organisatorische, coördinerende en coachende capaciteiten en een ondernemende attitude. Enkele meer traditionele werksoorten (opbouwwerk, individuele ondersteuning bij enkelvoudige problematiek) worden in de welzijnsopdracht gemist.

Geïnterviewden bevelen aan om de duur van de welzijnsopdracht aan te passen. De huidige termijn van de opdracht (drie jaar) vindt men te kort om het gebied te leren kennen en om netwerkrelaties op te bouwen. Een goede uitvoering van de welzijnsopdracht vraagt om een verduidelijking van begrippen aan het begin en meer gesprek tussen gemeente als opdrachtgever en offerende welzijnsaanbieders.

Er doen zich knelpunten voor in het huidige aanbestedingsproces. Zo ervaren ambtenaren te weinig tijd voor de voorbereiding.

De beoordeling zou te veel een papieren exercitie zijn met te weinig oog voor eerdere ervaring in een gebied.

Hoofdwelzijnsaanbieders stellen zich verschillend op ten opzichte van de gemeente: allen hebben behoefte aan meer ruimte voor de invulling van de opdracht. Echter, sommigen stellen zich betrekkelijk passief op en richten zich op vervulling van de concrete targets (lees: kpi's) die uit de opdracht voortkomen, terwijl anderen zich zelfbewuster en ondernemender opstellen. Deze laatsten pakken meer zelf de ruimte, die ze nodig hebben om in te kunnen spelen op lokale vraagstukken.



5 Preventieve functies van welzijn

5.1 Inleiding

Bij dit onderzoek zijn we uitgegaan van vijf preventieve functies van welzijn:

1. Signalering van problematiek
2. Activering en participatie (het stimuleren van deelname in de samenleving)
3. Eigen kracht, talentontwikkeling en zelfredzaamheid
4. Samenredzaamheid (het verbinden van bewoners met elkaar en het stimuleren van bewonersinitiatieven)
5. Het verbinden van organisaties en bevorderen van samenwerking

In dit hoofdstuk richten we ons op de eerste vier functies. De vijfde functie komt aan bod in hoofdstuk 7 Samenwerking.

Activiteiten van welzijnsorganisaties hebben doorgaans meer functies tegelijkertijd: bijvoorbeeld ontmoeting heeft een activerende functie voor bewoners die achter de geraniums vandaan komen, maar men krijgt ook zicht op mogelijke problemen (signalering). Voorts komen uit ontmoetingen soms initiatieven van groepen bewoners voort (samenredzaamheid), zoals samen uitjes organiseren of iets voor de buurt gaan doen (bewonersinitiatief). Sommigen noemen dat ‘blended dienstverlening’. Een voorbeeld van een jongerenwerker:

“In het contact ben je eigenlijk altijd al aan het kijken van, waar heeft iemand talent voor? Iedereen is uniek en zo benaderen we ook iedereen. (...) We kijken dus naar talent en dat talent, dat zet je dan in voor de wijk. Dat doe je vaak door middel van bijvoorbeeld een bewonersinitiatief, dus dat doe je in samenwerking met de gemeente dan. Je laat die jongeren of bewoners een bewonersinitiatief indienen, van wat ze zelf willen organiseren in de wijk. Daarbij zoek je ook de verschillende partijen in de wijk op. Dus dan heb je eigenlijk die drie aspecten een beetje bij elkaar gebracht, op die manier. Van talentontwikkeling, zich voor de wijk inzetten en dan in samenwerking met partners.”

5.2 Signalering van problematiek

In dit deelhoofdstuk staat de rol van welzijnsorganisaties in de signalering van problematiek centraal. Signalering definiëren we binnen dit onderzoek als: *Het signaleren van persoonlijke of gezinsproblematiek bij bewoners. Het doorverwijzen van bewoners of begeleiden van bewoners naar ondersteuning of zorg, intern (binnen de welzijnsorganisatie) of extern (bijvoorbeeld naar de VraagWijzer, het wijkteam of een zorginstelling).*

Signaleren van problematiek bij bewoners vindt op verschillende manieren plaats:

- Via collectieve activiteiten
- Via huisbezoeken
- Door laagdrempelige inloop bij Huizen van de Wijk
- Via samenwerking met andere organisaties

Volwassenen

Alle typen welzijnsorganisaties alsmede veel zorginstellingen in de drie gebieden organiseren collectieve activiteiten met een creatief en/of sportief doel, in maar ook buiten de Huizen van de Wijk. Tijdens deze activiteiten is het de bedoeling dat welzijns- (en zorg)professionals en soms vrijwilligers problematiek signaleren.

In de drie gebieden vinden verplicht huisbezoeken aan ouderen (75+) plaats in het kader van het verminderen van eenzaamheid. Dit is één van de kpi's. Vrijwilligers spelen een grote rol bij deze huisbezoeken. Dit gebeurt op basis van een lijst van de gemeente. In gebied C zijn er daarnaast vroegsignaleringshuisbezoeken waarbij vrijwilligers een kleine rol spelen, omdat het hier vaak om zwaardere problematiek gaat zoals schulden en dreigende huisuitzettingen.

Dit gebeurt op basis van signalen zoals zich ophopende post of via achterstallige betalingen bij woningbouwcorporaties en waterbedrijven.

Er zijn verschillende typen ‘inloop’ in de wijk. De hoofdaanbieders organiseren vaak in één of meer Huizen van de Wijk een inloop voor administratieve en financiële vragen. In gebied A verzorgt een bewonersorganisatie een inloop, waar bewoners met een breed scala aan vragen terecht kunnen. In gebied B en C organiseren overige

welzijnsorganisaties en zorginstellingen daarnaast hun eigen inloop, soms in een Huis van de Wijk, soms in het eigen pand. De zorginstellingen doen dit vanuit de WMO ('Thuishaven' concept, GGZ inloop).

Goed signaleren van problematiek vergt ook samenwerking op wijkniveau met organisaties om signalen te kunnen delen en tijdig aan te kunnen pakken. Voor het welzijnswerk ligt het accent op aansluiting bij de zorgketens, zodat signalen goed belegd kunnen worden. De samenwerking van hoofdaanbieders met de Taskforce Tegenprestatie verbetert het bereik onder bijstandsontvangers.

Daarnaast behelst samenwerking het gebruik maken van elkaars locaties, zodat activiteiten en contactmogelijkheden niet beperkt worden tot het Huis van de Wijk, maar op diverse plekken worden georganiseerd (van locaties van zorginstellingen, tot volkstuin- en sportverenigingen en dergelijke). Dit is vooral in gebied A het geval, omdat daar slechts één Huis van de Wijk is. In de andere twee gebieden zijn vooral overige welzijnsorganisaties en onderaannemers actief buiten de Huizen van de Wijk.

Jeugd

Het signaleren van problematiek bij kinderen en jongeren vindt vooral plaats via collectieve activiteiten of doordat jongeren spontaan binnenlopen bij Huizen van de Wijk of jongerencoaches aanspreken op andere plekken.

Alle welzijnsorganisaties organiseren collectieve activiteiten met een creatief en/of sportief doel voor kinderen en jongeren, zoals kinderwerk, meidenwerk, huiswerkbegeleiding, naschoolse opvang, game-clubs, kinder-clubs, outreachend jongerenwerk ('pleinwerk'). Jongerencoaches van de hoofdaanbieder, overige welzijnsorganisaties, bewonersorganisaties en vrijwilligers organiseren collectieve activiteiten zowel binnen als buiten Huizen van de Wijk. Welzijnsprofessionals zoeken hierin ook soms de samenwerking met scholen en schoolmaatschappelijk werk.

De jongerencoaches van hoofdaanbieders lopen daarnaast een lijst met voortijdig schoolverlaters (vsv) af, ook een van de kpi's.

Ervaring

Over de collectieve activiteiten zijn de meeste geïnterviewden positief. Zij vinden dat welzijnsorganisaties hierin een goede rol vervullen, hierdoor veel bewoners leren kennen en zij ook regelmatig problematiek signaleren.

"Vroegsignalering is het allerbelangrijkst. Dat is ook wat welzijn heel goed kan. Wij kunnen mensen samenbrengen, wij kunnen signaleren wat er in de samenleving speelt. Dat kan geen enkele andere partij. Waarom niet? Omdat partijen als het wijkteam, GGD en GGZ pas bij stap 2 komen kijken, wanneer mensen al problemen hebben. Wij kunnen er al bij zijn voordat de problemen ontstaan."

Vanuit de combinatie van huisbezoeken en activiteiten in de Huizen van de Wijk ontstaat er soms een sociale steunstructuur, waarbij bewoners elkaar leren kennen. Professionals en bewoners zien naar elkaar om, er ontstaat een vorm van sociale controle onderling, als er iemand ziek is of niet bij de activiteit verschijnt.

Over de huisbezoeken zijn de ervaringen over het algemeen negatief. Enerzijds kunnen welzijnsprofessionals door de huisbezoeken eenvoudige vragen afvangen en het wijkteam erbij halen, indien nodig. De huisbezoeken helpen ook om bestaand aanbod bekend te maken en de drempel te verlagen om erheen te gaan. Zo is de Vraag-Wijzer niet bekend bij veel bewoners. Anderzijds is er veel inzet voor nodig om soms binnen te komen bij bewoners. Het is erg bewerkelijk voor welzijnsorganisaties (vragenlijsten, registratie, app) en het levert weinig op. Het bereik is beperkt (volgens sommigen slechts 10-15%), veel ouderen doen de deur niet open of voelen zich 'ondervraagd'. Welzijnsprofessionals stellen dat ze de echt problematische ouderen te weinig bereiken met de 75+ huisbezoeken.

In de drie gebieden ontwikkelen zich meer indirecte manieren van benaderen om problematiek te signaleren die mogelijk efficiënter zijn of contact opleveren met mensen die moeilijker bereikbaar zijn.

Voorbeelden zijn collectieve activiteiten, maar ook dienstverlening aan bewoners, zoals een boodschappenservice, Voedselbankactiviteiten, een bezorgservice voor medicijnen. Deze diensten sluiten aan bij behoeften van bewoners en zorgen tegelijkertijd voor (vaak frequent) contact. Een andere vorm is het samenwerken met huisartsen wat de hoofdaanbieder in één van de gebieden doet.

Zo komen bijvoorbeeld groepen in beeld die normaal 'onder de radar' blijven en niet snel uit zichzelf naar het Huis van de Wijk gaan. Een welzijnsprofessional:

“En daarnaast hebben wij die boodschappen-service. Die is ontstaan met die wijkverpleegkundigen. En dat is helemaal uiteindelijk signaleren. Want daar komen onze vrijwilligers bij de mensen binnen, in de keukens, zetten daar de boodschappen neer, zien meteen oké, mevrouw wast zich niet meer of hier wordt wel heel veel verzameld. Hier moeten we even met de wijkverpleegkundige in samenwerken.”

Naast het organiseren van (laagdrempelige) activiteiten en huisbezoeken speelt uiteraard de professionele blik een rol in het effectief signaleren van problematiek. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties op het gebied van welzijn, en bijvoorbeeld ook het CJG, geven aan dat zij alert zijn op mogelijke problemen, of het nu eenzaamheid is, armoede en schuldenproblematiek, gezondheidsproblematiek, huiselijk geweld of anderszins. Een brede blik is een voorwaarde om goed te kunnen signaleren.

Dit geldt overigens niet alleen voor professionals. In gebied A coacht de hoofdaanbieder vrijwilligers in het herkennen van signalen van problematiek en deze bespreken. Dit gebeurt onder meer door een maandelijks Vrijwilligerscafé te organiseren, waar allerlei thema's besproken worden, zoals bijvoorbeeld wanneer kun je iemand naar de VraagWijzer doorverwijzen. En dat is belangrijk gezien de grote rol van vrijwilligers in de uitvoering van het welzijnsbeleid.

Sommige welzijnsprofessionals organiseren activiteiten in de wijk (zoals een wijkfeest, voetbaltoernooi) vooral om zichtbaar te zijn, zodat de bewoners hen leren kennen. Daarmee leggen ze relaties met bewoners, waardoor deze makkelijker op hen afstappen als ze een probleem hebben. Naar het Huis van de Wijk gaan is voor sommige bewoners namelijk een drempel, als ze er nog niemand kennen.

Voor bij bewoners met psychische problematiek, eenzaamheid, maar ook bij schulden is de drempel om het huis uit te komen vaak groot, zelfs na een huisbezoek. Voegsignalering gaat dus ook over bewoners helpen die drempels over te gaan. Motiveren is daarbij bijna belangrijker dan signaleren. Zoals een welzijnsprofessional vertelt:

“Het is natuurlijk al heel moeilijk voor mensen om hulp te vragen. Ik bedoel de doelgroep die wij willen bereiken, is heel moeilijk te motiveren. Omdat als jij depressief bent of eenzaam bent, wil je eigenlijk gewoon alleen maar de dekens over je heen trekken, wil je niet je huis uit. En daar ervaren de mensen, de zorgverleners die bij de mensen thuiskomen, daar ervaren ze dus

de moeite. Ze vertellen het wel, maar het is heel moeilijk om de mensen te bewegen de deur uit te gaan, daar ligt de crux.”

De signaleringsfunctie staat of valt met de voelhorens die organisaties in de wijk hebben en het bereik van de organisaties binnen de populatie. Welzijnsprofessionals pleiten dan ook voor een verscheidenheid aan kleinschalige, laagdrempelige plekken, waar oog is voor het individu en de menselijke maat. Overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties zijn hierin aanvullend aan de hoofdaanbieder, vaak door juist in de wijken met een lagere sociaal-economische status actief te zijn.

De rol van bewonersorganisaties in signalering verschilt. In gebied A speelt een bewonersorganisatie een actieve rol door periodiek wijkbijeenkomsten te organiseren over problemen in de buurt en een spreekuur voor bewoners te houden, voor individuele vragen. In gebied C gaat een bewonersorganisatie deur aan deur bij bewoners om contact te leggen, vragen op te halen en door te verwijzen. Een deel van de bewonersorganisaties speelt minder een rol in de signalering; hun doelen liggen ergens anders (ontmoeting/recreatie, culturele activiteiten) en zij zijn minder aangehaakt op de zorgketens.

Over het bereik van doelgroepen is men enerzijds positief:

“Ik heb het idee dat we de doelgroepen bereiken die we moeten bereiken: ouderen, mensen die eenzaam zijn, mensen die in scheiding liggen, met verlies te kampen hebben, kinderen, jongeren, tieners.”

Anderzijds worden er ook een aantal andere bewonerscategorieën genoemd waarover men zich zorgen maakt: jongeren (vraag is of je die met een wijkgerichte aanpak voldoende bereikt), mensen met een verstandelijke of psychische beperking, mensen die écht geïsoleerd zijn, senioren en jong-bejaarden (veel aandacht gaat uit naar 75-plussers) en allochtone ouderen (bijvoorbeeld van Turkse of Marokkaanse komaf). Bij jongeren zijn meisjes over het algemeen minder in beeld, vanwege meer internaliserende problematiek, terwijl bij eenzame ouderen mannen minder in beeld zijn dan vrouwen.

Volgens de interviews bereiken overige welzijnsorganisaties soms doelgroepen, die hoofdaanbieders niet of slecht bereiken. Dit zijn bijvoorbeeld bewoners die bang zijn voor of weerstand voelen tegen (gemeentelijke) instanties en/of hulpverlening. Via hun activiteiten, waaronder een

laagdrempelige inloop, bouwen ze langzaam vertrouwen bij hen op. Het gaat hierbij onder meer om organisaties, die vaak al heel lang in de wijk aanwezig zijn en daardoor bekend bij doelgroepen. Ook fysieke nabijheid speelt een rol, plus dienstverlening gericht op lage inkomensgroepen als ook de christelijke achtergrond van sommige organisaties, die niet-westerse bewoners vertrouwen geeft.

Soms gaat een hoofdaanbieder actief op zoek naar bepaalde doelgroepen, zoals bewoners uit Midden- en Oost-Europa, die de Nederlandse taal niet machtig zijn of jonge mantelzorgers. Dit lijkt gemotiveerd te worden door gemeentelijk beleid. De gemeente vraagt welzijnsorganisaties soms bepaalde groepen met (veronderstelde) problematiek te benaderen. Daarop hebben sommige welzijnsprofessionals kritiek, omdat de omvang van de problematiek niet duidelijk is en de problematiek niet altijd herkend wordt in het veld.

Bevorderende en belemmerende factoren

Factoren die vroegsignalering bevorderen zijn:

- Een breed aanbod aan activiteiten, maar ook het brede aanbod van organisaties die deze activiteiten/diensten organiseren. Samen bereiken zij diverse doelgroepen;
- Als medewerker zichtbaar zijn (binnen de eigen organisatie, maar ook daarbuiten);
- Een persoonlijke benadering van bewoners, door bewoners direct aan te spreken, huis aan huis bij bewoners langs te gaan;
- Inzetten van specifieke personen die bij wijkfeesten, etc verantwoordelijk zijn voor het leggen van relaties;
- Sociale controle vanuit de verschillende collectieve activiteiten die voor een sociale steunstructuur zorgen.

Factoren die vroegsignalering belemmeren zijn:

- Barrières bij bewoners om hulp te zoeken en naar collectieve activiteiten te gaan, zoals schaamte, angst, wantrouwen. Niet alle kwetsbare doelgroepen worden goed bereikt;
- Gebrek aan tijd en menskracht om meer op huisbezoek te gaan;
- De onderlinge concurrentie die diverse partijen nogal eens ervaren;
- Bij jongeren: verplaatsing van problematiek van de fysieke leefwereld naar de online wereld.

5.3 Activering en participatie

In deze paragraaf staat de rol van welzijnsorganisaties in activering en participatie centraal. Deze definiëren we binnen dit onderzoek conform het beleidskader als: *Het begeleiden van bewoners naar een zinvolle dagbesteding, of het zelf bieden van deze dagbesteding. Het stimuleren van bewoners (al dan niet met een uitkering) om deel te nemen aan de samenleving. Het organiseren van collectieve diensten met als doel dat bewoners (beter) kunnen participeren in de samenleving.*

Activering is een woord met een brede betekenis, merkten wij in de praktijk. In algemene zin hebben veel van de activiteiten van de welzijnshoofdaanbieders en andere partijen, zoals ontmoetings- en recreatieve activiteiten voor ouderen, kinderen en jongeren, een activerende functie, in de zin dat ze bijdragen aan het uit huis komen, leggen van contacten, met anderen bezig zijn.

Hierbij proberen welzijnsorganisaties bewoners zoveel mogelijk zelf de activiteiten te laten organiseren. De organisaties scheppen de voorwaarden, maar stimuleren de gebruikers om de gelegenheid te baat te nemen op een manier die aansluit bij hun behoeften. Ook dit zou men als een vorm van activering kunnen zien.

Volwassenen

Activering van mensen met een uitkering en in meer in het algemeen de toeleiding naar de arbeidsmarkt speelt een belangrijke rol bij de meeste welzijnsorganisaties.

Vrijwilligers voeren een groot deel van de activiteiten die de welzijnsorganisaties organiseren uit, zowel die van hoofdaanbieders, overige welzijnsorganisaties als bewonersorganisaties.

Vrijwilligers werken bijvoorbeeld in een Huis van de Wijk, bij de balie, inloop of de bar, ze zijn taalvrijwilliger of schuldhulpmaatje, ze participeren in de klussendienst of boodschappenservice, of ze gaan op huisbezoek. Er hangen in veel Huizen van de Wijk vacatures voor vrijwilligers. Ook zorginstellingen werken veel met vrijwilligers.

In veel gevallen gaat het bij de welzijnsorganisaties om vrijwilligerswerk als tegenprestatie voor een uitkering. Bewoners met een bijstandsuitkering zijn verplicht om 20 uur of naar vermogen actief te worden, hetzij via vrijwilligerswerk, hetzij via cursussen op het gebied van taal of bewegen. In de drie gebieden zijn er welzijnsmedewerkers die zich puur op deze tegenprestatiedoelgroep richten en hen in eerste

instantie vooral motiveren om vrijwilligerswerk (of een andere tegenprestatie) te gaan doen en meedenken met de bewoners om een passende plek te vinden.

De invulling van de ondersteuning van tegenprestatiekandidaten verschilt per gebied. In gebied A ligt de focus meer op toeleiding naar betaald werk dan in de andere twee gebieden. In dit gebied heeft de hoofdaanbieder een project in samenwerking met een ondernemersvereniging gestart om mensen toe te leiden naar, veelal laaggeschoold, werk in het gebied of de onmiddellijke omgeving daarvan. Er zijn zo'n 30 tot 60 personen gere-integreerd in betaalde arbeid. Het project wordt nu volledig overgenomen door de ondernemersvereniging – de welzijnsorganisatie draagt nog bij aan de toeleiding van werkzoekenden.

In gebied B ligt de focus van de hoofdaanbieder meer op vrijwilligerswerk en informele taallessen, gecombineerd met andere activiteiten zoals naailes:

“We zijn er altijd op gericht om mensen te activeren en te participeren in de wijk of in de samenleving. Dat doen we op het gebied van werkgelegenheid, inkomen en school. Door simpele basale vaardigheden te leren als fietsen, naaien, Nederlands praten, et cetera. Dus eigenlijk in al onze activiteiten zit de activering en het motiveren tot participatie verweven.”

In gebied C is er een opbouw van eerst het volgen van taallessen en andere cursussen (sollicitatie, computerlessen) tot later het doen van vrijwilligerswerk. Er is een constante wekelijkse instroom van tegenprestatie kandidaten vanuit de gemeente bij de hoofdaanbieder. Hierdoor is de aanpak vrij kwantitatief ingestoken en lijkt er minder oog voor individuele ontwikkeling. Ook hier ligt de focus meer op vrijwilligerswerk dan op betaald werk.

Vanuit het wijkgestuurd werken zijn er Werkconsulenten van de gemeente en medewerkers van het Jongerenloket aanwezig in de Huizen van de Wijk om bewoners aan het werk te helpen.

In gebied B en C (lagere inkomensgebieden) vormen migranten en daarbinnen statushouders een relatief groot deel van de tegenprestatiekandidaten. Vandaar ook de aandacht voor taallessen. In gebied A is er vrij recent aandacht voor taal.

Ook de overige welzijnsaanbieders en bewonersorganisaties werken met tegenprestatiekandidaten. Soms gaan

deze speciaal naar deze organisaties toe, omdat de brug naar de hoofdaanbieder te groot is.

“Veel van de ouders die vanuit de tegenprestatie een taaltraject of vrijwilligerswerk moeten doen, maar niet durven, proberen het dan bij ons. Ze kennen ons en voor hen is de stap dan gewoon makkelijker.”

Jeugd

Jongerencoaches spelen ook een rol in de toeleiding naar dagbesteding en vrijetijdsbesteding, preventief en om overlast te voorkomen. Ze helpen jongeren met hun CV, of het vinden van een opleiding, stageplaats of bijbaan, of om deel te nemen aan een sport. Dit gebeurt in samenwerking met onderaannemers en het Jongerenloket. Jongerencoaches helpen bewoners ook met het aanvragen van fondsen zoals het Jeugdsportfonds om dit type participatie mogelijk te maken.

Ervaring

De samenwerking met de Taskforce Tegenprestatie (sinds kort Prestatie010) wordt gewaardeerd. Door de tegenprestatie bereiken welzijnsorganisaties mensen die uit zichzelf misschien niet in contact komen met het welzijnswerk en die bovendien ook nog eens nuttig vrijwilligerswerk kunnen gaan doen.

Het 'belopen' van VSV'ers aan de hand van lijstwerk van het Jongerenloket wordt niet als heel productief in het kader van activering gezien.

Uit de interviews komt naar voren dat het stimuleren van tegenprestatiekandidaten tot het doen van vrijwilligerswerk in veel gevallen een moeizaam proces is, aangezien het gaat om mensen die vaak wat ouder zijn, gezondheidsproblemen hebben en/of de taal niet machtig zijn. Zoals gezegd wordt, deze bewoners hebben vaak een 'rugzakje'. Ze hebben vaak veel sturing en begeleiding nodig volgens de geïnterviewden. In de aanpak kiezen welzijnsprofessionals voor maatwerk, aansluiten bij de behoeften van de bewoners en hun intrinsieke motivatie. Dit werkt goed.

De doorstroom en ontwikkeling van vrijwilligers is bij verschillende zorg- en welzijnsorganisaties een thema. Sommige overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties hanteren een opbouw in hun vrijwilligerswerk, zij geven vrijwilligers in het begin eenvoudiger en later steeds moeilijker taken, of ze laten hen andere vrijwilligers coachen. Als het lukt om bewoners vrijwilligerswerk te laten doen,

dan groeit meestal hun zelfvertrouwen en hun gevoel van eigenwaarde.

Een deel van de tegenprestatiegroep heeft te veel beperkingen om volgens de welzijnsprofessionals ooit betaald werk te kunnen doen.

“De tegenprestatie kandidaten zullen nooit de mensen worden die vol meedraaien in de maatschappij. Ze hebben misschien toch te veel faalangst, zijn niet sociaalvaardig en/of taalvaardig genoeg. Nou ja, noem het maar op.”

Het zijn meestal de meer getalenteerde vrijwilligers die een betaalde baan vinden. Het aan betaald werk helpen gaat soms in tegen het organisatiebelang van de welzijnsorganisatie. Welzijnsprofessionals vinden het aan de ene kant prettig voor de vrijwilliger als zij betaald werk vinden, maar aan de andere kant betreuren zij het dat zij een goede vrijwilliger moeten missen.

De drie gebieden verschillen in hun aanpak wat betreft activering en participatie. In gebied A is de focus op ontwikkeling richting betaald werk duidelijk aanwezig, waarbij ook een ondernemende en niet-traditionele instelling van welzijnswerkers wordt verwacht. In gebied B en C (gebieden met meer sociaaleconomische problematiek) lijkt de nadruk meer op taal en vrijwilligerswerk te liggen. In gebied C lijkt pas recent de doorstroom vanuit de taallessen (deelnemer) naar vrijwilligerswerk (vrijwilliger) een aandachtspunt te zijn.

De taallessen lijken nu meer een functie te hebben voor ontmoeting en uitbreiding van sociale netwerken, dan als stap in de individuele ontwikkeling. De hoofdaanbieder wil hiermee aan de slag.

In gebied B en C stromen vrijwilligers ook wel door naar betaald werk, maar dit lijkt meer op eigen kracht te gebeuren of doordat de hoofdaanbieder hen in dienst neemt. Sommige overige welzijnsorganisaties lijken sterker gericht op arbeidstoeleiding dan de hoofdaanbieders. Intensieve individuele begeleiding is bij arbeidstoeleiding essentieel.

“De kracht zit hem vooral in het één-op-één. Dus dat je ook echt even na-belt en zegt, hoe is het met jou en wat ben je nu allemaal aan het doen daar? En hoe gaat het met je kinderen? En hoe ging je sollicitatie? Gewoon echt intensief persoonlijk contact. En niet zeggen van, ik moet er van de 130 ... uit laten stromen. Dus gaan we in een groepje wat zeggen en jullie

moeten daarmee aan de slag, want dat gaat hem gewoon niet worden!”

Samenwerking met andere organisaties in het gebied kan helpen om bewoners te plaatsen op vrijwilligerswerk of betaald werk. Het warm houden van een netwerk in het gebied, ook met werkconsulenten van de gemeente, is hierbij essentieel volgens geïnterviewden.

Activering kan ook een focus zijn voor een samenwerking tussen zorg en welzijn, zodat cliënten van zorginstellingen actief worden in hun eigen wijk. Hier en daar komt dat al van de grond, in de vorm van cliënten van zorginstellingen die met de hoofdaanbieder of een overige welzijnsorganisatie een kledingbeurs, klussendienst of verhuisservice opzetten, of die actief worden in een Huis van de Wijk. Dit vraagt van zorginstellingen een omslag in het denken: meer focus op het leggen van verbinding met de omgeving van de instelling waar de cliënten verblijven. Ook afstemming tussen de dienstverlening zorg en welzijn is nodig met het oog op het zelfstandig kunnen wonen en participeren van (voormalig) cliënten in de wijk.

Bij het taalaanbod spelen er verschillende knelpunten, volgens de interviews. De taallessen zijn in het algemeen een uitdaging, omdat sommige deelnemers analfabeet zijn of laaggeletterd.

Sommige taallessen worden door vrijwilligers gegeven, waardoor de kwaliteit soms achterblijft.

In gebied B is er zoveel taalaanbod, dat de hoofdaanbieder moeilijk het overzicht kan houden en gebrek aan regie ervaart. In gebied C zouden lessen niet goed aansluiten bij de behoeften van bewoners, en informele activiteiten zoals een kookgroep met taal als neven doel beter werken.

Jongeren aan bijbaantjes helpen lijkt een succesvolle activiteit van jongerencoaches te zijn, die meerdere doelen en belangen dient. Het leidt tot een zinvolle dagbesteding, het genereert inkomen voor de jongeren, ze leren er werkneemers- en sociale vaardigheden, en ze hangen niet rond op straat. Er zijn zelfs voorbeelden waarbij het jongerencoaches gelukt is om door middel van het regelen van bijbaantjes een groep jongeren uit de criminaliteit te krijgen.

Bevorderende en belemmerende factoren

Bevorderende factoren op het gebied van activering en participatie zijn:

- Laagdrempelige activiteiten aangeboden door vrijwel alle organisaties;
- Veel mogelijkheid tot vrijwilligerswerk en het onderbrengen van tegenprestatiekandidaten;
- Samenwerking met ondernemers en ondernemersverenigingen biedt meer mogelijkheden voor betaald werk;
- Samenwerking in het gebied helpt met plaatsing en kan leiden tot creatieve combinaties van diensten.

Belemmerende factoren op het gebied van activering en participatie zijn:

- Te hoge drempel (wat betreft fysieke nabijheid en gebrek aan vertrouwen/duurzame relatie) om aan te kloppen bij de hoofdaanbieder voor een aantal bewoners, alternatief zijn de overige welzijnsaanbieders in het gebied;
- Tegenprestatiekandidaten vereisen een andere aanpak dan de 'doorsnee' vrijwilliger, veel begeleiding nodig;
- Meer focus op doorontwikkeling van vrijwilligers lijkt nodig;
- Meer regie op taalaanbod en aandacht voor de kwaliteit is nodig.

5.4 Eigen kracht/talent/zelfredzaamheid

In deze paragraaf staat de rol van welzijn binnen eigen kracht, talent en zelfredzaamheid centraal, hetgeen we binnen dit onderzoek conform het beleidskader definiëren als: *Het stimuleren van de zelfredzaamheid van bewoners, dat wil zeggen het vermogen om zichzelf te redden in de huidige situatie op een bepaald levensdomein, eventueel met hulp van huisgenoten, sociaal netwerk of een vrijwilliger en/of door gebruik te maken van voorzieningen die in de wijk of stad beschikbaar zijn. Het aanbieden van professionele ondersteuning, indien nodig. Jongeren uitdagen om invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving (jeugdparticipatie). Talenten van kinderen ontwikkelen en hun leefwereld vergroten door hen te prikkelen en te stimuleren zodat hun zelfvertrouwen en motivatie groeien.*

In de drie gebieden lopen het aanjagen van de eigen kracht, het talent en de zelfredzaamheid van bewoners als een rode draad door het merendeel van de door de hoofdaanbieder georganiseerde collectieve activiteiten. Het komt in gebied A met name tot uiting in de functienaam van

medewerkers van de welzijnsorganisatie die zich 'coaches' (buurt, senioren, vrijwilligers, jongeren, et cetera) noemen. In gebied B en C wordt meer gebruik gemaakt van de term 'makelaars'. Het streven naar zelfredzaamheid, bevorderen van eigen initiatief en zelforganisatie wordt breed ondersteund door allerlei betrokkenen in het welzijns- en zorgveld. Zo zijn er diverse overige welzijnsaanbieders, zorgpartijen en bewonersorganisaties die los van elkaar of in samenwerking met elkaar verschillende activiteiten aanbieden die raakvlakken hebben met deze thema's. Dat ook andere partijen dan de professionele welzijnsorganisaties zich bezighouden met zelfredzaamheid en eigen kracht lijkt vooral het geval in gebied B en C. In gebied A lijken de bewonersorganisaties vooral gericht op het organiseren van andere activiteiten.

Volwassenen

Een activiteit wat betreft zelfredzaamheid waarvoor in alle gebieden veel aandacht is, is de hulp bij financiële en administratieve zaken. Zo zijn er in de Huizen van de Wijk inlooppreekuren waarbij bewoners hulp kunnen krijgen bij het invullen van formulieren, lezen van moeilijke brieven van instanties, het ordenen van de financiën, aanvragen van toeslagen, kwijtscheldingen, vergoedingen, helpen met zoeken van een woning, aanvragen van een verblijfsvergunning, et cetera.

Welzijnsprofessionals omschrijven deze taak zelf als het helpen met de vertaalslag maken tussen de formele wereld van instanties en de leefwereld van bewoners.

De twee grote zorgpunten op dit moment in gebied B en C zijn taalbeheersing en schuldenproblematiek. Daarom wordt hier heel erg ingezet op taalcursussen. Vanwege de grote behoefte aan ondersteuning heeft een bewonersorganisatie in dit gebied bijvoorbeeld een Pools spreekuur opgezet waar Roemenen, Bulgaren en Polen terecht kunnen met hun werk of belasting gerelateerde vragen. Dat er behoefte is aan dergelijke buurtloketten en inlooppreekuren, blijkt wel uit het gegeven dat overige welzijnsorganisaties, zorginstellingen en bewonersorganisaties vergelijkbare ondersteuning bieden op het gebied van financiën en administratie, zowel in de Huizen van de Wijk als op de eigen locatie. In gebied B stelt een overige welzijnsaanbieder zo veel aanloop te hebben dat het buurtloket dagelijks geopend zou kunnen zijn en het dan nog druk zou zijn.

Daarnaast worden voor de doelgroep van bewoners die onvoldoende zelfredzaam zijn diverse andere activiteiten georganiseerd. Denk aan empowerment en sociale

vaardigheid- en weerbaarheidstrainingen. Zo worden lotgenotengroepen en trainingen gegeven gericht op het versterken van de eigen kracht van bewoners. Bij lotgenotengroepen kunnen mensen terecht die bijvoorbeeld dezelfde (psychische) problemen hebben of kampen met beginnende dementie en daar graag met elkaar over in gesprek willen. Een andere activiteit waar veel gebruik van wordt gemaakt zijn sollicitatietrainingen en cv-checks binnen de Huizen van de Wijk en op plekken elders door allerlei partijen. Hierbij wordt in gebied B en C uitgegaan van wederzijdse inspanning en wederkerigheid.

Welzijnsprofessionals proberen bewoners te stimuleren om niet alleen iets te 'halen' (ondersteuning, een leuke activiteit bijwonen), maar ook iets te 'brengen', bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. Dit leidt volgens de interviews tot meer zelfvertrouwen, het aanboren van eigen kracht en een gevoel van zingeving.

Eigen kracht en talentontwikkeling zijn bovendien thema's die naar voren komen bij het plaatsen van een vrijwilliger. Participatiemakelaars en vrijwilligerscoaches/coördinatoren geven namelijk aan dat hierbij veelal rekening gehouden wordt met waar iemand echt blij van/uitgedaagd door wordt met duurzame plaatsing als doel. Dit wordt door respondenten uiteindelijk omschreven als een win-winsituatie, aangezien de geplaatste vrijwilliger vaak met veel meer plezier zijn/haar taak uitvoert en bovendien het idee heeft gehoord te worden vanwege het inspelen op de eigen behoeftes/interesses.

Jeugd

Talentontwikkeling richt zich in de drie gebieden met name op jongeren. Gezien de onvrede over de kpi rondom vroegtijdig schoolverlaters (vsv'ers), wordt in gebied A en C niet alleen expliciet gericht op risicojongeren, maar is er juist ingezet op verbreding van de doelgroepen. Jongeren die 'slechts' een bijbaantje hebben worden in gebied A bijvoorbeeld ook aangesproken in een poging ze terug te leiden naar school of een fulltimebaan. Het idee hiervan is om eerder bij de jongere te zijn, zodat belopen in een later stadium niet meer nodig is.

In de gebieden worden tal van activiteiten voor jongeren georganiseerd waarvan het doel talentontwikkeling is. Denk aan knutsel-, sport- en andere speelactiviteiten. Andere activiteiten voor de jeugd gericht op eigen kracht en zelfredzaamheid in gebied C zijn (naast creatieve en sportieve activiteiten) peuter speelochtenden, voorlichting voor ouders over opvoeding en een maatjesproject.

Daarnaast komt in alle gebieden huiswerkbegeleiding terug dat niet alleen aangeboden wordt door de hoofdaanbieder, maar ook door de overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties. Hier wordt veelvuldig gebruik van gemaakt, aangezien het particuliere aanbod aan huiswerkbegeleiding vaak te duur is voor bewoners. Niet-westerse bewoners hechten aan goede schoolresultaten en kunnen vaak zelf hun kinderen niet goed helpen met huiswerk. Huiswerkklassen zijn voor welzijnsprofessionals een manier om preventief in contact te komen met jongeren in de basisschoolleeftijd. Dat helpt bij mogelijke problemen op latere leeftijd. De behoefte aan huiswerkbegeleiding blijkt uit de volgende citaten uit twee gebieden:

Dus die [vrijwillige medewerker] is huiswerkbegeleiding begonnen. En dat loopt als een tierelier echt.

"We zitten aan onze grenzen. (...) Het liefst zou ik op Facebook zetten: huiswerkklass in [naam wijk], kom maar. Maar ik vrees dat er dan 100 man staan. Die kan ik niet bedienen."

Daarnaast bieden jongerencoaches van de hoofdaanbieder individuele ondersteuning aan jongeren op diverse terreinen: op persoonlijk vlak, bij het vinden van een (bij)baan, problemen met school.

Welzijnsprofessionals fungeren ook regelmatig als intermediair richting fondsen voor bewoners met een laag inkomen (Jeugdsportfondsen, Jeugdcultuurfondsen, Fonds Bijzondere Noden, et cetera). Daarnaast biedt de hoofdaanbieder vaak collectief aanbod gericht op jongeren in de vorm van 'soft skills' aan. Denk hierbij aan voorlichting over voeding en gezondheid en trainingen over solliciteren, budget en sociale weerbaarheidstraining.

Welzijnsprofessionals geven bovendien aan dat het stimuleren van wederkerigheid niet alleen voor volwassenen geldt. Zo stelt een jongerenwerker:

"We werken eigenlijk altijd wel op basis van wederkerigheid. En dan niet in de zin van, ik heb je vijf uur gecoacht, dus jij moet nu vijf uur iets voor mij doen. Maar meer van, een jongen komt binnen, die is op zoek naar vrijetijdsbesteding. We bieden bijvoorbeeld de muziekstudio aan. Dan verwachten we wel dat hij ook wat terug doet voor de wijk, in welke vorm dan ook. Bijvoorbeeld een muziknummer opnemen met

een basisschoolklas. We kijken dus naar iemands talent en dat zet je dan in voor de wijk.”

Ervaring

De inzet op financiële en administratieve hulp wordt in de gebieden als zeer positief ervaren, zo blijkt uit de populariteit van de inloopspreekuren. Hetzelfde geldt voor de trainingen rondom weerbaarheid, sociale vaardigheid en empowerment. In gebied B en C is een veelvuldig gehoord argument echter dat de inloopspreekuren momenteel veelal gerund worden door stagiaires en vrijwilligers, wat de kwaliteit soms negatief beïnvloedt. In gebied C lijkt meer expertise aanwezig bij enkele overige welzijnsorganisaties. In gebied B heeft het wijkteam nu standaard een wijkteammedewerker ingezet die stagiaires ondersteunt bij de inloopspreekuren, zodat er iets meer expertise aanwezig is en dieper ingegaan kan worden op de problematiek waar wijkbewoners mee binnenkomen.

Wat in gebied A en B opvalt, is dat het aanbod van activiteiten de vraag soms kan overstijgen, wat laat zien dat er niet altijd rekening gehouden wordt met de behoeftes van de burgers. Zo is er in gebied A een voorbeeld waarmee de hoofdaanbieder zelfredzaamheid en eigen kracht beoogde aan te pakken, maar dit bleek in de praktijk niet te werken wegens andere behoeftes. Hetzelfde geldt voor de volgende activiteit die een overige welzijnsaanbieder wilde organiseren in gebied B:

“In mijn enthousiasme dacht ik: Volgens mij vinden 55+’ers het echt leuk om te schilderen. Dat bedenkt je dan zelf. Ja, vervolgens komt er geen hond. Dat kan natuurlijk ook, hè. En dat zie je natuurlijk bij heel veel andere activiteiten in de wijk en dat vinden ze dan nooit leuk dat ik daar ja, best wel streng op ben. Maar ik ben ook op mijn bek gegaan. Je moet inspelen op de behoefte van bewoners.”

Respondenten stellen daarom dat het noodzakelijk is om überhaupt in contact te komen met doelgroepen en om in de praktijk te leren waar behoefte aan is. Dit wordt door de welzijnsprofessionals gezien als een leerproces, een soort *trial and error*, waardoor beter ingespeeld kan worden op de behoeftes van burgers.

Zoals al eerder is vermeld, spreken welzijnsprofessionals over een kloof tussen de ‘leefwereld’ van jongeren en volwassenen en de ‘systeemwereld’ van gemeente en scholen. Welzijnsprofessionals fungeren – naar eigen zeggen – als ‘schakel’ of ‘buffer’ tussen instanties en bewoners, of

als ‘vangnet’ voor bewoners. In gebied C spreekt men van een figuurlijke drempel:

“Je merkt echt het verschil: de gemeente is hoogdrempelig en de welzijnsorganisaties laagdrempelig. Ik denk dat het de cultuur is die heerst binnen een bepaalde instantie. Het heeft te maken met bejegening, maar ook met de strakke regelgeving die ze daar hebben.”

Welzijnsprofessionals geven aan dat zij vanuit hun coöcherende rol burgers daarom zo nu en dan een duwtje in de rug moeten geven om juist over die drempel te komen. Naast de figuurlijke drempel komt in gebied B naar voren dat er ook sprake kan zijn van een letterlijke drempel, aangezien de afstand tot instanties als de VraagWijzer of het Jongerenloket voor diverse bewoners te ver is om te lopen. Voor deze doelgroep is het vaak financieel niet mogelijk om het openbaar vervoer te pakken naar dergelijke locaties. Er is in de gebieden bovendien sprake van angst voor de gemeente. Juist daarom maken veel bewoners gebruik van de diensten van (overige) welzijnsorganisaties, vanwege hun fysieke nabijheid.

Over het algemeen loopt de inzet op zelfredzaamheid en eigen kracht dus goed. Het wordt echter ook wel als een uitdaging gezien om mensen te helpen die kampen met angst, gebrek aan zelfvertrouwen of gezondheidsproblemen. In gebied A zijn bijvoorbeeld een aantal groepen waarvan bekend is dat het niet makkelijk is hen in hun eigen kracht te zetten vanwege hun sociaaleconomische en psychische kwetsbaarheid. Het zelfvertrouwen van deze groepen is dermate laag dat het moeilijk is hen vooruit te helpen. Het lijkt er in meerdere gebieden op dat de problematiek (rondom verwarde personen, LVB, et cetera) steeds groter wordt.

Werken aan zelfredzaamheid gaat in kleine stappen volgens welzijnsprofessionals, en het is vaak een langdurig proces. Daarentegen ervaren welzijnsprofessionals dat de gemeente te hoge verwachtingen ervan heeft en op te korte termijn al resultaten wil zien.

Dat de praktijk vaak weerbarstig is, blijkt uit het volgende citaat van een wijkteamleider in gebied B:

“Dat zelfredzaamheid een streven is om meer mensen in hun kracht te zetten is prima. Maar ik denk dat we mensen over het algemeen overschatten en overvragen, al dan niet door de complexiteit van de problematiek, al dan niet

door de stress die dat veroorzaakt, al dan niet door LVB en psychiatrische problematiek. We doen te veel beroep op de zelfredzaamheid. Er zijn inmiddels tal van hoogleraren die stellen dat we mensen uiteindelijk veel meer de afgrond in duwen als we constant een beroep doen op zelfredzaamheid in plaats van dat we tijdelijk dingen overnemen van mensen, ze ontlasten. Daar heb je goede professionals voor nodig en dat mist nu nogal eens.”

Bevorderende en belemmerende factoren

Bevorderende factoren op het gebied van eigen kracht/talent/zelfredzaamheid:

- Laagdrempelige activiteiten aangeboden door vrijwel alle organisaties;
- Breed aanbod aan cursussen en activiteiten gericht op sociale weerbaarheid, vaardigheid en empowerment;
- Ondersteuning bij administratieve en financiële problematiek en taalbeheersing;
- Inspelen op lokale behoefte.

Belemmerende factoren op het gebied van eigen kracht/talent/zelfredzaamheid:

- Overmatige inzet van stagiaires en vrijwilligers op cruciale punten (te weinig expertise);
- Kloof tussen burger en gemeente óf burger en hoofdaanbieder, ofwel te hoge drempel. Alternatief is te vinden in overige welzijnsaanbieders en bewonersorganisaties in het gebied;
- Sociaaleconomische en psychische kwetsbaarheid van veel Rotterdammers.

5.5 Samenredzaamheid

In dit hoofdstuk staat de rol van welzijn binnen samenredzaamheid centraal, wat we definiëren als: *het faciliteren en stimuleren van initiatieven van bewoners. Hen stimuleren om samen te werken en elkaar te ondersteunen.*

Volwassenen

Voor volwassenen zijn de meeste collectieve activiteiten bedoeld om ontmoeting en samenredzaamheid te bevorderen. Vaak zijn ze ook bedoeld om sociaal isolement tegen te gaan, aangezien met name de oudere doelgroep in de drie gebieden kampt met eenzaamheid.

Bewoners worden door de welzijnsorganisaties gestimuleerd zelf met initiatieven voor activiteiten te komen die toegankelijk zijn voor anderen en bovendien zorgen voor het leggen van contacten. De meeste activiteiten betreffende samenredzaamheid komen daarom ook voort uit al bestaande ontmoetingsactiviteiten. Denk bijvoorbeeld aan een ouderenhuiskamer, creatieve clubs en beweeglessen. Dergelijke initiatieven kunnen ook onder de noemer van bewonersinitiatieven worden ingediend. De wijkmanagers- en netwerkers van de gebiedsorganisatie zijn hier vaak bij betrokken en ondersteunen bewoners in samenwerking met de hoofdaanbieder.

Omdat welzijn het maken van verbindingen dermate belangrijk vindt, worden welzijnsprofessionals ingezet die zich bezighouden met het verbinden van bewoners en organisaties in de wijk:

“We verbinden bewoners met organisaties, vrijwilligers met andere mensen in de wijk. Als iemand naar me toekomt en zegt van: ik wil iets organiseren, dan zeg ik van: oh, dan moet je die erbij halen, want dat kan jouw project versterken.”

Niet alleen de hoofdaanbieders houden zich bezig met ontmoetingsactiviteiten, maar ook overige welzijnsaanbieders en bewonersorganisaties. Hetzelfde geldt voor zorginstellingen die speciaal hiervoor zelfs mensen in dienst nemen, denk bijvoorbeeld aan een vrijwilligersmakelaar. Dit vergt voor de betrokken zorginstellingen overigens wel een behoorlijke cultuuromslag, aangezien zij zich ook bezighouden met welzijnsactiviteiten. Vanuit gebied B en C is bekend dat zorginstellingen de Huizen van de Wijk steeds beter weten te vinden en cliënten geregeld meenemen ter vergroting van hun netwerk.

Veel collectieve activiteiten in de drie gebieden hebben te maken met eten. Een veelgehoorde uitspraak is daarom ook dat ‘eten verbindt’. In diverse Huizen van de Wijk en op andere plekken worden buurt/wijk maaltijden aangeboden, waarbij bewoners tegen een kleine vergoeding terecht kunnen voor een maaltijd, ook wel de buurthap genoemd. Hierbij wordt ingespeeld en rekening gehouden met het kleine budget dat veel bewoners hebben. Het samen eten, ook met feestdagen als Kerst en Pasen, ziet men ook als plek van samenkomst en verbinding. Dergelijke activiteiten lijken in gebied B en C frequenter ondernomen te worden door overige welzijnsaanbieders dan de hoofdaanbieders. Dit heeft mogelijk te maken met de langere aanwezigheid van deze organisaties in de wijk. Voor de financiering van

deze activiteiten dienen welzijns- en bewonersorganisaties dikwijls een bewonersinitiatief in.

Een andere activiteit is de zogeheten lotgenotengroep. Dit zijn groepen waar mensen met een soortgelijke achtergrond met elkaar in gesprek kunnen. Denk aan ouders met kinderen (kotercafés) of bewoners met psychische of zorg gerelateerde problematiek (beginnende dementie). Welzijnsprofessionals zien collectieve en individuele ondersteuning daarom als twee belangrijke onderdelen van hun werk die elkaar bovendien versterken:

“We geloven in die twee pilaren (collectieve en individuele ondersteuning). Je helpt mensen met een papiertje en vertelt ze ook dat er activiteiten zijn om hen uit het sociaal isolement te krijgen. (...) Ik ben ook verantwoordelijk voor de mannengroep op donderdagavond. (...) Voor kwetsbare mensen die onze cliënten zijn en dan bieden we laagdrempelige activiteiten aan. Dat kan een gesprek zijn, dat kan een film zijn. Vaak wel een thema, want we proberen wel iets, het is niet alleen maar pure ontspanning.”

Daarnaast worden in gebied A periodieke wijkgesprekken georganiseerd om bewoners in contact te brengen met allerlei professionals (van welzijn tot woningcorporaties en politie) die actief zijn in de wijk. Het is echter lastig om alle betrokken partijen bij zo'n wijkgesprek aanwezig te laten zijn. Iets soortgelijks wordt in gebied C georganiseerd, waar ontmoetingsrondes worden gehouden ter verbinding van bewoners met allerlei partijen.

Jeugd

In de gebieden worden diverse activiteiten aangeboden die raakvlakken hebben met de samenredzaamheid van jongeren. Het gaat hierbij met name om groepsactiviteiten voor de wat jongere kinderen en jongeren vanuit het kinder- en jongerenwerk. Denk aan sportactiviteiten en knutselclubs.

In gebied A is een Jongerenraad opgericht die de gebiedscommissie adviseert bij allerlei kwesties die jongeren aangaan. Zo hebben zij bijvoorbeeld het initiatief genomen om ouderen te assisteren bij het gebruik van moderne technologie en organiseren zij een kerstactiviteit voor eenzame ouderen in het gebied. Ook in gebied C is een jongerenbestuur opgericht dat zich inzet voor verbeteringen voor het gebied, specifiek de situatie voor jongeren.

Daarnaast zijn er in gebied C activiteiten rond gezamenlijk koken en eten met moeders en kinderen dat op minstens drie plekken gebeurt door de hoofdaanbieder, een bewonersorganisatie en een zorginstelling.

Ervaring

De ontmoetingsactiviteiten zorgen volgens respondenten daadwerkelijk tot een verhoging van de samenredzaamheid van bewoners. Zo zorgt het bijvoorbeeld voor sociale controle, wanneer iemand die deelneemt aan een bepaalde activiteit bijvoorbeeld gemist wordt, ziek is of door een moeilijke tijd gaat:

“Er ontstaan in die groepen nieuwe vriendschappen, ze weten hulp te vinden en ze hebben steun aan elkaar”

Het aansluiten bij de behoeften van bewoners blijkt een succesfactor. Zo wordt er bij de ontmoetingsactiviteiten rekening gehouden met lage inkomens van bewoners. De activiteiten zijn gratis of vragen een kleine vergoeding. Veel welzijnsorganisaties in gebied C integreren eten of koken in hun collectieve activiteiten. De combinatie van gezelligheid en betaalbaar eten spreekt veel bewoners van verschillende culturen aan en trekt mensen als lage inkomensgroepen en alleenstaanden.

Vaak combineren welzijnsorganisaties de samenredzaamheidsactiviteiten met leren en ontwikkeling tijdens de activiteit. Dit gebeurt dan in de vorm van het bespreken van een thema, een voorlichting, opdrachten bij een wijkmaaltijd of informeel leren tijdens bijvoorbeeld een kookgroep. Op die manier worden zelfredzaamheid en samenredzaamheid vaak gecombineerd. Juist daarom is net als bij zelfredzaamheid het stimuleren van wederkerigheid en het zelf initiëren van ideeën een belangrijk facet van de welzijnsaanpak in de drie gebieden wat betreft samenredzaamheid.

Zorginstellingen en het wijkteam stellen dat de collectieve activiteiten positief zijn voor de verbondenheid van bewoners met hun wijk, maar bovendien de verbondenheid met elkaar. De activiteiten op het gebied van samenredzaamheid leiden tot een bepaalde steunstructuur waar veel kwetsbare doelgroepen (onder andere ouderen) behoefte aan lijken te hebben. Volgens een wijkteamleider in gebied B is het vooral zo dat op samenredzaamheid stappen gemaakt worden en niet zo zeer op zelfredzaamheid, aangezien de problemen vaak blijven bestaan.

Hoewel de inzet wat betreft de bevordering van de samenredzaamheid op een brede doelgroep is gericht, wil dat niet zeggen dat het altijd even goed lukt om deze doelgroepen te betrekken bij alle activiteiten en inspanningen. Zo lijken in gebied A autochtone jongeren en volwassenen die in het arbeidsproces staan moeilijk te betrekken. Het zijn met name de ouderen en bewoners met een migratie-achtergrond die meer behoefte lijken te hebben aan collectieve ontmoetingsactiviteiten.

Zowel jeugd als volwassenen en ouderen worden bereikt met activiteiten die aan samenredzaamheid bijdragen.

De focus lijkt meer te liggen op volwassenen en ouderen, aangezien er relatief veel aandacht is voor sociaal geïsoleerde bewoners. Voor jongeren wordt minder gedaan wat een verklaring kan bieden voor het feit dat zij ook moeilijker te betrekken zijn bij het huidige aanbod.

Daarnaast is de locatie van de samenredzaamheidsactiviteiten belangrijk voor het bereiken van bewoners. De fysieke afstand moet niet te ver zijn vanwege reiskosten. Bovendien is de 'mentale' afstand die bewoners ervaren van belang. De organisatie moet in zijn bejegening aansluiten bij de bewoners. Vanwege deze redenen komt het geregeld voor dat bewoners ervoor kiezen om binnen te lopen bij een overige welzijnsorganisatie of een bewonersorganisatie in plaats van de hoofdaanbieder.

Bevorderende en belemmerende factoren

Bevorderende factoren op het gebied van samenredzaamheid zijn:

- Sociale controle door deelname aan activiteiten;
- Aansluiten bij de behoeften van bewoners (onder andere low budget, gerelateerd aan eten);
- De combinatie tussen collectieve en individuele ondersteuning.

Belemmerende factoren op het gebied van samenredzaamheid zijn:

- Bereik van alle doelgroepen, nu met name de focus op ouderen;
- Fysieke én mentale afstand tot de activiteit.

5.6 Conclusies

Activiteiten van welzijnsorganisaties dienen doorgaans meer functies tegelijkertijd: bijvoorbeeld ontmoeting heeft

een activerende functie om bewoners achter de geraniums vandaan te krijgen, maar ook een signalerende functie door het ontstane zicht op mogelijke problemen bij deze groep. Voorts komen uit de ontmoetingen soms initiatieven van groepen bewoners voort (samenredzaamheid), zoals samen uitjes organiseren of iets voor de buurt gaan doen (bewonersinitiatief).

Signalering van problematiek

Allerlei collectieve activiteiten, huisbezoeken, inloopsprekken en netwerkverbanden vormen de basis om signalen op te pikken over individuele problematiek of problemen op buurtniveau om die te kunnen aanpakken of doorspelen naar andere organisaties.

De signaleringsfunctie wordt vooral vervuld door professionele welzijnsorganisaties. (Geheel vrijwillige) bewonersorganisaties spelen hier een kleinere rol in, omdat zij nauwelijks deel uitmaken van de netwerkverbanden.

Om te kunnen signaleren, moeten uitvoerende professionals (en welzijnsvrijwilligers) eerst een relatie met bewoners kunnen aangaan, door zichtbaar in de wijk te zijn, laagdrempelige activiteiten bieden, een laagdrempelige bejegening hebben en een brede blik. Betrokkenen ervaren de overige welzijnsorganisaties en (sommige) bewonersorganisaties als aanvullend op de hoofdaanbieder vanwege fysieke nabijheid, levensbeschouwelijke achtergrond of vanwege historische wortels in de wijk.

Er ligt volgens professionals vooral een uitdaging in het motiveren van bewoners tot deelname aan activiteiten of ondersteuning. Alleen problematiek signaleren tijdens een huisbezoek is niet voldoende om bewoners in beweging te krijgen.

Het welzijnskader is nogal specifiek in het voorschrijven (via kpi's) van een van de signaleringsmethoden, namelijk de huisbezoeken (senioren en vsv'ers). Verschillende betrokkenen stellen de effectiviteit en efficiency van deze methode ter discussie. De aanpak is erg bewerkelijk voor welzijnsorganisaties en welzijnsprofessionals stellen dat ze de echt kwetsbare/eenzame ouderen te weinig bereiken met de 75+ huisbezoeken. Indirecte vormen van signalering via (informele) diensten aan bewoners zoals een klussen- of een bezorgdienst of samenwerking met huisartsen lijken meer potentie te hebben

De ervaring van de geïnterviewden is dat niet alle bewoners even goed worden bereikt. Hoewel verschillend per gebied, zijn er zorgen over het bereik van jongeren (vooral

meisjes), de groep tussen 65 en 75 jaar, eenzame oudere mannen, allochtone ouderen, en bewoners met een verstandelijke of psychische beperking.

Activering en participatie

Het beleidskader beziet activering vooral in de sfeer van mensen toeleiden naar (on)betaalde arbeid. Daarop zijn ook veel activiteiten van welzijnsorganisaties gericht, met name op vrijwilligerswerk. Hier en daar zijn er 'bewezen' succesvolle projecten, gericht op arbeidstoeleiding. Het activeren van cliënten van zorginstellingen samen met welzijnsorganisaties leidt in sommige gevallen tot de ontwikkeling van nieuwe diensten voor wijkbewoners, zoals een kleidingbeurs, waarbij cliënten uit zorginstellingen, welzijnsprofessionals en bewoners samenwerken.

Vrijwilligers spelen een belangrijke rol in de activiteiten van welzijnsorganisaties, hetgeen ook risico's met zich meebrengt voor de kwaliteit van deze activiteiten. De ondersteuning van vrijwilligers, met name de tegenprestatiekandidaten, vergt veel van welzijnsorganisaties. Stimuleren van de ontwikkeling van vrijwilligers en toeleiding naar betaald werk krijgt in het ene gebied (veel) meer aandacht dan in het andere. Overigens is dit ook bij uitstek een spanningsvol onderwerp, omdat hier 'beleidsregimes' botsen: dat van welzijn dat een groot beroep doet op vrijwilligers en behoefte heeft aan continuïteit en het tegenprestatiebeleid dat gericht is op doorstroom en relatief kortdurende participatie in vrijwilligersfuncties.

In de gesprekken over de activeringsfunctie van het beleidskader hebben geïnterviewden het vaak ook over andere processen dan toeleiding naar (vrijwilligers)werk, zoals bewoners die eerst het huis niet uitkwamen en nu deelnemen aan ontmoetingsactiviteiten. Ook dergelijke sociaal-recreatieve activiteiten hebben een activeringsfunctie. Mogelijk is een uitbreiding van het concept 'activering' nodig.

Eigen kracht, talentontwikkeling en zelfredzaamheid

Eigen kracht loopt eigenlijk als een facet door allerlei activiteiten van de welzijnsorganisaties en ook bewonersorganisaties heen. Het is meer een werkprincipe dan een doel waarvoor specifieke activiteiten worden ontwikkeld. Wederkerigheid is een ander werkprincipe dat door allerlei activiteiten heenloopt. Bij sommige welzijnsorganisaties is het een expliciet uitgangspunt van de werkwijze.

Welzijnsprofessionals stimuleren bewoners om iets terug te doen voor wat zij ontvangen aan ondersteuning

(activering), waardoor deze weer hun talenten kunnen ontwikkelen.

Talentontwikkeling zien we in het vrijwilligersbeleid en taalactiviteiten, maar (daarnaast) vooral op jongeren gericht (huiswerkbegeleiding, sociale vaardigheden, en dergelijke). De welzijnspartijen willen zich daarbij niet beperken tot risicjongeren, maar richten zich ook op jongeren die minder problematisch zijn.

De ervaring is dat bewoners doorgaans nog veel hulp nodig hebben bij het leggen en onderhouden van contacten met instanties – deze brugfunctie van welzijn achten betrokkenen van groot belang. Daarnaast gaat in de sociaaleconomisch zwakkere gebieden veel aandacht en tijd naar ondersteuning bij administratieve en financiële problematiek en naar taalverwerving.

Samenredzaamheid

Samenredzaamheid kan gezien worden als spin-off van ontmoetingsactiviteiten door welzijnspartijen en bewonersorganisaties, waarbij professionals uit de gebiedsorganisatie en welzijnsorganisaties doorgaans goed samenwerken. Activiteiten met de combinatie eten en ontmoeting zien we veel. Deze activiteiten zijn veelal gericht op volwassenen en ouderen, maar er zijn ook voorbeelden dat jongeren dit soort activiteiten organiseren (Jongerenraad).

Bevorderende factoren bij de preventieve functies:

- Laagdrempelige activiteiten aangeboden door een breed scala aan organisaties;
- Kennen van en aansluiten bij de behoeften van bewoners (qua type activiteit, tijdstip, locatie et cetera);
- De combinatie van collectieve en individuele ondersteuning;
- Samenwerking in het gebied biedt meer mogelijkheden (voor betaald werk, voor vrijwilligerswerk, voor creatieve combinaties van diensten);
- Een relationele benadering (actief verbanden leggen naar bewoners, naar andere organisaties).
- Sociale controle vanuit de verschillende collectieve activiteiten die voor vroegsignalering en sociale steun zorgen.

Belemmerende factoren aan de zijde van bewoners:

- Barrières bij bewoners om hulp te zoeken en naar collectieve activiteiten te gaan, zoals schaamte, angst, wantrouwen.
- Sociaaleconomische en psychische kwetsbaarheid van veel Rotterdammers maakt zelfredzaamheid voor hen een (te) hoog doel.
- Te hoge drempel (wat betreft fysieke nabijheid en gebrek aan vertrouwen/duurzame relatie) om aan te kloppen bij de hoofdaanbieder voor een aantal bewoners, alternatief zijn de overige welzijnsaanbieders in het gebied.

Belemmerende factoren aan de zijde van welzijnsorganisaties:

- Gebrek aan tijd en professionele inzet, te veel steunen op vrijwilligers en stagiaires;
- Uitvoering te veel gericht op organiseren van activiteiten en te weinig gericht op (door)ontwikkeling van vrijwilligers;
- Nog te weinig aansluiting bij de behoeften van jongeren, zoals de aansluiting bij hun leven online;
- Concurrentie en versnippering van aanbod tussen organisaties.

6 Huizen van de Wijk

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de Huizen van de Wijk centraal. We gaan hierbij in op de verschillende vormen van beheer zoals die in het beleidskader staan uitgelegd. We bespreken de overeenkomsten en verschillen tussen de gebieden ten aanzien van de Huizen in de Wijk. Als laatste volgt per gebied een korte schets van de Huizen in de Wijk.

Beheer en programmering van de Huizen van de Wijk zijn volgens het beleidskader onderdeel van de inzet op eigen kracht en talenten van bewoners. Het beleidskader maakt onderscheid tussen Huizen van de Wijk waar bewoners verantwoordelijk zijn voor beheer en programmering (zelf-beheer) en Huizen van de Wijk waar professionals deze rol vervullen (sociaal beheer). Deze laatste type Huizen van de Wijk zijn toebedacht aan wijken waar het organiserend vermogen van bewoners (nog) niet zo sterk is. Het gaat hierbij om wijken waar bewoners met verschillende achtergronden wonen en waar de sociale cohesie laag is. In deze Huizen van de Wijk is de hoofdaanbieder welzijn als sociaal beheerder het eerste aanspreekpunt voor de wijk en verantwoordelijk voor de programmering. Vrijwilligers worden geacht te helpen bij het beheer en de organisatie van de activiteiten.

6.2 Beheer en gebruik

In ons onderzoek beschikt het kleinere gebied (A) over één Huis van de Wijk en de grotere gebieden (B en C) over vier tot zes Huizen van de Wijk. In gebied C zijn twee grotere welzijnsorganisaties gehuisvest in een Huis van de Wijk waarover de hoofdaanbieder alleen het fysieke beheer heeft. Ze organiseren in samenspraak met elkaar (collectieve) activiteiten voor de buurt. Ook bieden ze individuele ondersteuning aan bewoners die dat nodig hebben. In gebied B heeft één Huis van de Wijk het 'officiële' predicaat van zelfbeheer. Of dit terecht is kan worden betwijfeld, want in dat wijkhuis zijn niet alleen vrijwilligers actief. Er is ook een betaalde professional werkzaam. Zij wordt gefinancierd vanuit de Couleur Locale subsidie. In de praktijk levert de term zelfbeheer spraakverwarring op.

Beheer door vrijwilligers

In alle gebieden zijn vrijwilligers actief bij de uitvoering van activiteiten die de professionals van de hoofdaanbieder doorgaans organiseren. In het algemeen laten betrokkenen

van samenwerkende ketenpartijen zich kritisch uit over de deskundigheid van vrijwilligers en van de stagiaires/studenten die in opdracht van de hoofdaanbieder actief zijn: bijvoorbeeld bij individuele hulp- en ondersteuning op het gebied van financiële problematiek of bij het beheer en het toezicht van de gebouwen. Vrijwilligers die verantwoordelijk zijn voor een Huis van de Wijk vinden het veelal lastig om medewijkbewoners op hun gedrag aan te spreken of grenzen te stellen. In één van de gebieden waar een bewonersorganisatie onder verantwoordelijkheid van de hoofdaanbieder deze taak op zich had genomen, is dit niet helemaal goed verlopen.

Gebruikers

In alle gebieden is er veel animo voor de Huizen van de Wijk. Veel bewoners(groepen) willen er graag gebruik maken. Dat betekent niet vanzelfsprekend dat iedere bezoeker zich daar ook thuis voelt. Soms wordt een Huis van de Wijk gedomineerd door een bepaalde groep, soms zijn er conflicten of ergernissen tussen groepen die tegelijkertijd in een Huis van de Wijk aanwezig zijn, bijvoorbeeld jongeren en ouderen. Ook is het niet vanzelfsprekend dat elke aanvraag voor groepsruimte te honoreren is, hetgeen tot onvrede bij de aanvragers leidt. In verband hiermee ziet een aantal betrokkenen kansen liggen bij zorginstellingen, die vanwege bezuinigingen steeds meer recreatieruimtes afstoten.

Er bestaat een zekere spanning tussen de behoefte aan Huizen van de Wijk door bewoners en de capaciteit die de hoofdaanbieder tot zijn beschikking heeft voor beheer, toezicht en openingstijden van de gebouwen. Zo is er in één gebied daarover een discussie losgebarsten.

Doordat het steeds misliep met het beheer en toezicht van een Huis van de Wijk door vrijwilligers, besloot de hoofdaanbieder alle Huizen van de Wijk (voorlopig) in de avonden te sluiten, tot onvrede van bewoners. Dit besluit had te maken met de 'oplossing' van de hoofdaanbieder om voortaan betaalde professionals voor de gebouwen verantwoordelijk te maken, maar daar geen extra financiering tegenover had staan. In een ander gebied zijn bewoners boos en ontevreden op de hoofdaanbieder en op de gemeente naar aanleiding van de sluiting van een wijkaccommodatie in hun directe omgeving.

Huizen van de Wijk Plus

De ontwikkeling in de gebieden van een Huis van de Wijk Plus met geïntegreerde dagbesteding voor mensen met en zonder indicatie is nog niet volop aan de gang. Ze blijft vooralsnog beperkt tot initiatieven of pogingen daartoe. Dit heeft bij de zorginstellingen vooral te maken met het ontbreken van budget voor welzijnsachtige activiteiten. Zij worden per cliënt zorgarrangement gefinancierd en niet voor het welzijn van de hele buurt.

Wederkerigheid

In de gebieden is het beginsel van wederkerigheid nog geen gemeengoed in de werkwijze van de welzijnsorganisaties. Dat wil zeggen: als je meedoet aan activiteiten of wordt geholpen met je hulpvragen, doe je ook iets terug voor een ander. Los van de tegenprestatie die bewoners met een bijstandsuitkering in de gebieden leveren aan het welzijnswerk, is wederkerigheid alleen in gebied A een expliciet uitgangspunt in de werkwijze van de hoofdaanbieder en in gebied C bij enkele grotere welzijnsorganisaties.

Speelplekken, sportvelden, straten en pleinen en andere gebouwen

Vooralsnog in de gebieden A en C organiseert de hoofdaanbieder welzijn ook op allerlei andere plekken in het gebied activiteiten voor doelgroepen, bijvoorbeeld op straten en pleinen, bij verenigingen, (speel)tuinen, musea, kerken, scholen of andere gebouwen. In alle gebieden zijn Couleur Locale partijen en/of bewonersorganisaties actief met het organiseren van sociale, sportieve of (re)creatieve activiteiten en/of met individuele ondersteuning. Ook hun activiteiten vinden niet altijd plaats in een Huis van de Wijk.

6.3 Huizen van de Wijk per gebied

Hieronder volgt een korte schets van gebieden ten aanzien van de Huizen van de Wijk:

Gebied A

In dit gebied beschikt de hoofdaanbieder welzijn recent over een nieuwe locatie voor het Huis van de Wijk. De locatie is geïntegreerd met de nieuwe bibliotheek en centraal in het gebied gelegen, bij een winkelcentrum en in de buurt van andere overheidsdiensten. De verhuizing naar de nieuwe locatie had vooral te maken met de kwaliteit van de oude behuizing en de ambitie om een bredere doelgroep te bereiken dan alleen ouderen 'zweroverachtige' types. Door in één pand met de bibliotheek gehuisvest te zijn, is er de verwachting dat er meer (gezinnen met) kinderen of jongeren kunnen worden bereikt. Ook is er de hoop om de

positie van achterstandsgroepen te verkleinen door deze groepen naar de bibliotheek te leiden.

In het nieuwe Huis van de Wijk is ook een betaalde kracht van de bewonersorganisatie actief. Ze is in dienst bij de welzijnsorganisatie. Samen met vrijwilligers houdt zij inloopspreekuren voor bewoners met hulpvragen. In het Huis van de Wijk maar ook en vooral elders in het gebied organiseren de professionals van de hoofdaanbieder allerlei activiteiten voor verschillende doelgroepen. Er is de opvatting om op zoveel mogelijk andere plekken in het gebied activiteiten te organiseren, juist om de toegankelijkheid ervan en het bereik onder bewoners te vergroten. Ook ziet men het Huis van de Wijk nadrukkelijk niet als een 'traditioneel' buurthuis, waar je langdurig kunt verblijven zonder iets te ondernemen. De organisatie verwacht dat bewoners er ook iets voor terugdoen, zoals onderling of voor anderen een activiteit organiseren.

Elders in het gebied is er een groep vrouwen actief met de uitvoering van welzijnsactiviteiten voor kinderen en tieners. Een doelgroep waar naar hun mening de hoofdaanbieder in het gebied zich niet op richt. De vrouwen, georganiseerd in een stichting, ontvangen voor hun buurthuisactiviteiten Couleur Locale subsidie. De activiteiten vinden plaats in een school. Als tegenprestatie voor het gebruik van de ruimte organiseren ze voor de school de tussen schoolse opvang. Ze beschouwen de school niet als de meest ideale plek om de door hen geambieerde buurthuisfunctie uit te voeren. Ze zien uit naar een onderkomen met de mogelijkheid van een barfunctie om ook activiteiten voor ouderen mogelijk en aantrekkelijk te maken.

Gebied B

Dit gebied beschikt over zes Huizen van de Wijk, waarvan één in zelfbeheer. Deze laatste is gelegen in een wijk waar ook de hoofdaanbieder welzijn als sociaal beheerder een Huis van de Wijk runt. In alle Huizen van de Wijk zijn een of meer professionals werkzaam. Bij het Huis van de Wijk in zelfbeheer is net als bij de hoofdaanbieder ook een betaalde professional in dienst. Hiervoor wordt Couleur Locale subsidie ontvangen.

De Huizen van de Wijken dienen gezamenlijk allerlei doelgroepen: vrouwen en kinderen, ouderen, mensen met een beperking, maar geen mannen. Volgens betrokkenen zijn de geboden activiteiten kennelijk niet aantrekkelijk genoeg voor mannen:

“Mannen zijn veel minder gericht op samen, veel minder op vooruit bewegen, maar eerder toch wat blijven hangen. En als ze komen, dan voor hun vrouw.”

Behalve individuele begeleiding bij problemen zijn er voor jongeren nagenoeg geen activiteiten noch een vaste plek. De hoofdaanbieder overweegt de jongeren een plek te geven in het Huis van de Wijk met achterstallig onderhoud. Verder heeft de hoofdaanbieder een ondersteunende en faciliterende rol bij het aanvragen en organiseren van bewonersinitiatieven én de verhuur van ruimtes.

Op twee locaties in het gebied (waarvan één in zelfbeheer) houden de activiteiten (die mede worden georganiseerd door een zorginstelling) een combinatie van zorg en welzijn in. Ze zijn onder meer bedoeld als dagbesteding voor bijvoorbeeld mensen met een beperking. In die zin zijn deze twee Huizen van de Wijk aan te merken als Huis van de Wijk Plus.

Gebied C

In dit gebied zijn vier Huizen van de Wijk en één Huiskamer van de wijk in beheer bij de hoofdaanbieder welzijn. De hoofdaanbieder concentreert veel van zijn activiteiten in de Huizen van de Wijk, met name in het centraal gelegen deel van het gebied. Ook elders in het gebied op andere plekken dan de Huizen van de Wijk organiseert de hoofdaanbieder activiteiten, met name voor ouderen.

De activiteiten van overige welzijnsorganisaties, bewonersorganisaties en van sommige zorginstellingen vinden ook deels plaats in de Huizen van de Wijk. Hiervoor kunnen de organisaties een ruimte huren. Bij één Huis van wijk speelt de hoofdaanbieder vooral een faciliterende rol. In dat wijkhuis zijn twee overige grotere welzijnsorganisaties (deels ook met Couleur Locale subsidie) al langer actief met een huiskamer, inloop en andere activiteiten. Het zijn met name deze organisaties in gebied C die aangeven het principe van wederkerigheid te hanteren.

Bij de Huizen van de Wijk in gebied C spelen problemen met het beheer, toezicht en onderhoud van de gebouwen:

- In Huizen van de Wijk, waar vooral vrijwilligers verantwoordelijk waren voor het beheer en het toezicht, was sprake van diefstal van spullen, vernieling, geluidsoverlast, drankmisbruik et cetera. Een gebrek aan goed afsluitbare ruimtes was daar mede de oorzaak

van. Recent heeft de hoofdaanbieder daarom het beheer en het toezicht overgedragen aan professionals.

- Over de Huizen van de Wijk die de hoofdaanbieder van de gemeente huurt is er onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden voor het onderhoud van gebouwen. Dit leidt tijdens de onderzoeksperiode nog steeds tot veel discussie tussen de gemeente en de hoofdaanbieder.

6.4 Conclusies

Men is over het algemeen vrij positief over de werking van de Huizen van de Wijk. Er is veel animo, in een aantal gevallen zelfs zo veel dat bijvoorbeeld niet elke aanvraag voor een groepsruimte kan worden gehonoreerd. Die spanning tussen de behoefte van de burger en de capaciteit van de hoofdaanbieder brengt de nodige onvrede met zich mee. Daarnaast voelt men zich niet altijd thuis in de Huizen van de Wijk, aangezien bepaalde groepen soms kunnen overheersen/domineren. Bovenstaande zorgt ervoor dat burgers uitwijken naar alternatieve plekken van samenkomen, bijvoorbeeld bij overige welzijnsorganisaties en/of zorginstellingen.

De Huizen van de Wijk in zelfbeheer en de Huizen van de Wijk Plus blijven vooralsnog beperkt tot initiatieven en pogingen daartoe. Het blijkt lastig te zijn voor zorginstellingen om budget vrij te krijgen voor welzijnsachtige activiteiten.

Daarnaast is men kritisch op de deskundigheid van de verschillende vrijwilligers, stagiaires en studenten die in veel van de Huizen van de Wijk werkzaam zijn. Respondenten zetten hun vraagtekens bij het inzetten van deze krachten bij inloopsprekken, waar burgers terecht kunnen in geval van financiële problematiek. Gesteld wordt dat dikwijls sprake is van zwaardere problematiek waar het merendeel van de vrijwilligers/stagiaires niet oplossingsgericht genoeg mee uit de voeten kan komen. In gebied B heeft een wijkteamleider hierom gekozen één van zijn medewerkers stevast aanwezig te laten zijn ter assistentie.



7 Samenwerking

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen met samenwerking besproken en in hoeverre deze bijdragen aan de uitvoering van de welzijnsopdracht.

Het gaat hierbij achtereenvolgens om samenwerking van de hoofdwelzijnsaanbieder met:

- De gebiedsorganisatie van de gemeente
- Wijknetwerk en coöperatief samenwerkingsverband
- Overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties
- Wijkteam en zorginstellingen

7.2 Gebiedsorganisatie van de gemeente

De gebiedsorganisatie betreft de ambtenaren die de gebiedscommissie ondersteunen bij de uitvoering van haar taken. Het gaat om wijkmanagers en wijk- of gebiedsnetwerkers (afhankelijk van de schaal waarop zij opereren).

De ambtenaren van de gebiedsorganisatie opereren zowel op strategisch als op operationeel niveau. Op strategisch niveau gaat het om de (organisatie van) de afstemming tussen het beleid van de gebiedscommissie (zoals onder meer neergelegd in de wijkagenda en wijkactieprogramma's) en het beleid van in het gebied opererende organisatie alsmede dat van de gemeente. Op operationeel niveau gaat het om het organiseren van en participeren in lokale netwerken, het met elkaar verbinden van formele en informele partijen in het gebied, én bijvoorbeeld het stimuleren, voorbereiden en borgen van bewonersinitiatieven.

Operationeel

Om met de laatste functie te beginnen: de gebiedsorganisatie heeft met veel partijen in het gebied contact. De medewerkers van de gebiedsorganisatie worden als belangrijke 'spinnen in het web' gezien, die veel lokale kennis en contacten hebben. In het veld, of het nu de gemeente betreft, welzijnsaanbieders of bewonersorganisaties, bestaat veel waardering voor deze netwerkrol van de gebiedsorganisatie.

Daarnaast spelen de medewerkers van de gebiedsorganisatie bij uitstek een rol in de ondersteuning van bewonersinitiatieven. Het signaleren van bewonersinitiatieven, de voorbereiding en begeleiding van het proces van selectie

en erkenning (en dus financiering) van een bewonersinitiatief door de gebiedscommissie (of een gedelegeerde jury) en afspraken maken over de uitvoering van het initiatief, eventuele begeleiding door andere organisaties en budget-beheer: dit zijn taken die door de gebiedsorganisatie worden uitgevoerd. Daarbij wordt, ten behoeve van de signalering, begeleiding en uitvoering van de bewonersinitiatieven ook samengewerkt met welzijnspartijen en bewonersorganisaties. Zo verwijzen welzijnsaanbieders bewoners met een idee voor een bewonersinitiatief door naar de gebiedsorganisatie, worden welzijnsaanbieders (soms) gevraagd voor ondersteuning van het initiatief of wordt het budget door een bewonersorganisatie beheerd.

Soms worden ook initiatieven door de gebiedsorganisatie en de lokale welzijnsaanbieder samen ontwikkeld. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van een Jongerenraad in één gebied, die de gebiedscommissie over allerlei jongeren-zaken adviseert.

Strategisch

Naast dit operationele niveau is er strategische afstemming tussen de gebiedscommissie/-organisatie en met name de gemeente en met welzijnsaanbieders. Op ambtelijk niveau vindt geregeld overleg plaats over beleid en uitvoering in het gebied. Ook is er periodiek contact tussen deze partijen en de gebiedscommissie. Anders dan op het operationele niveau wordt hier wel melding gemaakt van rimpels in wat verder goede verstandhoudingen zijn. Zo vertellen enkele medewerkers van de gebiedsorganisatie dat we wel in de gaten moeten houden dat kosten voor bewonersinitiatieven niet worden afgewend op het gebied: het lijkt ook niet altijd helemaal duidelijk te zijn of de (hoofd)welzijnsaanbieder de kosten moet dragen of de gebiedscommissie.

Datzelfde geldt voor de ondersteuning van bewonersinitiatieven en wie daar op welke wijze een bijdrage aan moet leveren: dit is in één gebied een issue. Een andere kwestie die zich aandienende was het verschil van visie op het beheer van Huizen van de Wijk in een gebied, professioneel of door vrijwilligers.

Kortom, er is wat demarcatie-problematiek in de zin van wie is waarvoor verantwoordelijk (beleidsmatig, financieel), maar dat neemt niet weg dat doorgaans de verhoudingen tussen welzijnspartijen, de gebiedsorganisatie en de gemeente redelijk goed te noemen zijn. De bijdrage van de

gebiedsorganisatie wordt vooral gezien in de lokale kennis, de netwerkvorming en, uiteraard, de stimulering van bewonersinitiatieven.

7.3 Wijknetwerk en coöperatief samenwerkingsverband

Deze paragraaf behandelt achtereenvolgens de ervaringen van betrokkenen met het wijknetwerk en met het coöperatieve samenwerkingsverband in hun gebied. Volgens het beleidskader speelt de hoofdwelzijnsaanbieder hierin een aanjagende en stimulerende rol gericht op het behalen van de gewenste maatschappelijke resultaten. Wat die rol precies moet inhouden is niet duidelijk omschreven.

Wijknetwerken

In de gebieden is het voor veel betrokkenen duidelijk wat het wijknetwerk inhoudt. De gegeven omschrijvingen sluiten aan bij die van het beleidskader, al verwijzen sommigen naar een bepaald type (casus)overleggen zoals een scholen- of een veiligheidsoverleg of bijeenkomsten voor een speciaal type organisaties zoals die voor bijvoorbeeld Couleur Locale organisaties. In gebied A geven verschillende betrokkenen nadrukkelijk aan dat het netwerk bestaat uit alle formele én alle informele organisaties waar veel vrijwilligers werkzaam zijn of zoals een professional toelichtte:

“Van huisarts tot voetbalvereniging tot kerk tot eigenlijk alle mensen die sociaal op elkaar passen.”

In gebied B sprak iemand over:

“Alle partijen die in een wijk samenwerken: politie, welzijnspartij, zorgpartijen, vrijwilligersorganisaties, bewonersorganisaties, woningcorporaties. Alles zit samen.”

Over de functie van het wijknetwerk bestaan verschillende opvattingen. Dit lijkt enigszins afhankelijk van de rol die men in het gebied vervult. Maar ook tussen de gebieden zijn er wat accentverschillen. In gebied A zijn meer betrokkenen van mening dat professionals en vrijwilligers die in de wijk werkzaam zijn, de rol hebben om problematiek bij (kwetsbare) wijkbewoners te signaleren en deze bij de juiste instantie te adresseren, dus vooral in het kader van vroegsignalering. In gebied B hebben betrokkenen de opvatting dat het wijknetwerk vooral bedoeld is om zaken die in het gebied spelen bij de juiste partij ‘neer te leggen’ of

(inhoudelijk) af te stemmen, zoals het aanbod aan activiteiten of de aanpak van bepaalde casussen. Een welzijnsprofessional:

“Partijen komen verschillende dingen tegen in de wijk die ze dan makkelijker even op dat moment aan tafel kunnen delen of meteen kunnen afstemmen met degene die je nodig hebt binnen de gemeente. We zien wel thema’s voorbijkomen, ook bij bewonersinitiatieven over bijvoorbeeld het aanbieden van taallessen. De wijknetwerker legt dan weer de verbinding met [Naam hoofdaanbieder] en haalt de initiatiefnemer erbij met de vraag: “Is dit geen overlap en kan het niet bij [Naam hoofdaanbieder] georganiseerd worden? Puur om overlap weg te krijgen.”

Ongeacht de functie is het voor een effectieve werking van het wijknetwerk van belang dat de actoren in het veld elkaar weten te vinden en bekend zijn met wat andere organisaties te bieden hebben. Het hele brede niveau van het wijknetwerk (zoals het beleidskader dat beoogt) van bewoners, hun netwerken, verenigingen, het wijkpastoraat, de wijkverpleging woningbouwcorporaties professionele en informele welzijn- en zorgaanbieders kent in geen van de drie gebieden bijeenkomsten om elkaar te informeren, kennis te delen, gebruik te maken van elkaars expertise en (waar mogelijk) samenwerkingen aan te gaan. Wel zijn er regelmatig bijeenkomsten in kleiner verband voor (professionele) doelgroepen rond bepaalde thema’s, maar vaak niet voor overige welzijnsorganisaties of bewonersorganisaties. Dit leidt soms tot ergernis bij deze groepen die wel de behoefte hebben om actueel geïnformeerd te worden.

Uit de interviews blijkt dat de hoofdwelzijnsaanbieders in het wijknetwerk een minder grote rol spelen dan op grond van het beleidskader verwacht mag worden.

In een tweetal gebieden heeft de hoofdaanbieder professionals aangesteld om de verbindingen in de wijk te maken: ze dragen toepasselijke namen als ‘wijkmakelaar’ of ‘buurtcoach’. In het derde gebied lijkt het erop dat de hoofdaanbieder geen capaciteit heeft ingezet op het bevorderen van de verbindingen en is het vooral afhankelijk van het initiatief van individuele professionals. Hieronder wordt per gebied ingegaan op de netwerkbijeenkomsten zoals die in de interviews zijn genoemd. Hierbij wordt ook de rol belicht die andere organisaties dan de hoofdaanbieder in het netwerkverband spelen.

Gebied A

In gebied A wordt de organisatie van netwerkbijeenkomsten door verschillende organisaties uitgevoerd of gepland. De hoofdaanbieder organiseert periodiek themabijeenkomsten voor alle vrijwilligers die bij organisaties en verenigingen in het gebied werkzaam zijn. Doel is onder meer uitwisseling van kennis en informatie, deskundigheidsbevordering. De bewonersorganisatie organiseert regelmatig wijkgesprekken om bewoners in contact te brengen met allerlei professionals die in het gebied actief zijn (van welzijn, woningcorporatie tot politie). Verder heeft de hoofdaanbieder samen met het CVD (die ook deel uitmaakt van coöperatieve samenwerkingsverband) en de bewonersorganisaties het plan om op termijn regelmatig wat bredere wijknetwerkbijeenkomsten te gaan organiseren.

Voor het jeugdveld is het de gebiedsadviseur Welzijn die meermalen per jaar voor alle professionele organisaties die met kinderen te maken hebben bijeenkomsten organiseert om de aanwezigen te informeren over de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid en om de samenwerking tussen organisaties te bevorderen. Over de inhoud van de bijeenkomsten van de gebiedsadviseur Jeugd bestaat tevredenheid. Over de deelname van scholen zijn betrokkenen minder goed te spreken: ze zijn niet altijd even goed vertegenwoordigd. Een agenda die niet voor iedere organisatie even interessant is, de vele afstemmingsoverleggen en een speciaal scholenoverleg in het gebied zouden hiervoor de redenen zijn. Op dit moment wordt er nagedacht om het Jeugdwijknetwerk ook voor scholen aantrekkelijker te maken en een andere invulling te geven en door ook de volwassenen erbij te betrekken.

Gebied B

In gebied B was het een wijkteamleider die zich sterk maakte voor het onderhoud van het wijknetwerk, omdat de hoofdaanbieder deze rol niet op zich nam. Recent heeft hij aan de gebiedsorganisatie het verzoek gedaan deze rol op te pakken; de rol hoort immers niet bij het takenpakket van het wijkteam. Bij de gebiedsorganisatie zijn er twijfels over het oppakken van deze rol; die maakt toch onderdeel uit van de welzijnsopdracht. Hoe de manager van de hoofdaanbieder hier tegenaan kijkt of zijn 'nalatigheid' op dit punt beseft maakt dit onderzoek niet duidelijk. Een van de jongerenprofessionals geeft als mogelijke verklaring dat de welzijnsorganisatie te veel uitvoerend bezig is om kpi's te behalen, waardoor de relatie met het netwerk in het gebied erbij in is geschoten.

Gebied C

In gebied C heeft de hoofdaanbieder twee professionals aangesteld om onder meer door netwerkoeverleggen de verbindingen in wijk te bevorderen. Het CJG doet dit voor het jeugdveld. De ervaring is dat sommige partijen zoals de scholen en (sociaal)ondernemer minder vaak deelnemen aan de overleggen. Over het algemeen zijn betrokkenen positief over de netwerkoeverleggen. Doordat de professionals elkaar beter hebben leren kennen, zien ze elkaar minder als concurrenten. Vooral voor zorgprofessionals die niet in het gebied wonen, zijn de netwerkoeverleggen soms een eyeopener, omdat ze door de overleggen de wijk en haar bewoners beter leren kennen.

Naast de hoofdaanbieder en het CJG proberen de wijkmanagers en gebiedsnetwerkers van de gemeente verschillende organisaties in het gebied met elkaar te verbinden, niet alleen voor welzijn, maar breed op het sociale en veiligheidsdomein. Uit verschillende interviews komt naar voren dat vooral de gebiedsnetwerkers een goede kennis hebben van de wijken en veel organisaties en personen aan elkaar verbinden in het gebied. Ook hebben zij sterke netwerken onder bewoners en bewonersorganisaties, doordat zij al lang in het gebied werken.

Verder spelen de gebiedsadviseurs welzijn ook een verbindende factor in het wijknetwerk, door bijvoorbeeld overleggen te organiseren waar welzijnsorganisaties met elkaar kennis maken, of te interveniëren als de samenwerking niet goed loopt.

De verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren (welzijnsorganisatie, CJG, gebiedsorganisatie, gebiedsadviseurs welzijn) is echter niet expliciet, waardoor er dubbelingen lijken voor te komen en er overlegstructuren naast elkaar bestaan.

Coöperatief samenwerkingsverband

Coöperatieve samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om in een gebied de samenwerking tussen zorg- en welzijnsorganisaties te bevorderen binnen een gelijkwaardige relatie. Van deelnemende partijen wordt verwacht dat ze over de grenzen van de eigen organisatie heen kijken en bereid zijn om een gezamenlijk doel na te streven.

In de gebieden verschillen de coöperatieve samenwerkingsverbanden in aantal partijen van minder dan 10 tot wel 25. In de gebieden A en C is de hoofdaanbieder de enige welzijnsorganisatie in het samenwerkingsverband. In

gebied B maken ook enkele overige (grotere) welzijnsorganisaties er deel van uit.

In tegenstelling tot de gebieden A en B was er in gebied C al een langer een dergelijk bestaand samenwerkingsverband. Deze is niet opgeheven maar opereert als het door de gemeente gewenste coöperatieve samenwerkingsverband.

De coöperatieve samenwerkingsverbanden worden aangestuurd door de hoofdwelzijnsaanbieder. Jaarlijks vinden er zo'n 5 tot 6 bijeenkomsten plaats. Het zijn veelal de managers van de geëngageerde organisaties die daaraan deelnemen. Elk samenwerkingsverband kent een aantal onderliggende werkgroepen. Daarin werken uitvoerende professionals samen aan de uitwerking van een project of activiteit gericht op een bepaald thema dat het samenwerkingsverband gezamenlijk voor het betreffende gebied heeft vastgesteld. Het gaat hier om thema's als dagbesteding, jeugd, dementie, vroegsignalering, op- en afschalen, mantelzorg, overlast verwarde personen.

In alle gebieden is er de ervaring is dat de samenwerking soms moeilijk van de grond komt en soms ook moeizaam of traag verloopt. Dit geldt zowel voor de grotere als de kleine samenwerkingsverbanden. Volgens diverse betrokkenen verloopt het proces van samenwerking met grotere organisaties vaak minder goed omdat betreffende functionarissen eerst intern moeten afstemmen of het mandaat krijgen. Een andere hindernis is dat lang niet alle organisaties bij de bijeenkomsten aanwezig zijn. Behalve dat organisaties het druk hebben, de agenda van de bijeenkomsten niet altijd even interessant is, cultuurverschillen een rol spelen, schrijven betrokkenen dit ook toe aan het feit dat samenwerkingsprojecten die regulier moeten worden ingebed vaak onvoorziene extra kosten met zich meebrengen. Dit zijn kosten waar zorgorganisaties maar ook welzijnsorganisaties doorgaans geen budget voor hebben.

Over de meerwaarde van de coöperatieve samenwerkingsverbanden bestaat geen twijfel. Organisaties geven aan dat door het samenwerkingsverband voorkomen wordt dat organisaties dubbel werk doen of zelf allerlei oplossingen bedenken:

“Als je met elkaar afstemt wie wat doet, dan worden de middelen op de juiste manier ingezet. Nu doet iedereen nog heel erg zijn eigen ding en dat zou je kunnen voorkomen door meer dingen samen te doen.”

De coöperatieve samenwerkingsverbanden hebben in de verschillende gebieden tot activiteiten of voorzieningen geleid die in het reguliere proces reeds zijn ingebed. Voorbeelden hiervan zijn de organisatie van gemengde dagbesteding met ontmoeting en eten in een Huis van de Wijk, de organisatie van themabijeenkomsten voor vrijwilligers, opzetten van een klussendienst die door mensen met een beperking worden uitgevoerd. Een ander resultaat dat uit het coöperatieve samenwerkingsverband is voortgekomen is de formatie van een verbond tussen een welzijnsorganisatie en enkele zorgorganisaties die gezamenlijk de welzijnsaanbesteding zijn aangegaan.

7.4 Overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties

Deze paragraaf gaat over de samenwerking tussen de hoofdaanbieder welzijn en overige welzijnsorganisaties/bewonersorganisaties. Dit zijn doorgaans organisaties die voor hun welzijnsactiviteiten (deels) worden gefinancierd uit het Couleur Locale subsidiebudget. Grotere welzijnsorganisaties, zoals House of Hope en Leger des Heils waar één of meer professionals werkzaam zijn, krijgen het grootste deel van hun activiteiten ook uit andere bronnen (andere subsidies, fondsen) gefinancierd. Organisaties zonder betaalde professionals (veelal bewonersorganisaties) zijn in de regel alleen afhankelijk van de Couleur Locale subsidie en/of de subsidie voor bewonersinitiatieven.

Couleur Locale partijen

Volgens de subsidieregels moeten de activiteiten van Couleur Locale partijen bijdragen aan minimaal één van de vier welzijnsfuncties (vroegsignalering en preventie, eigen kracht en talentontwikkeling, activering en participatie, ondersteuning en dienstverlening) en leiden tot meer zelfredzaamheid, meer samenredzaamheid en een grotere kansrijke omgeving voor bewoners. Voorwaarde daarbij is dat de 'worteling' van deze welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties in het gebied groot is en dat de activiteiten van aanvullend zijn op die van de hoofdaanbieder of een andere doelgroep dan de hoofdaanbieder bereiken.

Zo zijn in de gebieden B en C enkele (grotere) welzijnsorganisaties (met Couleur Locale subsidie) net als de hoofdaanbieder met een huiskamer, activiteiten en spreekuren voor hulpvragen actief. Zoals het beleidskader voorschrijft bereiken ze andere groepen bewoners dan de hoofdaanbieder van het gebied. Ze bereiken volgens diverse betrokken bewoners die het aankloppen bij de hoofdaanbieder een te hoge drempel vinden, liever niet met de gemeente

te maken wil hebben of liever een welzijnsorganisatie bezoeken met een christelijke signatuur.

In tegenstelling tot voorgaande jaren hebben enkele overige welzijnsorganisaties en/of bewonersorganisaties geen subsidie meer gegund gekregen voor hun Couleur Locale activiteiten. Reden daarvoor zou zijn dat de hoofdaanbieder nieuwe maar vergelijkbare activiteiten wil gaan uitvoeren in het gebied. Ook zijn er organisaties die nieuwe aanvragen voor Couleur Locale subsidie naar hun mening ten onrechte afgewezen hebben gekregen met als reden te veel overlap of te weinig aanvullend op de activiteiten of doelgroepen van de hoofdaanbieder. Ook is er een organisatie afgewezen in verband met te veel eigen vermogen.

Concurrentie

In alle drie de gebieden wordt de relatie tussen enerzijds de hoofdaanbieder en anderzijds één of meer overige welzijnsorganisaties/bewonersorganisaties gekenmerkt door een zekere mate van concurrentie, al spreken niet alle betrokkenen dit zo openlijk uit. Zo geven een aantal overige welzijnsorganisaties/bewonersorganisaties aan dat de hoofdaanbieder in hun gebied zich met hun inzet, expertise of activiteiten naar buiten toe profileert als resultaatgeëigend, deskundige of initiatiefnemer. Omgekeerd voelen hoofdaanbieders dat sommige overige welzijnsorganisaties/bewonersorganisatie om subsidie binnen te halen met hun de strijd aangaan door hen bij de gemeente 'zwart' te maken.

Zo zegt één van de welzijnsmanagers:

"Die partijen zijn erg afhankelijk van subsidie. [Naam hoofdaanbieder] is een grote partij en ze schoppen tegen [naam hoofdaanbieder] aan om wellicht meer subsidie te krijgen. Heel simpel: dan zeggen ze: maar [naam hoofdaanbieder] doet dat nog helemaal niet en wij gaan dat wel doen en daar willen we geld voor. Nou dan wordt de gemeente vaak op de proef gesteld. Een aantal van die partijen zijn vrij krachtig en krijgen ook nog andere subsidies en fondsen waarbij het geld vanuit MO maar een klein deel is. Dus die doen gewoon hun eigen ding en stellen zich op alsof zij ook een welzijnsorganisatie zijn."

Ondanks die concurrentiestrijd is er aan beide kanten wel de bereidheid om inhoudelijk met elkaar samen te werken. Niettemin komt die samenwerking moeizaam van de grond, omdat organisaties vooral bezig zouden zijn hun eigen doelen en kpi's te bereiken. De rol van de

hoofdaanbieder voor de overige welzijnsorganisatie/ bewonersorganisaties is met de verhuur van ruimtes in de Huisen van de Wijk vooralsnog vooral faciliterend van aard.

Onderaannemers

Ook sommige onderaannemers zijn niet onverdeeld positief over hun relatie met de hoofdaanbieder. In die gevallen besteedt de hoofdaanbieder een deel van hun welzijnsopdracht uit aan een partij die daarin meer deskundig is, bijvoorbeeld op het gebied van jeugd of financiële problematiek. Gemeenteambtenaren in het gebied zijn niet altijd bekend met de onderaannesteding. Met name kleine onderaannemers voelen zich niet altijd gemakkelijk in hun financieel afhankelijk positie met de hoofdaanbieder.

Zo heeft een onderaannemer zorgen over het voortbestaan van de organisatie. Zij licht dit als volgt toe:

"Als [naam hoofdaanbieder] zegt van we gaan het contract niet verlengen, dan zijn we gewoon klaar. We zijn klein en dus kwetsbaar. Je bent gewoon heel erg afhankelijk."

Een andere onderaannemer heeft het gevoel onderbetaald te worden, omdat de hoofdaanbieder geen openheid geeft over de financiering van de welzijnsopdracht op dat deel van de opdracht waarvoor er bij de aanbesteding input is geleverd en de organisatie ook nog verantwoordelijk is voor de uitvoering van het werk.

Bewonersorganisaties

De hoofdwelzijnsaanbieders worden volgens het beleidskader geacht een rol te spelen bij de ondersteuning van bewonersinitiatieven. Wat die ondersteunende rol moet inhouden staat niet in het beleidskader beschreven, noch in het beschrijvend document. Wel dat die niet te maken heeft met de rol en taken van de gebiedscommissie als beoordelaar en subsidieverlener van bewonersinitiatieven. In één van de gebieden heeft die onduidelijkheid over de ondersteunende rol van welzijn bij bewonersinitiatieven aanvankelijk tot onenigheid geleid tussen de hoofdaanbieder en de ambtenaren in het gebied. Behalve over de ondersteuning bij aanvragen, het beschikbaar stellen van ruimte, ging het hierbij ook over de financiering van het initiatief.

In de onderscheiden gebieden heeft de hoofdaanbieder voornamelijk een faciliterende rol bij bewonersinitiatieven door ruimte te bieden voor de activiteiten van de initiatieven. In de gebieden A en C zijn het ook en vooral de gebiedsnetwerkers van de gemeente (die weten wat de behoefte van het gebied is) die bewoners stimuleren en

helpen bij het aanvragen van de subsidie voor een bewonersinitiatief, soms zijn het bewoners die ervaring hebben in het aanvragen van bewonersinitiatieven en soms ook medewerkers van de hoofdaanbieder. In gebied B zijn het voornamelijk de medewerkers van de hoofdaanbieder die de bewoners helpen bij de aanvraag. Ondersteuning bij het aanvragen van bewonersinitiatieven blijkt noodzakelijk: bewonersorganisaties lopen aan tegen het 'starre' subsidiestelsel van de gemeente, waardoor het bijvoorbeeld niet mogelijk is om bewonersinitiatieven voor terugkerende festiviteiten als kerstmarkten en paasbrunches structureel te subsidiëren.

7.5 Wijkteam en zorginstellingen

In de onderzoeksgebieden gebeurt al veel als het gaat om afstemming en samenwerking tussen zorg- en welzijnsorganisaties. Van een soepel verloop is echter nog lang niet altijd sprake.

Dit heeft te maken met verschillen in organisatiecultuur, weinig vertrouwen in elkaars deskundigheid, onduidelijkheid over regievoering en gebrek aan budget. De tevredenheid over de samenwerking tussen organisaties verschilt per gebied, per wijk en per organisatie. Deze paragraaf gaat over de samenwerking tussen de hoofdwelzijnsaanbieder enerzijds en het wijkteam en andere zorginstellingen anderzijds. Thema's die hierbij aan de orde komen zijn het op- en afschalen, het beeld van welzijn, en de samenwerking tussen de organisaties op het gebied van welzijn.

Op- en afschalen

In de gebieden zijn verschillende wijkteams ontevreden over de hoofdwelzijnsaanbieder, omdat deze (gezien de problematiek in het gebied) te weinig opschaalt bij schuldenproblematiek, 75+ huisbezoeken, of problematische jongeren en daarnaast onvoldoende informatie aanlevert over de casussen. Dit zou onder andere te maken hebben met ondeskundigheid in het signaleren van problematiek door vrijwilligers en stagiaires/studenten die de hoofdaanbieder bij de activiteiten inzet, met de capaciteit die de hoofdaanbieder hiervoor inzet en met de moeite die welzijnsprofessionals zouden hebben om mensen van het type 'zorgmijder' door te sturen naar het wijkteam.

Medewerkers van de betrokken hoofdwelzijnsaanbieders zijn op hun beurt ontevreden over het afschalen van de wijkteams. Ze vinden dat het wijkteam te vaak cliënten afschaalt die naar later blijkt toch problemen hebben die naar hun mening niet bij welzijn thuishoren. In die zin wordt gesproken over een 'grijs gebied'. Een ander punt waar ze

kritisch over zijn is dat het wijkteam juist te weinig cliënten met complexe problematiek aanneemt als ze worden opgeschaald. Daarnaast geven ze aan dat de wachtlijsten van het wijkteam hen weerhouden om op te schalen.

Een thema waarover zowel verschillende wijkteams als hoofdaanbieders tevreden zijn, betreft de oplossingen die in het proces worden gezocht om misverstanden en onduidelijkheden in de toekomst verder te voorkomen. Zo is in gebied B afgesproken dat er voortaan een wijkteammedewerker bij de inloopsprekuren van de hoofdaanbieder aanwezig zal zijn om casuïstiek te verzamelen en deskundigheid te bevorderen. In gebied A gaan medewerkers van de hoofdaanbieder een document opstellen voor het wijkteam, waarin beschreven staat wat ze doen en in welke situatie ze wel of niet in actie komen.

De ervaringen van andere welzijns- of zorgorganisaties met het wijkteam zijn wisselend als het gaat om het op- en afschalen. Zo is in gebied B de onderaannemer van de hoofdaanbieder onverdeeld positief over de samenwerking met het wijkteam: korte lijnen, snel schakelen en twee kanten op doorverwijzen. Hetzelfde geldt min of meer voor de vertegenwoordiger van een zorgorganisatie. Minder positief is een wijkverpleegkundige. Zij geeft aan dat door de ontbinding van de Zichtbare Schakels het opgebouwde netwerk in het gebied uiteen is gevallen waardoor er sindsdien nagenoeg geen samenwerking meer bestaat tussen de wijkverpleging en het wijkteam.

Ook met andere zorgorganisaties verloopt het op- en afschalen met de hoofdaanbieder soms nog moeizaam, ondanks de deelname aan het coöperatieve samenwerkingsverband. Dit heeft te maken met onbekendheid met en weinig vertrouwen in elkaars specifieke deskundigheid. Daarnaast wordt het afschalen naar welzijn bemoeilijkt door het beeld dat hoofdaanbieders vooral korte trajecten bieden en weinig op de relatie met het individu zijn gericht.

Een ander thema dat met name in één van de gebieden een kwestie is geweest tussen het wijkteam en de hoofdaanbieder is de regievoering. Zo is het voorgekomen dat het wijkteam via de VraagWijzer iemand aangemeld kreeg voor wie de hoofdaanbieder al een bepaald hulpverleningstraject in gang had gezet. Voor de medewerker van het wijkteam voelde dit vervolgens als een 'onderminning' van zijn/haar rol als regievoerder. De wijkteamleider zegt hier het volgende over:

"Dus grenzen vervagen en dan wordt onduidelijk wie hier de regie heeft."

Cultuurverschillen

Ook het beeld over welke activiteiten onderdeel zijn van zorg en welke van welzijn is aan verandering onderhevig, doordat de activiteiten van de zorg- en welzijnsorganisaties steeds vaker vergelijkbaar zijn. Zo biedt in één van de gebieden een zorginstelling een inloop- en buurtrestaurant, heeft een andere zorginstelling een maatjesproject en geeft voorlichting op scholen over seksuele gezondheid, en een derde zorginstelling organiseert een lotgenotengroep die 'welzijn' wordt genoemd.

Volgens verschillende betrokkenen zijn zorg en welzijn twee verschillende culturen waardoor in het algemeen de samenwerking moeizaam verloopt. Een zorginstelling hierover:

"Kijk, wij als zorgmedewerkers hebben het nadeel dat we heel erg op het draaien van die locaties gericht zijn, het bieden van ondersteuning binnen die locaties. Zorgmedewerkers hebben van nature de neiging om heel erg naar binnen te kijken. Die kijken niet zozeer naar de wijk. Mensen van welzijn die hebben heel goed die wijk in beeld. Maar die hebben weinig zicht op hé, wat gebeurt er nou binnen zo'n woonvoorziening van een zorgaanbieder? En je moet zorgen dat die werelden elkaar veel meer kunnen vinden."

Samenwerking

Samenwerking tussen zorg en welzijn wordt ook bemoeilijkt als er bijvoorbeeld van de zorgorganisaties uit het coöperatieve samenwerkingsverband extra inzet wordt verwacht voor gezamenlijke projecten of activiteiten op het gebied van welzijn. Daar worden verschillende redenen voor gegeven, maar de belangrijkste is dat de betrokken organisaties niet kunnen of willen investeren in buurtwelzijn als daar geen extra budget tegenover staat. Sommige betrokkenen pleiten daarom voor onderaannemerschap of voor een gezamenlijke aanbesteding bij coöperatieve of wijkgerichte welzijnsopdrachten.

Ondanks dat de samenwerking tussen zorg en welzijn soms moeizaam op gang komt of lastig is, laat de praktijk ook voorbeelden zien waarbij zorg- en welzijnsorganisaties de samenwerking met elkaar opzoeken en gezamenlijk activiteiten ontwikkelen, zoals bijeenkomsten voor jonge ouders of ouderen met als doel hen preventief voor te lichten, te instrueren of te trainen ten aanzien van een voor hen relevant thema. Soms ook ontstaan er samenwerkingsverbanden omdat een zorg- en een welzijnsorganisatie in hetzelfde Huis van de Wijk werken. Een voorbeeld hiervan is

in gebied B de totstandkoming van een kledingbeurs of klussendienst die gerund wordt door mensen met een beperking, opgezet door verschillende organisaties uit het coöperatieve samenwerkingsverband.

Minder zorggebruik vanwege welzijn?

In het algemeen nemen betrokken organisaties geen signalen waar die erop kunnen wijzen dat de uitvoering van de preventieve functie van het beleidskader op termijn tot minder zorggebruik zal leiden.

Redenen hiervoor zijn de wachtlijsten en de bezuinigingen waar de organisaties nog steeds mee te maken hebben en de constatering dat bij veel bewoners sprake is van complexe problematiek waarvoor specialistische zorg of ondersteuning nodig is.

Wel zijn er aanwijzingen dat welzijn de wijkteams ontlast door bijvoorbeeld mensen met eenvoudige problematiek te begeleiden of praktisch te ondersteunen of door huisbezoeken voor de wijkteams uit te voeren. Sommige organisaties verwachten dat er in de verre toekomst mogelijke een kentering te zien zal zijn, maar dan is het wel van belang om op basisschoolleeftijd blijvend te investeren in vaardigheden zoals omgaan met geld en sociaal-emotionele vaardigheden.

7.6 Conclusies

De ervaringen met de samenwerking op gebieds- en wijkniveau overziend, kan worden geconstateerd dat er sprake is van een (gestage) ontwikkeling van netwerken en samenwerking. Maar volgens de geïnterviewden kost het ook de nodige tijd om netwerken te vormen en samenwerking te ontwikkelen. Er blijft dan ook nog wel wat te wensen over volgens verschillende stakeholders. Over het algemeen stellen de welzijnsorganisaties dat samenwerking steeds beter gaat, via persoonlijk contact, het goed verdeelen van taken en investeren in relaties. Het samen op een gedeelde locatie zitten, bijvoorbeeld in een Huis van de Wijk, bevordert de samenwerking. Bovendien lijkt het erop dat samenwerking makkelijker is in een kleiner gebied.

Gebiedsorganisatie

Samenwerking tussen gebiedsorganisatie en welzijnspartijen en bewonersorganisatie loopt doorgaans goed, vooral op operationeel niveau. De gebiedsmanagers -en netwerkers worden gezien als spinnen in het web. Ook op strategisch niveau is men positief over de samenwerking. Er is soms onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van welzijn.

Wijknetwerk

In de gebieden is het voor veel betrokkenen duidelijk wat het wijknetwerk inhoudt. Echter verschillen de samenstelling en functie van het wijknetwerk nogal. Naast professionals van de hoofdwelzijnsaanbieder zijn het ook en vooral functionarissen van andere organisaties die een (eigen) netwerk in de wijk onderhouden en netwerkbijeenkomsten organiseren. We noemen de beleidsadviseurs welzijn, wijkmanagers en gebiedsnetwerkers, en CJG-netwerkregisseurs (voor jeugd). Er bestaat bij de geïnterviewden geen duidelijk beeld over de functie van het wijknetwerk, wel dat ze te maken hebben met één of meer preventieve functies van het NRW. Diverse overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties geven aan niet (altijd) uitgenodigd te worden voor de overleggen. Daarnaast spelen de hoofdwelzijnsaanbieders een minder grote rol in het wijknetwerk dan op grond van het beleidskader mag worden verwacht.

Coöperatief samenwerkingsverband

De hoofdwelzijnsaanbieders spelen een leidende rol bij het coöperatieve samenwerkingsverband. In de samenwerkingsverbanden bezinnen de hoofdaanbieder en de zorgorganisaties zich over de ontwikkeling en implementatie van werkprocessen en activiteiten die de verbinding tussen zorg en welzijn bevorderen, zoals op- en afschalen tussen zorg en welzijn, dagbestedingsactiviteiten voor mensen met en zonder indicatie. Bij de deelnemende organisaties bestaat waardering voor het coöperatieve samenwerkingsverband. Wel is er de ervaring van verschillende betrokkenen dat de samenwerking soms moeizaam tot stand komt, onder andere door de extra kosten die de implementatie van de initiatieven met zich mee brengen, de vereiste interne afstemming bij de moederorganisatie, en de vrijblijvendheid van de 'opdracht'.

Overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties

Hoofdaanbieders en overige welzijnsorganisaties (waaronder enkele onderaannemers) zijn doorgaans bereid om met elkaar samen te werken of doen dit al met elkaar. Desondanks spreken betrokkenen aan beide kanten van een soms moeizame relatie en een sfeer van concurrentie. Er lijkt in sommige gebieden te veel overlappend aanbod te zijn. Verder belemmert de verticale lijn (met de opdrachtgever, afgesproken doelen en aantallen) de horizontale lijn (samenwerking tussen organisaties).

De rol die de hoofdaanbieder speelt bij bewonersorganisaties die een bewonersinitiatief willen uitvoeren is veelal beperkt tot de verhuur van een gebruikersruimte in een Huis van de Wijk. Het zijn vooral de gebiedsnetwerkers van de

gemeente die bewoners stimuleren en helpen bij het aanvragen van bewonersinitiatieven.

De gesproken onderaannemers zijn niet onverdeeld positief over hun relatie met de hoofdaanbieder, onder andere vanwege hun financieel afhankelijke positie welke zorgt voor onzekerheid over het voortbestaan van de organisatie.

Zorg

Over de afstemming en samenwerking tussen hoofdaanbieder en verschillende zorgorganisaties zijn geïnterviewden wisselend tevreden. Bij ontevredenheid over de samenwerkingsrelatie spreken betrokkenen van een gebrek aan vertrouwen in elkaars deskundigheid en over onduidelijkheid over de regievoering. Verschillende wijkteams en hoofdaanbieders zijn ontevreden over de manier waarop casussen worden op- en afgeschaald en spreken bovendien van een 'grijs gebied'. Tevredenheid is er over de korte lijnen, snel schakelen, twee kanten op doorverwijzen en over oplossingen die beide partijen in het werkproces zoeken om knelpunten op te lossen.



8 Sturing

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen met de sturing door de gemeente besproken. In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk wordt het opdrachtgeverschap van de gemeente behandeld. In deel twee staan we stil bij het specifieke instrument van de ‘kritische prestatie-indicatoren’ (kpi’s), dat ingezet is om te monitoren of de hoofdaanbieders van het welzijn in de gebieden hun resultaten behalen.

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen de hoofdaanbieders van het welzijn en de gemeente centraal. Uiteraard dienen ook partijen die Couleur Locale-subsidie krijgen aan voorwaarden te voldoen en verantwoording af te leggen. Echter, doorgaans wordt dit als een tamelijk lichte toetsing ervaren; het contact beperkt zich tot één of tweemaal per jaar. De meer inhoudelijke sturing en daarmee gepaard gaande vraagstukken concentreren zich op de relatie van de gemeente met de hoofdaanbieders.

8.2 Opdrachtgeverschap

Bij het opdrachtgeverschap zijn verschillende functionarissen van de gemeente betrokken. De belangrijkste zijn de gebiedsadviseurs Jeugd en Volwassenen en de contractmanagers Jeugd en Volwassenen. De rollen van deze contactpersonen bij de gemeente verschillen – en overlappen deels. Overigens is de scheiding tussen contractmanagers en gebiedsadviseurs tamelijk recent. Voorheen werd dat door één en dezelfde persoon gedaan, sinds 2018 zijn dat separate functies geworden, die nu in de praktijk verder ontwikkeld worden.

De contractmanagers richten zich vooral op de sturing met behulp van de kpi’s, het ‘afrekenen’, aldus een welzijnspar-tij. De gebiedsadviseurs voor welzijn (jeugd en volwassenen) hebben een bredere rol. Zij vormen een klankbord voor de welzijnspartijen, informeren hen over stedelijke (beleids)ontwikkelingen, dragen zorg voor de verbinding tussen stedelijke uitvoeringsprogramma’s en lokale infrastructuur, halen andersom informatie op uit de gebieden die van belang kan zijn voor het stedelijke beleid én willen bijdragen aan het leggen en verstevigen van verbindingen tussen betrokkenen, met name organisaties die op één of andere manier een rol hebben bij de uitvoering van het welzijnsbeleid; de ontwikkeling van het wijknetwerk. Voorts

beoordelen de gebiedsadviseurs de aanvragen voor de Couleur Locale-subsidies.

De gebiedsadviseurs Jeugd en Volwassenen vormen de belangrijkste gemeentelijke contactpersonen voor de hoofdaanbieders welzijn. De beschrijving van de ervaringen met het opdrachtgeverschap heeft dus vooral ook op de relatie met deze functionarissen betrekking. Dat neemt niet weg dat veel gemeentelijke contactpersonen uit andere sectoren en uitvoeringsprogramma’s (sport, cultuur, gezondheid, veilig, Tegenprestatie, Jongerenloket, Langer Thuis, et cetera) zich tot de welzijnspartijen wenden en invloed uitoefenen. We zullen zien dat dit als complicerend wordt ervaren vanuit het oogpunt van opdrachtgeverschap.

In het algemeen zijn de hoofdaanbieders tevreden over de samenwerking met de gebiedsadviseurs ‘welzijn’ van de gemeente. Ze denken mee over beleid, over mogelijke veranderingen van koers of het opzetten van nieuwe activiteiten, over (additionele) financieringsmogelijkheden. Er wordt informatie uitgewisseld over ontwikkelingen in het gebied en ontwikkelingen in het (gemeentelijk) beleid. De welzijnspartijen waarderen het dat met de gebiedsadviseurs kan worden overlegd over de voortgang van de welzijnsopdracht, dat zij zich niet focussen op de kpi’s, dat ze betrokken zijn en zich flexibel opstellen. De relatie wordt als gelijkwaardig en constructief ervaren.

De gebiedsadviseurs hebben ondersteuning geboden bij het maken van strategische keuzes binnen de welzijnsopdracht. Een welzijnsaanbieder vertelt dat daardoor ook additionele financiering is gekregen voor activiteiten die niet binnen de welzijnsopdracht konden worden uitgevoerd. Daarnaast spelen de gebiedsadviseurs een belangrijke rol in de netwerkvorming.

De gebiedsadviseurs benadrukken dat een belangrijk deel van hun taak bestaat uit het leggen van verbindingen – binnen de stedelijke beleidsafdelingen en beleidsprogramma’s, tussen de stedelijke overheid en de welzijnspar-tijen, maar ook in het organiseren van verbindingen op lokaal niveau. Dat kan zijn door actief netwerken te organiseren op wijkniveau, of op zijn minst te participeren in relevante netwerken. Incidenteel trekken de gebiedsadviseurs moeizame samenwerkingsrelaties vlot: een welzijnsaanbieder vertelt dat een van de gebiedsadviseurs door escalatie binnen de gemeente heeft weten te bereiken dat het,

aanvankelijk terughoudende, wijkteam zich heeft geëngageerd aan een interventie.

Kortom, de rol van de gebiedsadviseurs in de opdrachtgever – opdrachtnemer-relatie wordt gewaardeerd. Er worden echter wel factoren genoemd die deze relatie, en de sturing op welzijn, beïnvloeden en niet altijd positief. We lopen die hier na.

Rol van gebiedsadviseurs

De partijen in het veld zien, ondanks de waardering die ze hebben voor deze functionarissen, dat zij hun rol nogal verschillend invullen. Soms zitten ze tamelijk dicht op het operationele niveau en is er een flinke bemoeienis met bijvoorbeeld het functioneren van de wijknetwerken, soms is er sprake van een meer afstandelijke relatie. Veel sleutelinformanten hebben daar niet onmiddellijk een waardeoordeel over, tegelijkertijd kan ook de opvatting worden gehoord dat gebiedsadviseurs in feite werkzaamheden van uitvoerende organisaties aan het vervullen zijn: met andere woorden dat zou dan niet geheel terecht zijn.

De gebiedsadviseurs laten zelf ook zien, als zij over hun rol praten, dat ze verschillende accenten leggen. Zo benadrukt in een gebied de gebiedsadviseur Volwassenen haar rol als intermediair, meedenker en facilitator, terwijl haar collega-gebiedsadviseur Jeugd meer vanuit een sturingskader over haar rol praat. Dat laatste kan mogelijk verklaard worden uit de nieuwe methodiek, de zogeheten wijk-programmering, van de gebiedsadviseurs Jeugd. De toepassing van deze werkwijze gebeurt onder begeleiding van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI). De methodiek houdt een meer gestructureerde aanpak van het jeugdbeleid in, dus ook het jeugd-welzijn, onder meer door een meer kennis gedreven aanpak (factoren die bewezen van invloed zijn op de situatie van jeugdige, toepassen van wetenschappelijk bewezen interventies) en sturing op de maatschappelijke doelen. Nu staat de implementatie van deze methodiek nog in de kinderschoenen. Volgens een gebiedsadviseur zou het nog wel enkele jaren kunnen duren voordat alle partijen deze werkwijze hebben geïnternaliseerd.

De beleidscoördinatie binnen de gemeente

Zoals al genoemd worden door verschillende sectoren en uitvoeringsprogramma's binnen de gemeente een beroep op het welzijnswerk gedaan. Het schort daarbij aan afstemming. Een welzijnspartij:

je: ik heb een opdracht vanuit de gemeente en er wordt steeds iets anders van mij verwacht. Verwachtingen waaraan ik niet kan voldoen. Het levert veel discussie en frustratie op want de afdelingen liggen met elkaar overhoop."

De gebiedsadviseurs herkennen dit. Het kost vaak veel werk en overtuigingskracht om steun en inzet van middelen uit andere beleidsprogramma's te organiseren:

"...omdat er binnen de gemeente niet een mindset is van dat je dus daar eigenlijk samen voor verantwoordelijk bent."

De claims vanuit andere sectoren worden soms ook als behoorlijk dwingend ervaren door de welzijnspartijen en dat levert soms geprikkelde verhoudingen. Niet alleen de directieve houding is een bron van ergernis, maar ook het gegeven dat er wel eisen aan de inzet van welzijn gesteld worden, maar dat die niet gepaard gaan met financiële middelen. Men heeft het gevoel of andere sectoren uit de welzijnsruif willen mee-eten. Directie Veilig wordt in dit verband enkele keren genoemd. Maar ook programma's als Langer Thuis. Een wijknetwerker:

"Dat zijn ook van die prachtige programma's waarin er een trein je gebied in gereden wordt, veel over je wordt uitgestort en vervolgens gezegd wordt er is geen geld... (...) dan rijdt het treintje Langer Thuis binnen, dan is het geïmplementeerd en weg projectleider en zoek het verder maar uit. Dat is een heel bijzondere manier van doen."

Een welzijnsaanbieder maakt zich ook kwaad om de gelden die stedelijk aan het welzijnswerk volgens haar zijn 'onttrokken' ten behoeve van de schulddienstverlening, terwijl welzijn wel verantwoordelijkheid op dat vlak draagt en op het behalen van een kpi wordt afgerekend. In het beschrijvend document voor de welzijnsaanbesteding staat vermeld dat er 'waarschijnlijk' een budget van 1 miljoen euro nog verdeeld zal worden over de 14 gebieden om ingezet te worden op het gebied van schulddienstverlening, als aanvulling op de welzijnsopdracht. Nog voor de daadwerkelijke start van het aanbestedingstraject (via de nota van wijzigingen) is dit budget vervallen. Uiteindelijk heeft de gemeente besloten om dit geld in te zetten in een stedelijk project rond schulddienstverlening.

"W&I, Tegenprestatie, Directie Veilig en MO hebben ieder hun eigen doel en belang. Weet

Visie op de positie van welzijn

Aanvullend op het vorige punt lijken de claims, aldus enkele informanten, ook voort te komen uit verkeerde of te hooggespannen verwachtingen van welzijn. Een gebiedsadviseur:

“Iedereen bemoeit zich met welzijn, iedereen vindt er iets van. Dat is wel zwaar voor welzijn, hoor. (...) Het is zo belangrijk om vanaf dag 1 aan verwachtingenmanagement te doen. Welzijn is overal van en dat kan dus niet. Ik zou best wel [gebied C] willen dat we veel meer welzijn hebben dan dat we nu hebben. Maar ja, daar zit een financieel plaatje aan. Dus ze kunnen niet overal van zijn. En ze kunnen ook niet elke keer als wij als gemeente denken van, oh dat willen we ook nog uitzetten in de wijk. Weet je wat, dat schuiven we welzijn ook nog in de mik. Hoe vaak je dat niet hoort! Dat moeten aanvullende opdrachten met geld worden.”

Hoofdwelzijnsaanbieders zijn niet altijd in staat om aan die verwachtingen tegemoet te komen. Dat heeft trouwens niet alleen met capaciteit te maken, maar ook met competenties en ondersteuningsaanbod. Een andere gebiedsadviseur constateert bijvoorbeeld dat op het lijstwerk van het Jongerenloket ten behoeve van de door het welzijn te beloven vsv'ers jongeren staan met ernstige problematiek die niet bij het welzijnswerk thuishoren. Ook een uitvoerend professional geeft aan dat het welzijn zich mogelijk beter op andere doelgroepen kan richten, meer in overeenstemming met de preventieve functie van het welzijnswerk.

In het algemeen zou men kunnen stellen dat dergelijke verkeerde verwachtingen samenhangen met misconcepties of onduidelijkheden over de positie en rol van welzijn binnen het brede sociale domein.

Lokale netwerkvorming

Al eerder is geconstateerd dat de gebiedsadviseurs een actieve rol vervullen in de netwerkvorming op gebiedsniveau. Er is ook gemeld dat daar verschillend tegenaan gekeken wordt, enerzijds met waardering, anderzijds wordt de vraag gesteld of dat niet aan andere organisaties moet worden overgelaten. Een gebiedsadviseur vindt het onwenselijk dat het functioneren van het wijknetwerk zo sterk afhankelijk is van haar:

“Als ik een half jaar ziek zou zijn, denk ik dat [het wijknetwerk] een half jaar stilligt.”

Er zijn diverse partijen die verantwoordelijkheid dragen (zich toe-eigenen of juist laten liggen) voor (delen) van de netwerkvorming in het gebied: het welzijnswerk (bijvoorbeeld als het om de coöperatieve samenwerkingsverbanden gaat), het CJG met de netwerkregisseurs, de gebiedsnetwerkers die voor de gebiedsorganisatie werken, wijkteamleiders werpen zich soms op. En die verschillende partijen gaan daarbij op hele verschillende manieren te werk: wie worden wel en niet uitgenodigd voor de verschillende netwerken en overleggen? Wat is het doel? Wat wordt er wel en niet aan informatie gedeeld? Hoe ga je binnen die netwerken aan de slag? En dan blijken er her en der partijen heel moeilijk te porren te zijn voor deelname aan netwerken. Kortom, de kwestie is wie doet wat en wie is waar verantwoordelijk voor.

Samenwerking zorg en welzijn

Dit is een specifiek onderwerp in de welzijnsopdracht en krijgt, onder meer, vorm in de zogeheten coöperatieve samenwerkingsverbanden. Toch zien verschillende betrokkenen nog wel wat problemen. Zo wordt genoemd dat de sturing op deze samenwerking vrijblijvend is en niet wordt gesanctioneerd. Van de andere kant, zo stelt een zorgpartij, is financiering ook een probleem. De zorgpartij wordt vooral gefinancierd op basis van trajecten van cliënten, maar krijgt geen middelen om wijkgericht te werken. Het CJG laat zien dat het inderdaad anders werkt als in de financiering en opdrachtverstrekking de lokale samenwerking wordt geborgd: de netwerkregisseurs en jeugdverpleegkundigen participeren in lokale netwerken.

Daarnaast geven diverse partijen aan dat er sprake is van ‘cultuurverschillen’ tussen zorg- en welzijnsorganisaties. Zo zijn zorgorganisaties traditioneel wat meer ‘instellingsgericht’, gericht op de ondersteuning van hun cliënten en weinig op de wijk en de verbinding van hun instelling en cliënten met de omgeving. Welzijnsorganisaties zijn wijkgericht, maar richten zich minder op specifieke zorgbewoners en het ontbreekt hen mogelijk aan voldoende expertise ten aanzien van specifieke problematiek. Een oplossing, aldus enkele sleutelinformanten, zou kunnen zijn dat in de toekomst de welzijnsopdracht verplicht wordt aanbesteed aan een combinatie van zorg- en welzijnspartijen, zodat zij ook gezamenlijk verantwoordelijk zijn. In gebied C is al sprake van zo’n situatie van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de welzijnsopdracht. Of dit tot meer samenwerking leidt is op dit moment (nog) niet goed te bepalen. Wel worden daar ook dezelfde geluiden over belemmeringen gehoord: financieel en cultureel.

8.3 Kritische prestatie-indicatoren (kpi's)

We staan specifiek stil bij de kritische prestatie-indicatoren, waarover de welzijnspartijen verantwoording moeten afleggen. In eerdere contracten, in het kader van de aanbesteding '16, zijn de welzijnspartijen al geconfronteerd met 12 kpi's, 9 kwantitatieve en 3 kwalitatieve. De kwalitatieve indicatoren betroffen een document waarin de werkwijze van het coöperatieve samenwerkingsverband moest zijn beschreven en een klanttevredenheidsonderzoek en een partnertevredenheidsonderzoek. Bij de aanbesteding van het nieuwe welzijnscontract '18 is besloten dat er nog maar 5 stedelijke kwantitatieve kpi's worden vastgesteld en dat de welzijnspartijen zelf 3 gebieds-kpi's mogen formuleren.

Als we kijken naar de haalbaarheid van de kpi's op basis van de verantwoording van de welzijnspartijen⁵ kan worden geconstateerd dat de welzijnsaanbieders er door de bank genomen in slagen, soms zelfs buitengewoon ruim, om aan deze kpi's te voldoen. Slechts enkele kpi's zijn niet gehaald: de huisbezoeken 75+ (in gebied C), het versterken van sociale netwerken (gebied A) en het teruggeleiden van vsv'ers naar een zinvolle dagbesteding (gebieden B en C).

De vraag is nu hoe het werken met de kpi's als sturingsinstrument wordt ervaren?

Een uitvoerend professional:

"We hebben van die kpi's waar je aan moet voldoen. Maar aan het begin van het jaar weet ik nog niet hoe ik die ga bereiken. Op het moment dat ik iets aanpak, dan denk ik vooraf wel van oké, hoe kan ik dat in die kpi's krijgen? Dus als op mijn pad zo'n [culturele voorziening] komt van goh, hebben jullie vrouwen om mee te doen, dan kijk ik van oké, past dat binnen mijn kpi's en vaak vind ik daar wel een manier op als ik denk dat maakt mensen krachtiger en bouwt mensen op."

En een ander:

"Ik probeer die balans te vinden tussen tijdsdruk en kwaliteit leveren door gewoon eigenlijk maar aan de slag te gaan op kwalitatief niveau en dan zie ik vanzelf wel onder welke kpi's dat valt. Dan ga je het omdraaien in plaats van de kpi's

leidend te maken. Dat verschilt wel echt per medewerker hoor, of je dat kan."

Deze uitspraak geeft de pragmatische houding weer van hoe een deel van de welzijnsprofessionals met de kpi's omgaat. Tegelijkertijd ervaren anderen de kpi's als behoorlijk sturend en 'hard werken' om hun targets te halen. Enkele welzijnswerkers geven aan dat de positieve kant is dat het hen helpt om duidelijkheid te krijgen en prioriteiten te stellen.

Kortom, het werken met kpi's wordt verschillend gewaardeerd. Er is begrip dat er verantwoording moet worden afgelegd over de prestaties. Dat neemt niet weg dat er zowel in het welzijnsveld als van de zijde van gemeente kritische geluiden te horen zijn over de kpi's. We lopen ze hier in willekeurige volgorde na.

Administratieve belasting

Het verzamelen van gegevens door vragenlijsten die bij gebruikers van welzijnsvoorzieningen steeds moeten worden afgenomen (ZRM), worden *door uitvoerders* (soms) als hinderlijk ervaren en het levert weinig kennis op:

"Ik vind het geen prettige tool [de ZRM]. Het is niet iets waar je denkt van nou, weet je, omdat we dat meten, worden we daar ook nog heel veel wijzer van, maar we vullen ze in, omdat het moet... (...) ...ik zie het ook niet als een tool waar je echt wat aan hebt. Dat je dingen inzichtelijker maakt of zo, voor je zelf, of dat je... waar je vrolijker van wordt, of waar je cliënt, bewoner, nog wat aan heeft."

Een andere welzijnswerker:

"We komen weleens in de knoop: moet ik nu m'n tijd stoppen in het registreren of het verbeteren van zelfredzaamheid en sociale cohesie in de wijk, waardoor ook de staat van de wijk verbetert. Nu wordt er weleens voor gekozen om vooral met registratie en kwantitatieve aantallen bezig te zijn. Dat is jammer."

Managers of coördinatoren van welzijnspartijen (gecontracteerd, Couleur Locale, bewonersorganisatie) lijken doorgaans geen administratieve belasting te ervaren.

⁵ Het gaat hier om de kpi's van het voorgaande welzijnscontract die in de jaarverslagen 2017 zijn verantwoord.

Validiteit

Metten de kpi's wel wat je wilt meten? Een sleutelinformant van de gemeente geeft heel uitdrukkelijk aan dat de maatschappelijke doelen (zoals jongeren halen een startkwalificatie) niet worden gemeten, een welzijnsinformant heeft het over, en dat geeft de beperking van de kpi's aan: 'bereikcijfers'. Een welzijnswerker geeft aan dat het op deze manier simpel is om de targets te halen, maar vraagt zich af wat je eraan hebt:

"Twee keer per jaar doen wij [naam evenement]. Als je het hebt over iets groots neerzetten, activiteiten, dan doen we dat ook. Dan krijgen we ook zo'n tweehonderd, tweehonderdvijftig mensen van de wijk. Redelijk makkelijk in een park, allemaal activiteiten, allemaal standjes. Maar je ondervangt daar niet de problemen van al die mensen mee. En wij kunnen wel zeggen van, we hebben er zoveel gehaald op die activiteit, maar dat is ook omdat we gewoon een kraampje hadden met gratis dingen, gratis kleren, gratis eten. Dus ja, je kan dan makkelijk scoren. (...) Maar ik heb niet hun problemen opgelost."

Enkele informanten geven aan dat zij specifiek problemen hebben met de interpretatie van de kpi over de 'actieveelden'. Daar tegenover staat ook een welzijnspartij die juist daarin mogelijkheden ziet, omdat die niet over de aantallen gaat maar over een beschrijving van de inzet en de maatschappelijke resultaten.

Enkele uitvoerend professionals vinden dat zij op deze wijze niet kunnen laten zien welke inspanningen geleverd worden voor hun doelgroepen en welke resultaten zij daarmee halen: in hun ogen meer en anders dan met de kpi's wordt gemeten. Inmiddels is de gemeente bezig om de kpi in verband met jongeren (het belopen van vsv'ers) in overleg met het veld op stedelijk niveau te herdefiniëren richting het maatschappelijk doel dat moet worden bereikt.

Kwantiteit boven kwaliteit

Sommige professionals geven aan dat de focus op aantallen ten koste gaat van de kwaliteit van hun werk. De voorbeelden die worden genoemd hebben vooral betrekking op de grote aantallen huisbezoeken die moeten worden afgelegd:

"Net zoals met de 75-plushuisbezoeken bijvoorbeeld, dan hoorde ik ook van collega's uit andere wijken dat je daar toch op een bepaalde manier mee omgaat en dat je misschien die gesprekken wat meer afrandelt. (...) Ik heb ze zelf ook gedaan en ik merkte gewoon, door de grote aantallen, dat je, ik werd er heel ongeduldig van als ik dan bij iemand thuis zat, dan zaten ze hun hele verhaal te vertellen. Die mensen willen aandacht. Dan denk ik ja, die aandacht moet je ze ook geven, terwijl ik zat ermee in mijn hoofd van ja, ik moet er nog zo veel doen, dus ik kapte die gesprekken ook een beetje af."

Betrokkenen in de omgeving van de welzijnsaanbieders menen ook te merken dat deze organisaties nu wat meer gericht zijn op het halen van de targets en dat zou onder meer ten koste gaan over hun reflectie en handelen gericht op wat echt nodig is in een gebied, waar bewoners behoefte aan hebben en op het investeren in innovatie (zoals andere manieren om eenzame ouderen achter de voordeur te bereiken dan de huisbezoeken).

De keuze voor het afleggen van, soms als flink ervaren, aantallen huisbezoeken, doet ook de vraag rijzen naar de onderbouwing van de keuze voor kpi's – en daarmee in dit geval ook voor een bepaalde methodiek.

Immers, uit evaluatieonderzoek van het programma 'Voor mekaar', waar deze huisbezoekmethode is toegepast, is onder meer gebleken dat het een inefficiënte werkwijze betreft.⁶

Afhankelijkheid van de werking van de keten

Soms wringt een kpi met de mate waarop de welzijnsaanbieder daar invloed op kan uitoefenen. Er wordt dan te weinig rekenschap gegeven van de beperkte machtspositie van de welzijnsaanbieder: zo stelt een welzijnsaanbieder dat de kpi over schulddienstverlening (kpi 6) de welzijnsorganisatie ook verantwoordelijk maakt voor het ketenoverleg (met bijvoorbeeld VraagWijzer en KBR), terwijl die daar geen enkele macht over heeft.

Het probleem dat je afhankelijk bent van ketenpartners geldt ook voor andere kpi's: als Tegenprestatie niet doorverwijst of het Jongerenloket 'vervuilde lijsten', aldus een gebiedsadviseur, doorstuurt, gaat dat ten koste van de prestaties van de welzijnsaanbieder.

⁶ Wolfers, M. en B. Stam (2018) *Evaluatie 'Voor mekaar'*. Rotterdam: gemeente Rotterdam/OBI.

8.4 Conclusies

Een belangrijke conclusie is dat de welzijnsaanbieders en de directbetrokkenen van de gemeente in grote lijnen tevreden zijn over de onderlinge verstandhouding en communicatie rondom de voortgang van de welzijnsopdracht en alle dilemma's en knelpunten die daarin spelen. Dat neemt niet weg dat er nog ontwikkelingsmogelijkheden zijn in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Belangrijke aandachtspunten wat dat betreft zijn:

- Ontwikkeling van de rol van (dagelijks) opdrachtgever;
- Interne beleidscoördinatie binnen de gemeente;
- Visie (ontwikkeling, verduidelijking) op de positie van welzijn binnen het sociaal domein;
- Sturing op netwerkvorming en samenwerking, waaronder tussen welzijn en zorg.

Over de wijze van verantwoording via het instrument van kpi's, of althans de wijze waarop zij nu zijn geformuleerd en nu worden toegepast, is meer aarzeling over de zin en werkbaarheid. Vraagtekens zijn geplaatst bij:

- De administratieve belasting van uitvoerend professionals;
- De validiteit van de kpi's;
- Sturing op kwantiteit;
- Gebrek aan contextgevoeligheid, keten-afhankelijkheid.

Gezien deze vaststellingen ligt het in de rede om de opdrachtgeversrelatie van gebiedsadviseurs welzijn (en contractmanagers) en welzijnsaanbieders verder te ontwikkelen, met inachtneming van de aandachtspunten en condities die daarbij zijn genoemd. De verantwoordingspraktijk van kpi's verdient een kritische reflectie over hoe daar in de toekomst mee om te gaan.

Deze aanbevelingen passen bij een recent advies van de Raad van Volksgezondheid en Samenleving.⁷ Daarin wordt aanbevolen om een meer dialogische relatie aan te gaan tussen zorgverleners en opdrachtgevers, waarin wederkerigheid, leren, elkaar begrijpen en samen gegevens duiden centraal staan. Een cyclisch proces ontwerpen van samen leren en verbeteren zou meer moeten bijdragen aan het einddoel: het leveren van goede zorg of ondersteuning.

⁷ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2019), *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe werkt het beleidskader NRW als beleidsinstrument waarin preventie een belangrijke kerntaak van welzijn is? Met preventie bedoelen we hier: (1) tijdig signaleren en adresseren van problemen bij bewoners om erger te voorkomen, (2) aanjagen van de eigen krachten en talenten van bewoners én (3) activering en participatie in de zin van samenredzaamheid en zelfredzaamheid.
2. Hoe werkt het beleidskader NRW inhoudelijk uit in de praktijk op het gebied van preventie? In andere woorden: Hoe vervullen welzijnsorganisaties en Couleur Locale partijen die opereren onder het beleidskader NRW hun preventieve rol?
3. Welke factoren bevorderen of belemmeren het vervullen van deze preventieve rol?

Hieronder besteden we eerst (in de vorm van subonderzoeksvragen) aandacht aan: de beleving van de welzijnsopdracht en de sturing daarop, de invulling van de preventieve functies van welzijn, de bereikte doelgroepen, de Huizen van de Wijk, en de beleving van de samenwerkingsrelaties in het gebied. Vervolgens behandelen we de antwoorden op de hoofdonderzoeksvragen.

9.2 Resultaten van het onderzoek

9.2.1 Omnibusenquête en metaforenanalyse

Uit de Omnibusenquête blijkt dat 25% van de Rotterdamse bewoners de welzijnsorganisatie in de eigen wijk kent. Een hoger percentage (30%) heeft wel eens van een Huis van de Wijk gehoord, en 22% kent een Huis van de Wijk in de eigen wijk. Voornamelijk respondenten in de leeftijdscategorie 19-65 jaar hebben weleens gehoord van het Huis van de Wijk, dus jongeren en ouderen zijn minder bekend met het Huis van de Wijk.

Van de respondenten die wel eens van een Huis van de Wijk gehoord hebben, is bijna de helft er wel eens geweest. Inloep, koffiedrinken, even kletsen en het verkrijgen

van informatie en advies blijken de meest populaire activiteiten binnen de Huizen van de Wijk voor respondenten.

De tevredenheid is iets lager voor het Huis van de Wijk (rapportcijfer 6,6) dan voor de welzijnsorganisatie (rapportcijfer 7,1). Ouderen zijn iets meer tevreden over de welzijnsorganisatie dan jongeren en volwassenen.

Bewoners geven aan het aanbod voor kinderen, jongeren en jonge ouders te missen. Er is ook behoefte aan meer zichtbaarheid van welzijnsactiviteiten en meer aansluiting bij wensen en behoeften van bewoners, met name wat betreft het tijdstip van activiteiten.

De analyse van metaforen van welzijn, de manier waarop welzijnsprofessionals en ambtenaren over welzijn praten, laat zien dat welzijnsprofessionals vooral gezien worden als: coach en schakel tussen 'leefwereld' van bewoners en 'systeemwereld' van instanties, geen vaste maar een beweeglijke entiteit, een laagdrempelig loket en een vangnet. Welzijn onderscheidt zich door een 'menselijke' en laagdrempelige manier van werken en door het investeren in relaties. Bij een vergelijking met de preventieve functies valt op dat er geen metaforen zijn genoemd voor de functie van het verbinden van organisaties in het gebied.

9.2.2 Welzijnsopdracht

Geïnterviewden ondersteunen doorgaans de algemene doelen en uitgangspunten van het beleid. In die zin is het beleidskader, of 'de welzijnsopdracht', niet afwijkend van inzichten in het veld. Het is overigens niet zo dat alle betrokkenen het beleidskader NRW kennen.

Eigenlijk is het, buiten de gemeenteambtenaren, alleen bekend bij de (professionele) welzijnsaanbieders, en dan met name bij de managers. Bewonersorganisaties zijn doorgaans niet bekend met het NRW-beleidskader.

De contracten sluiten qua inhoud aan bij het NRW-beleidskader. Echter, de rol van de hoofdaanbieder in het wijknetwerk is niet duidelijk omschreven. Het coöperatief samenwerkingsverband is in de praktijk gericht op de samenwerking met zorginstellingen. Andere lokale spelers, zoals overige welzijnsorganisaties, wijkteams, CJG, Vraagwijzer, maken nauwelijks deel uit van de gezamenlijke plannen.

De welzijnsopdracht vinden geïnterviewden in het algemeen ‘ambitueus’. Dat ambitueus hangt samen met de (soms te) hoge verwachtingen van zelfredzaamheid en initiatiefrijke van bewoners, van de ondersteuningspotentie van vrijwilligers en van collectieve activiteiten. Ook de vele eisen en verwachtingen van de hoofdwelzijnsaanbieders maken de opdracht ambitueus. Bovendien eist deze opdracht een ander vakmanschap van uitvoerders: meer organisatorische, coördinerende en coachende capaciteiten en een ondernemende attitude. Enkele meer traditionele werksoorten (opbouwwerk, individuele ondersteuning bij enkelvoudige problematiek) worden in de welzijnsopdracht gemist.

Geïnterviewden bevelen aan om de duur van de welzijnsopdracht aan te passen. De huidige termijn van de opdracht (drie jaar) vindt men te kort om het gebied te leren kennen en om netwerkrelaties op te bouwen. Een goede uitvoering van de welzijnsopdracht vraagt om een verduidelijking van begrippen aan het begin en meer gesprek tussen gemeente als opdrachtgever en offerende welzijnsaanbieders.

Er doen zich knelpunten voor in het huidige aanbestedingsproces. Zo ervaren ambtenaren te weinig tijd voor de voorbereiding. De beoordeling zou te veel een papieren exercitie zijn met te weinig oog voor eerdere ervaring en de lokale vraagstukken in een gebied.

Hoofdwelzijnsaanbieders stellen zich verschillend op ten opzichte van de gemeente: allen hebben behoefte aan meer ruimte voor de invulling van de opdracht. Echter, sommigen stellen zich betrekkelijk passief op en richten zich in eerste instantie op vervulling van de concrete targets (lees: kpi's) die uit de opdracht voortkomen. Anderen stellen zich zelfbewuster en ondernemender op en pakken vanaf het begin af aan zelf de ruimte, die ze nodig vinden om vooral ook in te kunnen spelen op lokale vraagstukken.

9.2.3 Preventieve functies

Bij dit onderzoek zijn we uitgegaan van vijf preventieve functies van welzijn:

- Signalering van problematiek
- Activering en participatie (het stimuleren van deelname in de samenleving)
- Eigen kracht, talentontwikkeling en zelfredzaamheid
- Samenredzaamheid (verbinden van bewoners en stimuleren van bewonersinitiatieven)

- Verbinden van organisaties en bevorderen van samenwerking

Activiteiten van welzijnsorganisaties dienen doorgaans meer functies tegelijkertijd: bijvoorbeeld ontmoeting heeft een activerende functie om bewoners achter de geraniums vandaan te krijgen, maar ook een signalerende functie door het ontstane zicht op mogelijke problemen bij deze groep. Voorts komen uit de ontmoetingen soms initiatieven van groepen bewoners voort (samenredzaamheid), zoals samen uitjes organiseren of iets voor de buurt gaan doen (bewonersinitiatief).

Signalering van problematiek

Allerlei collectieve activiteiten, huisbezoeken, inloopsprekken en netwerkverbanden vormen de basis om signalen op te pikken over individuele problematiek of problemen op buurniveau om die te kunnen aanpakken of doorspelen naar andere organisaties.

De signaleringsfunctie wordt vooral vervuld door professionele welzijnsorganisaties. (Geheel vrijwillige) bewonersorganisaties spelen hier een kleinere rol in, omdat zij nauwelijks deel uitmaken van de netwerkverbanden. Om te kunnen signaleren, moeten uitvoerende professionals (en welzijnsvrijwilligers) zichtbaar in de wijk aanwezig zijn en een relatie met bewoners kunnen aangaan, laagdrempelige activiteiten bieden, een laagdrempelige bejegening hebben en een brede blik. Betrokkenen ervaren de overige welzijnsorganisaties en (sommige) bewonersorganisaties als aanvullend op de hoofdaanbieder vanwege fysieke nabijheid, levensbeschouwelijke achtergrond of vanwege historische wortels in de wijk.

Er ligt volgens professionals vooral een uitdaging in het motiveren van bewoners tot deelname aan activiteiten of ondersteuning. Alleen problematiek signaleren tijdens een huisbezoek is niet voldoende om bewoners in beweging te krijgen.

Het welzijnskader is nogal specifiek in het voorschrijven (via kpi's) van een van de signaleringsmethoden, namelijk de huisbezoeken (senioren en vsv'ers). Verschillende betrokkenen stellen de effectiviteit en efficiency van deze methode ter discussie. Nu is het erg bewerkelijk voor welzijnsorganisaties en het levert weinig op. Het bereik is beperkt (volgens sommigen slechts 10-15%). Indirecte vormen van signalering via (informele) diensten aan bewoners zoals een klussen- of een bezorgdienst lijken meer potentie te hebben.

De ervaring van de geïnterviewden is dat niet alle bewoners even goed worden bereikt. Hoewel verschillend per gebied, zijn er zorgen over het bereik van jongeren (vooral meisjes), de groep tussen 65 en 75 jaar, eenzame oudere mannen, allochtone ouderen, en bewoners met een verstandelijke of psychische beperking.

Activering en participatie

Het beleidskader beziet activering vooral in de sfeer van mensen toeleiden naar (on)betaalde arbeid. Daarop zijn ook veel activiteiten van welzijnsorganisaties gericht, met name op vrijwilligerswerk. Hier en daar zijn er ‘bewezen’ succesvolle projecten, gericht op arbeidstoeleiding. Het activeren van cliënten van zorginstellingen samen met welzijnsorganisaties leidt in sommige gevallen tot de ontwikkeling van nieuwe diensten voor wijkbewoners, zoals een kleedingbeurs, waarbij cliënten uit zorginstellingen, welzijnsprofessionals en bewoners samenwerken.

Vrijwilligers spelen een belangrijke rol in de activiteiten van welzijnsorganisaties, hetgeen ook risico's met zich meebrengt voor de kwaliteit van deze activiteiten. De ondersteuning van vrijwilligers, met name de tegenprestatiekandidaten, vergt veel begeleiding van welzijnsorganisaties. Stimuleren van de ontwikkeling van vrijwilligers en toeleiding naar betaald werk krijgt in het ene gebied (veel) meer aandacht dan in het andere. Overigens is dit ook bij uitstek een spanningsvol onderwerp, omdat hier ‘beleidsregimes’ botsen: dat van welzijn dat een groot beroep doet op vrijwilligers en behoefte heeft aan continuïteit en het tegenprestatiebeleid dat gericht is op doorstroom en relatief kortdurende participatie in vrijwilligersfuncties.

Tegenprestatiekandidaten worden nu, volgens welzijnsprofessionals, te snel ‘weggehaald’ uit hun vrijwilligerswerk om betaald werk te doen. Ze zijn daar volgens welzijnsprofessionals vaak nog niet klaar voor, wat het risico op uitval verhoogt. Welzijn wil graag meer betrokken worden bij die overgang en daarom is een meer gezamenlijke visie nodig vanuit het beleid rond welzijn enerzijds en het beleid rond Prestatie 010 anderzijds. Ook zijn er betere werkafspraken nodig met W&I en Prestatie 010.

In de gesprekken over de activeringsfunctie van het beleidskader hebben geïnterviewden het vaak ook over andere processen dan toeleiding naar (vrijwilligers)werk, zoals bewoners die eerst het huis niet uitkwamen en nu deelnemen aan ontmoetingsactiviteiten. Ook dergelijke sociaal-recreatieve activiteiten hebben een activeringsfunctie. Mogelijk is een uitbreiding van het concept ‘activering’ nodig.

Eigen kracht, talentontwikkeling en zelfredzaamheid

Eigen kracht loopt eigenlijk als een facet door allerlei activiteiten van de welzijnsorganisaties en ook bewonersorganisaties heen. Het is meer een werkprincipe dan een doel waarvoor specifieke activiteiten worden ontwikkeld. Wederkerigheid is een ander werkprincipe dat door allerlei activiteiten heenloopt. Bij sommige welzijnsorganisaties is het een expliciet uitgangspunt van de werkwijze.

Welzijnsprofessionals stimuleren bewoners om iets terug te doen voor wat zij ontvangen aan ondersteuning (activering), waardoor deze weer hun talenten kunnen ontwikkelen.

Talentontwikkeling zien we in het vrijwilligersbeleid en taalactiviteiten, maar (daarnaast) vooral op jongeren gericht (huiswerkbegeleiding, sociale vaardigheden, en dergelijke). De welzijnspartijen willen zich daarbij niet beperken tot risicjongeren. Omwille van het bereik van deze doelgroep richt men zich ook op jongeren die minder problematisch zijn.

Werken aan zelfredzaamheid gaat in kleine stappen. Professionals zien zelfredzaamheid als een hoog en abstract doel. De gemeente zou te hoge verwachtingen hebben en op korte termijn al resultaten willen zien. De ervaring is dat bewoners doorgaans nog veel hulp nodig hebben bij het leggen en onderhouden van contacten met instanties – deze brugfunctie van welzijn achten betrokkenen van groot belang. Daarnaast gaat in de sociaaleconomisch zwakkere gebieden veel aandacht en tijd naar ondersteuning bij administratieve en financiële problematiek en naar taalverwerving.

Samenredzaamheid

Samenredzaamheid kan gezien worden als spin-off van ontmoetingsactiviteiten door welzijnspartijen en bewonersorganisaties, waarbij professionals uit de gebiedsorganisatie en welzijnsorganisaties doorgaans goed samenwerken. Activiteiten met de combinatie eten en ontmoeting zien we veel. Deze activiteiten zijn veelal gericht op volwassenen en ouderen, maar er zijn ook voorbeelden dat jongeren dit soort activiteiten organiseren (samenredzaamheid door Jongerenraad).

Welzijnsprofessionals zien collectieve activiteiten en individuele ondersteuning als communicerende vaten. Door de collectieve activiteiten kunnen bewoners steun van elkaar krijgen en uit een isolement komen. Individuele ondersteuning is vaak nodig om problematiek op te lossen.

Zowel bij zelfredzaamheid als samenredzaamheid zien we dat het aansluiten bij behoeften van bewoners in een creatief ‘trial and error’ proces leidt tot succesvolle interventies.

Bij succesvolle interventies houden professionals rekening met de wensen en mogelijkheden van bewoners wat betreft de prijs (betaalbaarheid), programma, tijdstip en locatie. Dit past bij een ondernemende werkwijze.

Bevorderende factoren bij de preventieve functies:

- Laagdrempelige activiteiten aangeboden door een breed scala aan organisaties;
- Kennen van en aansluiten bij de behoeften van bewoners (qua type activiteit, tijdstip, locatie etc);
- De combinatie van collectieve en individuele ondersteuning;
- Samenwerking in het gebied biedt meer mogelijkheden (voor betaald werk, voor vrijwilligerswerk, voor creatieve combinaties van diensten);
- Een relationele benadering (actief verbanden leggen naar bewoners, naar andere organisaties).
- Sociale controle vanuit de verschillende collectieve activiteiten die voor vroegsignalering en sociale steun zorgen.

Belemmerende factoren aan de zijde van bewoners:

- Barrières bij bewoners om hulp te zoeken en naar collectieve activiteiten te gaan, zoals schaamte, angst, wantrouwen.
- Sociaaleconomische en psychische kwetsbaarheid van veel Rotterdammers maakt zelfredzaamheid voor hen een (te) hoog doel.
- Te hoge drempel (wat betreft fysieke nabijheid en gebrek aan vertrouwen/duurzame relatie) om aan te kloppen bij de hoofdaanbieder voor een aantal bewoners, alternatief zijn de overige welzijnsaanbieders in het gebied

Belemmerende factoren aan de zijde van welzijnsorganisaties:

- Gebrek aan tijd en professionele inzet, te veel steunen op vrijwilligers en stagiaires;
- Uitvoering te veel gericht op organiseren van activiteiten en te weinig gericht op (door)ontwikkeling van vrijwilligers;
- Nog te weinig aansluiting bij de behoeften van jongeren, zoals de aansluiting bij hun leven online;
- Concurrentie en versnippering van aanbod tussen organisaties.

9.2.4 Huizen van de Wijk

In de praktijk zijn hoofdwelzijnsaanbieders doorgaans verantwoordelijk voor beheer en programmering van de Huizen van de Wijk. Vrijwilligers (in grote aantallen) helpen bij de uitvoering van de activiteiten. Huizen van de Wijk waar bewoners zelf de volledige regie voeren zijn nagenoeg niet in de wijken aanwezig. Ook de ontwikkeling van Huizen van de Wijk Plus met geïntegreerde dagbesteding voor mensen met en zonder indicatie is nog niet volop aan de gang. Gebrek aan budget is hier mede de oorzaak van.

De ervaring is dat de Huizen van de Wijk populair zijn bij bewoners(groepen) maar dat tegelijkertijd het aantal groepsruimtes beperkt is. Sommige Huizen van de Wijk worden gedomineerd door bepaalde groepen bewoners en soms zijn er conflicten of ergernissen tussen aanwezige bewonersgroepen. Daarbij speelt dat niet alle aanvragen voor het gebruik van ruimtes gehonoreerd kunnen worden. Een aandachtspunt is het beheer en toezicht van de Huizen van de Wijk, met name als dat wordt overgelaten aan vrijwilligers. Zij beschikken niet altijd over de nodige competenties om tegen medebewoners (regelend) op te treden.

Het gebruik van publieke ruimtes als ontmoetingsplekken in een wijk lijkt tot ontwikkeling te komen.

Hoofdaanbieders zien het Huis van de Wijk steeds minder vaak als de centrale (ontmoetings)plek voor allerlei activiteiten en organiseren deze ook op allerlei andere plekken in de wijk bij verenigingen, sportclubs, en andere wijk-accommodaties.

Voor het overige verdienen de volgende punten aandacht:

- Deskundigheid bij balies voor hulpvragen. Ketenpartners betwifelen de deskundigheid van vrijwilligers maar ook van studenten/stagiaires die bijvoorbeeld de inloopsprekuren bemannen.
- Duidelijkheid over het begrip ‘Huis van de Wijk in zelfbeheer’. Wat is het verschil met een Huis van de Wijk dat gerund wordt door de hoofdaanbieder. Mogen er nu wel of geen professionals werken?
- Duidelijkheid over wie in welke situatie verantwoordelijk is voor het onderhoud van de Huizen van de Wijk: is dat de hoofdaanbieder als huurder of de gemeente als eigenaar? Goede afspraken over het onderhoud zijn nodig, evenals financiële ruimte voor onderhoud vanuit de gemeente.

- Meer aansluiten bij de (lokale) behoeften van bewoners, bijvoorbeeld wat betreft de openingstijden van de Huizen van de Wijk. Dit vergt meer flexibiliteit van de hoofdaanbieders.
- Gebruik van recreatieruimtes die door zorgorganisaties worden afgestoten als compensatie voor het tekort aan gebruikersruimtes in de Huizen van de Wijk.

9.2.5 Samenwerking

De ervaringen met de samenwerking op gebieds- en wijk-niveau overziend, kan worden geconstateerd dat er sprake is van een (gestage) ontwikkeling van netwerken en samenwerking. Maar volgens de geïnterviewden kost het ook de nodige tijd om netwerken te vormen en samenwerking te ontwikkelen. Er blijft dan ook nog wel wat te wensen over volgens verschillende stakeholders. Over het algemeen stellen de welzijnsorganisaties dat samenwerking steeds beter gaat, via persoonlijk contact, het goed verde-len van taken en investeren in relaties. Het samen op een gedeelde locatie zitten, bijvoorbeeld in een Huis van de Wijk, bevordert de samenwerking. Bovendien lijkt het erop dat samenwerking makkelijker is in een kleiner gebied.

Gebiedsorganisatie

Samenwerking tussen gebiedsorganisatie en welzijnspar-tijen en bewonersorganisatie loopt doorgaans goed, vooral op operationeel niveau, echter ook strategisch (de afstem-ming van gebiedsbeleid op het opereren van welzijnsorga-nisaties). Er is soms onduidelijkheid over de verantwoorde-lijkheidsverdeling ten opzichte van welzijn, met name waar het de begeleiding van bewonersinitiatieven betreft. Daar-naast wordt aangegeven dat de samenwerking van hoofd-welzijnsaanbieders met bewonersinitiatieven mogelijk beter kan, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van andere doelgroepen.

Wijknetwerk

In het beleidskader NRW wordt veel belang gehecht aan het wijknetwerk (onder meer voor de ontwikkeling van een omvattend aanbod van mogelijkheden voor ondersteuning en participatie, voor de (vroeg)signalering, voor de preven-tie en het 'afvangen' van eenvoudige problematiek, et ce-tera). Van dit wijknetwerk zouden naast professionele or-ganisaties onder meer vrijwilligersorganisaties, verenigin-gen, kerken en ondernemers deel uitmaken. We kunnen vaststellen dat hét wijknetwerk niet bestaat. Weliswaar worden in sommige gebieden incidenteel uitgebreide bij-eenkomsten georganiseerd, waar veel partijen aan deelne-men, maar als we kijken naar de meer

geïstitutionaliseerde vormen van overleg en samenwer-king, dan is er sprake van diverse deelnetwerken. Deze deelnetwerken worden doorgaans vanuit verschillende or-ganisaties en functionarissen georganiseerd. We noemen de beleidsadviseurs welzijn, wijkmanagers en gebiedsnet-werkers, en CJG-netwerkregisseurs (voor jeugd). Er be-staat bij de geïnterviewden geen duidelijk beeld over de functie van het wijknetwerk, wel dat ze te maken hebben met één of meer preventieve functies van het NRW.

Over het wijknetwerk stellen gesproken ambtenaren dat de hoofdaanbieders vaak te afwachtend zijn in de samenwer-king. Ze nemen te weinig de centrale, regisserende rol. Echter, het aanjagen van de samenwerking binnen het wijknetwerk blijkt niet in het contract van de welzijnsaan-bieders te zijn, slechts hun rol in het coöperatief samen-werkingsverband.

Coöperatief samenwerkingsverband

De hoofd welzijnsaanbieders spelen een leidende rol bij het coöperatieve samenwerkingsverband. In de samenwer-kingsverbanden bezinnen de hoofdaanbieder en de zorgor-ganisaties zich over de ontwikkeling en implementatie van werkprocessen en activiteiten die de verbinding tussen zorg en welzijn bevorderen, zoals op- en afschalen tussen zorg en welzijn, dagbestedingsactiviteiten voor mensen met en zonder indicatie. Bij de deelnemende organisaties bestaat waardering voor het coöperatieve samenwerkings-verband. Wel is er de ervaring van verschillende betrokke-nen dat de samenwerking soms moeizaam tot stand komt, onder andere door de extra kosten die de implementatie van de initiatieven met zich mee brengen, de vereiste in-terne afstemming bij de moederorganisatie, en de vrijblij-vendheid van de 'opdracht'.

Overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties

Hoofdaanbieders en overige welzijnsorganisaties (waaron-der enkele onderaannemers) zijn doorgaans bereid om met elkaar samen te werken of doen dit al met elkaar. Des-ondanks spreken betrokkenen aan beide kanten van een soms moeizame relatie en een sfeer van concurrentie. Er lijkt in sommige gebieden te veel overlappend aanbod te zijn. Verder belemmert de verticale lijn (met de opdrachtge-ver, afgesproken doelen en aantallen) nogal eens de hori-zontale lijn (samenwerking tussen organisaties).

De rol die de hoofdaanbieder speelt bij bewonersorganisa-ties die een bewonersinitiatief willen uitvoeren is veelal be-perkt tot de verhuur van een gebruikersruimte in een Huis van de Wijk. Het zijn vooral de gebiedsnetwerkers van de

gemeente die bewoners stimuleren en helpen bij het aanvragen van bewonersinitiatieven. Geïnterviewden stellen dat de hoofdaanbieders meer initiatief kunnen nemen om met bewonersorganisaties samen te werken en bewonersinitiatieven te stimuleren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan het aansluiten bij bepaalde doelgroepen die welzijnsorganisaties nu nog weinig bereiken.

Zorg

Over de afstemming en samenwerking tussen hoofdaanbieder en verschillende zorgorganisaties zijn geïnterviewden wisselend tevreden. Bij ontevredenheid over de samenwerkingsrelatie spreken betrokkenen van een gebrek aan vertrouwen in elkaars deskundigheid en over onduidelijkheid over de regievoering. Tevredenheid is er over de korte lijnen, snel schakelen, twee kanten op doorverwijzen en over oplossingen die beide partijen in het werkproces zoeken om knelpunten op te lossen. De aansluiting van welzijn op de zorgketen(s) ontwikkelt zich, in verschillende gebieden in verschillend tempo, maar doorgaans vindt men dat het beter kan.

Sturing

Een belangrijke conclusie is dat de welzijnsaanbieders en de directbetrokkenen van de gemeente in grote lijnen tevreden zijn over de onderlinge verstandhouding en communicatie rondom de voortgang van de welzijnsopdracht en alle dilemma's en knelpunten die daarin spelen. Dat geldt in concreto vooral voor de relatie met de gebiedsadviseurs jeugd en welzijn. Er zijn echter nog ontwikkelingsmogelijkheden in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- Ontwikkeling van de rol van (dagelijks) opdrachtgever, denk aan: aanspreekbaar zijn en meedenken;
- Interne beleidscoördinatie binnen de gemeente, gedeelde visie binnen de gemeente;
- Verschillende sturingsstijlen lijken door elkaar heen te lopen. Enerzijds het contractbeheer met (meer verticale) sturing vanuit kpi's, anderzijds sturing op inhoud in dialoog met welzijnsaanbieders (meer horizontale relatie). Dit levert spanning op in de praktijk. Er is waardering voor de sturing in dialoog;
- Er is daarom ook behoefte vanuit de welzijnsorganisatie en vanuit de gemeente aan partnerschap, waarbij welzijnsorganisaties gezien worden als partner die waardevolle kennis heeft en niet enkel als 'uitvoerder van beleid' of 'uitvoerder van interventies';
- Visie (ontwikkeling, verduidelijking) op de positie van welzijn binnen het sociaal domein.

Welzijnsorganisaties zouden graag in een adviserende rol meer en eerder betrokken worden bij de ontwikkeling van het welzijnsbeleid. Ze hebben nu soms het gevoel dat er te 'instrumenteel' met hun inzet wordt omgegaan;

- Sturing op netwerkvorming en (kwaliteit van de) samenwerking, tussen hoofdaanbieders en overige welzijnsorganisaties en bewonersorganisaties, maar ook tussen welzijn en zorg. Met name de vraag wie nu precies de aanjagende rol binnen deze samenwerkingsverbanden op zich moet nemen is van belang.

Over de wijze van verantwoording via het instrument van kpi's, of althans de wijze waarop zij nu zijn geformuleerd en nu worden toegepast, ervaren betrokkenen meer aarzeling over de zin en werkbaarheid.

Men stelt dat kpi's als de 75+ huisbezoeken en de zelfredzaamheidsmatrix in hun totaliteit niet werken. Vraagtekens worden geplaatst bij:

- De administratieve belasting van uitvoerend professionals;
- De validiteit van de kpi's (in hoeverre sluiten zij aan bij de werkelijke inspanningen en resultaten van het welzijnswerk);
- Sturing op kwantiteit;
- Gebrek aan contextgevoeligheid en keten-afhankelijkheid (welzijnsorganisaties zijn soms afhankelijk van derden voor het behalen van kpi's); Meer gebruik maken van lokale kennis, waar is behoefte aan in een wijk in plaats van stedelijk/gebiedsgericht te kijken.

9.3 Aanbevelingen voor nieuw beleid

De hoofdvraag van deze studie is: Hoe werkt het beleidskader NRW nu als beleidsinstrument en in de praktijk? Daarvan is aan de hand van verschillende onderwerpen in de vorige paragraaf een beeld geschetst. In deze paragraaf doen we, op basis van de onderzoeksresultaten, aanbevelingen voor het nieuwe beleidskader voor zorg en welzijn, dat nu wordt ontworpen. We onderscheiden daarbij drie elementen: welzijnsinhoudelijke uitgangspunten, implicaties voor samenwerking en voor sturing van welzijn.

9.3.1 Inhoud van welzijnswerk

Inhoudelijk, wat betreft de uitgangspunten, lijkt er relatief breed draagvlak onder welzijnsprofessionals te zijn voor het NRW-beleidskader. Wel zijn er de nodige

aandachtspunten vanuit de praktijk. Met het oog op volgende beleidskader bevelen wij het volgende aan qua inhoud:

- Er is conceptuele arbeid te verrichten. Inhoudelijke uitwerking is nodig van begrippen zoals activering (niet alleen maar vrijwilligerswerk en betaald werk), zelfredzaamheid, samenredzaamheid en begrippen die meer gaan over de rol van de hoofdwelzijnsaanbieder (zoals het aanjagen van het wijknetwerk of het ondersteunen van bewonersinitiatieven);
- Stimuleren dat organisaties in een gebied leren van elkaar, bijvoorbeeld rond de ondersteuning en ontwikkeling van vrijwilligers, de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden van professionals, het signaleren van problematiek en het onderhouden van relaties met bewoners;
- Meer expliciet positioneren van welzijn als preventieve werksoort – wat betekent dat in relatie tot de ‘zorgketen’? En in relatie tot andere preventieve spelers zoals het CJG en schoolmaatschappelijk werk? Voor welke doelgroepen kun je van welzijn wat verwachten (bijvoorbeeld niet richten op risicojongeren maar meer op (jonge) jeugd die nog niet in de problemen zit?) en wanneer op/afschalen;
- Binnen het welzijnsveld nadenken over de relatie tussen hoofdaanbieders en andere gesubsidieerde organisaties en meer informatie hierover in de opdracht opnemen;
- Zo zie je dat de signaleringsfunctie eigenlijk vooral door hoofdaanbieders en overige welzijnsaanbieders wordt vervuld, wat vinden we daarvan? Erkennen of vinden we dat andere partijen dat ook moeten doen? Het betrekken van bewonersorganisaties bij het signaleren van problemen houdt ook risico’s in, zoals institutionalisering, hogere eisen en ‘therapeutisering’, waardoor zij mogelijk minder laagdrempelig worden voor bewoners⁸.
- Besteed meer aandacht in het beleid aan de barrières, die bewoners ervaren om hulp of ondersteuning te zoeken en aanvaarden. Erken daarbij dat taken als het toeleiden, meenemen en motiveren van bewoners essentieel zijn in het welzijnswerk.
- Ruimte bieden voor initiatieven die aansluiten bij behoeften van bewoners en tegelijkertijd een preventieve

functie vervullen (slimme combinaties van informele diensten en aanbod zoals een boodschappenservice, huiswerkbegeleiding gecombineerd met een kookgroep van moeders).

- Erkennen van het belang van individuele ondersteuning naast collectieve activiteiten en hiervoor ruimte bieden in monitoring/kpi’s en in budget.
- Meer sturen op relaties van welzijnsaanbieders met relevante andere partijen die kunnen bijdragen aan het welzijn van bewoners, bijvoorbeeld ondernemers.
- Niet alle bewoners gaan uit zichzelf naar een Huis van de Wijk, zeker jongeren niet. Ontwikkel een visie op doelgroepen voor de Huizen van de Wijk, ofwel: wie willen we precies bereiken en wanneer zijn we tevreden met het bereik?

9.3.2 Samenwerking

De ervaringen met samenwerking zijn wisselend zoals we hebben gezien. Het kost nu eenmaal tijd om netwerken te ontwikkelen en samenwerking in de wijk en in de (zorg)keten te organiseren. Maar is, op onderdelen, zeker tevredenheid over hoe organisaties afstemmen en samenwerken voor bewoners in de wijken. Belangrijke aandachtspunten voor de toekomst zijn:

- Verantwoordelijkheid netwerkvorming is onduidelijk: schep duidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheid draagt voor de lokale netwerkvorming (met name met betrekking tot de gebiedsorganisatie en het CJG), waar die netwerkvorming toe dient en wat het moet opleveren;
- Verstrek op basis daarvan duidelijke opdrachten aan degenen die verantwoordelijkheid dragen;
- Begrippen als het wijknetwerk moeten zo concreet mogelijk worden, anders leidt dit tot grote variatie in de uitvoering.
- Specifiek aandacht voor structurering van de samenwerking zorg en welzijn, zowel binnen het preventieve veld (dagbesteding, inbedding zorgbewoners in de wijk) als in de keten (op/afschalen).
- Stimuleer samenwerking van hoofdwelzijnsaanbieders met overige welzijnsorganisaties (Couleur Locale), bewonersorganisaties en zorginstellingen in het gebied,

⁸ Zie de lectorale rede van Lilian Linders bij Hogeschool Inholland 14 juni 2019: *Op zoek naar houvast. Empowerment als handelingskader in de praktijk van zorg en welzijn*.

- zodat er een verscheidenheid aan kleinschalige, laag-drempelige plekken voor bewoners kan ontstaan.
- Leer van de bestaande consortia van zorg en welzijn.
 - Ook de relatie tussen welzijn en onderwijs behoeft aandacht: het is niet vanzelfsprekend dat dit goed van de grond komt.
 - De gemeente kan samenwerkingsprocessen mogelijk meer begeleiden door organisaties met aanvullende expertise bij elkaar te brengen, gesprekken te faciliteren waarin belangen, verwachtingen en verantwoordelijkheden besproken worden.
 - Verschillende geïnterviewden geven aan meer vrijheid voor de welzijnsorganisatie te willen om de opdracht gezamenlijk in te vullen met organisaties en bewoners in de wijk en vervolgens op wijkniveau een plan te maken. Dus minder op stedelijk niveau bepalen en meer kijken wat de behoefte vanuit de wijk is.
 - Coördineer claims vanuit aanpalende beleidssectoren en programma's (onder andere Prestatie 010 en Directie Veilig): wees er kritisch op gezien beschikbare middelen en positie die welzijn in het veld wordt toegedicht (welzijn is geen afvoerputje).
 - Erken dat welzijn een rol speelt in verschillende ketens (schulden, veiligheid, et cetera), niet alleen in de zorgketen. Mogelijk is een meer integrale visie op preventie en de rol van welzijn hierin nodig;
 - Bezie ook de relatie tussen contractering van hoofdwelzijnsaanbieders (en hun opgave) en de subsidiëring van Couleur Locale – hoe verhouden dergelijke welzijnspartijen zich tot elkaar en hoe zouden deze op elkaar moeten aansluiten?
 - Stimuleer een meer ondernemende houding van welzijnsorganisaties en geef hen hiervoor de ruimte;
 - Kritische reflectie op kpi's: sluit aan bij maatschappelijke doelen, denk aan haalbaarheid en proportionaliteit (in verband met administratieve last). Betrek hiertoe uitvoerende welzijnsprofessionals bij het formuleren van kpi's.;
 - Focus kpi's meer op de randvoorwaarden voor een kwalitatief goede uitvoering (in plaats van op kwantiteit): procesindicatoren zoals leerstructuren en deskundigheidsbevordering in de organisatie, wisselwerking tussen management en uitvoering, type en kwaliteit samenwerkingsverbanden, ondersteuningsstructuur van vrijwilligers, structuur voor het feedback ophalen van cliënten, etc. etc.;
 - Zorg voor ruimte in de opdracht om te experimenteren, voor 'trial and error' processen;
 - Stuur op lokale netwerkvorming en daarbinnen met speciaal oog voor de aansluiting zorg/welzijn.

9.3.3 Opdrachtverstrekking en sturing

We hebben vastgesteld dat er in de sturing van het welzijn een aantal aspecten zitten, waarover verschillende actoren niet ontevreden zijn, zoals de dialogische relatie met de gebiedsadviseurs. Aan de andere kant is er ook veel kritiek, bijvoorbeeld op de kpi's. Hieronder is een aantal aanbevelingen geformuleerd op basis van de ervaringen van de stakeholders met de sturing.

- Zorg voor langere welzijnsopdrachten (minimaal 4-5 jaar);
- Baken de opdracht van welzijn scherper af, maak deze niet te groot en realistisch. Door mee te lopen en te praten met uitvoerend welzijnsprofessionals en bewoners zouden beleidsmedewerkers een beter beeld krijgen van wat haalbaar is en wat bijvoorbeeld verwacht kan worden van vrijwilligers.
- Voer het gesprek over de begrippen in de opdracht, voor de gunning en tijdens de uitvoering;
- Waardering voor de wijze waarop 'dagelijks' opdrachtgeverschap wordt ingevuld: bouw deze relatie gebaseerd op dialoog en partnerschap uit. Mogelijk kan de gemeentelijke sturing meer gestoeld worden op principes van 'Governance' (horizontale sturing met een focus op netwerken) in plaats van 'New Public Management'⁹;

⁹ Zie ook: F. Wester & M. van Biene (2013). Sturing in de Wmo-praktijk. Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo. Movisie.

Kennis voor een sterk Rotterdams beleid

Onderzoek en Business Intelligence is een afdeling binnen de gemeente Rotterdam. De afdeling verzamelt informatie en doet onderzoek voor het maken en uitvoeren van beleid door de gemeente Rotterdam. Het onderzoek gaat over onderwerpen als gezondheid, zorg, onderwijs, reïntegratie, demografie, ruimtelijke ordening en veiligheid. Soms is de gemeentelijke organisatie het onderwerp, vaker gaat het over de stad en haar bewoners. Het doel is steeds om met deze verzamelde kennis het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

Auteurs



Dave Bruggeling



Justine Anschutz



Annemarie Reijnen



Toine Wentink

[Rotterdam.nl](https://rotterdam.nl)



Gemeente Rotterdam