


## Kúnnen doen wat nodig is?

Ervaren systeemproblemen van wijkcoaches bij het inzetten van nieuwe werkwijze(n) in de wijk

Een publicatie van de werkplaats Sociaal Domein Twente, april 2018



Er is een antwoord gezocht op de volgende vraag:  
“ Welke systeemproblemen ervaren wijkcoaches bij het inzetten van een (nieuwe) werkwijze? ”



In deze factsheet worden de resultaten beschreven van praktijkgericht onderzoek van een studie naar (nieuwe) werkwijzen van sociaal werkers in de wijk. De beschrijving hier is een onderdeel van lopend onderzoek in de periode maart 2017 - juni 2018. In deze beschrijving<sup>1</sup> wordt ingegaan op ervaren systeemproblemen door sociaal werkers, te weten: uitsluitingsmechanismen op basis van cliëntgedrag, samenwerking tussen 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijnszorg; werkwijze van zorgverzekeringen; tegengestelde wet,- en regelgeving; systeemproblematiek rondom wonen.

<sup>1</sup> Delen II en III gaan over taalgebruik en methodisch werken.

## Achtergrond

Als gevolg van de decentralisaties van overheidstaken naar lokale gemeenten en de herziening en aanpassing van verschillende wetten zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet Langdurige Zorg (WLZ). Per januari 2015 ontstond er ruimte om het sociaal domein opnieuw in te richten. De overheveling van taken ging gepaard met bezuinigingen en met een beroep op de verantwoordelijkheid van burgers en een sterk geloof in nabijheid van (lokale) zorg en ondersteuning. De verwachting is dat nabijheid leidt tot betere, snellere en goedkopere zorg en ondersteuning. Bijna alle grote gemeenten hebben sociale wijkteams ingericht voor de uitvoering van deze nieuwe gedecentraliseerde taken. In de gemeente Enschede is deze taak bij 9 wijkteams ondergebracht.

### Nieuwe missie

De sociale wijkteams werken met een nieuwe missie. In de gemeente Enschede klinkt het credo 'doen wat nodig is'. De gemeente experimenteert samen met 4 andere steden (Eindhoven, Utrecht, Zaanstad en Leeuwarden) in de City Deal Inclusieve Stad. Zij trekken gezamenlijk op om maatwerk echt mogelijk te maken en recht te doen aan de uitgangspunten van de transitie, zoals het verbeteren van de ondersteuning van inwoners die op meerdere terreinen hulp nodig hebben en gebaat zijn bij een integrale aanpak.

### Meer ruimte en tools

Bij het uitvoeren van de nieuwe missie hebben de wijkcoaches tijdens het transitieproces tools in handen gekregen, zoals een maatwerkbudget c.q. flexibele geldstroom waar ze in Enschede in januari 2017 mee gestart zijn. Bij dat flexibel budget krijgen burgers (meer) maatwerk en hulp op meerdere levensgebieden. Bij de uitvoering lopen wijkcoaches echter tegen zaken aan waardoor ze onvoldoende de verandering kunnen aanbrengen die wenselijk wordt geacht vanuit beleid en ook vanuit de professie als sociaal werker. Ze willen wel doen wat nodig is, maar in sommige gevallen kunnen ze dit niet of slechts in beperkte mate. Daardoor verandert er voor de burger op sommige punten te weinig of minder dan wenselijk is. Sommige van die 'zaken' waar wijkcoaches tegenaan lopen, wijten zij aan 'het systeem'.

De insteek van deze studie was daarom om te kijken naar de volgende vraag:

**“Welke systeemproblemen ervaren wijkcoaches als (mogelijk) obstakel om een nieuwe werkwijze in te zetten?”**

### Systeemwereld

Begrippen zoals 'het systeem' en 'de systeemwereld' worden gebruikt om te verwijzen naar een set van - soms tegenstrijdige - regels en processen om complexe processen uit de leefwereld van mensen te vereenvoudigen. Met behulp van wetten, regels, verantwoordings- en protocollen wordt geprobeerd grip te krijgen op de weerbarstige praktijk. Het evenwicht tussen 'grip krijgen op' en ten dienste staan van de leefwereld leidt tot een onevenwichtige relatie. In de publicatie 'Doen wat nodig is' (Inclusieve Stad, 2016) worden twee kernobservaties gedaan namelijk dat er sprake is van

- 1 een ondersteuningsparadox; 'het systeem als geheel dat de inwoner moet ondersteunen is te versnipperd, bureaucratisch en daarmee te complex voor de kwetsbare doelgroep in onze maatschappij. In plaats van ondersteunen genereert het systeem extra knelpunten' (Inclusieve Stad, p.13, 2016).
- 2 de onmogelijkheid van maatwerk; de voorwaarden binnen gemeenten voor een integraal plan gebaseerd op maatwerk zijn nog onvoldoende aanwezig.

## Methoden

De dataverzameling vond plaats in één van de wijkteams in Enschede in de periode juni - augustus 2017. At random werden 24 casusbeschrijvingen geanonimiseerd en in september 2017 overdragen aan de onderzoekers (NK / CR). De casussen zijn opgesteld aan de hand van een format dat door de gemeente Enschede is ontwikkeld in nauwe samenwerking met professionals vanuit de wijkteams. Dit format is door wijkcoaches gebruikt voor de verslaglegging van de achtergrond van zorg en ondersteuning van een individuele burger of van een gezin, inclusief de interventie die is ingezet. Het format bevat enkele vaste onderdelen: een beschrijving van de achtergrond en historie van de hulpvrager(s), de ondersteuning nu, een inschatting wat er gaat plaatsvinden als er niets verandert, een inschatting van de kosten, een omschrijving van systeemproblemen en een beschrijving over de aanpak aan de hand van drie begrippen: rendement, legitimiteit, betrokkenheid. De casussen zijn in verschillende rondes door twee onafhankelijke onderzoekers geanalyseerd, hierbij is gebruikt gemaakt van het kwalitatieve analyse programma Atlas.ti.

Op basis van de analyse zijn we tot vijf verschillende groep systeemproblemen gekomen. Hieronder wordt ingegaan op gerapporteerde, ervaren systeemproblemen van sociaal werkers, te weten: gedrag van cliënt, samenwerking tussen 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijnszorg; werkwijze van zorgverzekeringen; tegengestelde wet,- en regelgeving; systeemproblematiek rondom wonen. Onder elk van deze systeemproblemen worden hieronder enkele voorbeelden uitgelicht.

## Uitsluitingsmechanismen op basis van cliëntgedrag

Een cliënt met problemen op meerdere leefdomeinen wordt niet integraal geholpen met zijn problemen. Cliëntgedrag dat voortkomt uit de problemen waarvoor hij/zij hulp en ondersteuning behoeft, draagt bij aan uitsluiting van integrale hulp.

- Een voorbeeld is dat mensen met schulden vaak geen aanspraak kunnen maken op nieuwe voorzieningen.
- Een ander voorbeeld komt van een wijkcoach die een cliënt verwees naar een specialistische GGZ instelling. Na een wachttijd van enkele weken verscheen de cliënt te laat en onder invloed op de afspraak, waarna de casus werd afgesloten vanuit de 2<sup>e</sup> lijnsinstelling. De cliënt werd niet geholpen en kwam tevergeefs en in verslechterde toestand opnieuw bij de wijkcoach, die niet op de hoogte was gesteld.

## Samenwerking tussen 0<sup>e</sup> / 1<sup>e</sup> lijn en 2<sup>e</sup> lijnszorg

Ontschotten van zorg en samenwerking tussen de lijnen is van groot belang, maar verloopt nog lang niet altijd goed.

- Verwijzingen vanuit het wijkteam naar de 2<sup>e</sup> lijnszorg verlopen moeizaam. Wijkcoaches hebben geen zicht op wat er dan gebeurt en wie de behandelaar wordt als zij cliënten doorverwijzen.
- Wijkcoaches ervaren een gebrek aan korte lijnen en afstemming tussen het wijkteam en specialistische aanbieders als een cliënt van het wijkteam eenmaal in behandeling is bij de specialistische aanbieder.
- Het waarborgen van privacy wordt in sommige gevallen ervaren als een belemmering in de samenwerking. Dossier kunnen niet gemakkelijk worden gedeeld of worden ingezien. Hierdoor moeten intakes opnieuw gedaan worden en is het lastig(er) om zelf een overzicht te krijgen wat er speelt in een gezin.
- Wijkcoaches ervaren de werkwijze van specialistische zorgaanbieders soms als een belemmering. In de 2<sup>e</sup> lijnszorg wordt gewerkt met vaststaande zorgproducten vanuit de Diagnose Behandel Combinaties. Die zorgproducten sluiten aan bij reeds ontwikkelde interventies en zorgprogramma's, maar worden vanuit het wijkteam soms ervaren als gebrek aan flexibiliteit en maatwerk.



## Werkwijze van zorgverzekeringen

De werkwijze van zorgverzekeringen worden in sommige gevallen door wijkcoaches als een belemmering ervaren.

- Door het hebben van schulden kunnen mensen hun zorgverzekering niet veranderen. Een zorgverzekering vergoed bijvoorbeeld geen psycholoog en daardoor kunnen mensen hier geen gebruik van maken.
- In sommige gevallen worden er voorwaardelijke criteria gesteld die de flexibiliteit en de aansluiting bij de leefwereld in de weg staan. Een voorbeeld is dat er een diagnose gesteld moet zijn om een vergoeding te realiseren.

## Tegengestelde wetten en regels

Wijkcoaches ervaren wet,- en regelgeving in sommige gevallen tegenstrijdig ten opzichte van de opdracht om het anders en flexibeler op te lossen.

- Een paar gerapporteerde voorbeelden: een werkgever van een cliënt regelt de administratie achteraf, waardoor de cliënt niet op tijd de salarisspecificatie kan ontvangen en het inkomen iedere maand geblokkeerd wordt vanuit Werk en Inkomen, totdat de cliënt de specificatie heeft ingeleverd.
- Niet werken loont; Bijverdienen kan niet of ten dele voor cliënten met een bijstandsuitkering.

## Wonen

- Wijkcoaches beschrijven verschillende systeemproblemen rondom wonen, waardoor er een impasse lijkt te ontstaan voor de cliënt.
- Enerzijds kunnen cliënten niet huren in de vrije sector vanwege een te laag inkomen, anderzijds kunnen ze niet huren bij een woningbouwvereniging vanwege een huurschuld.
- Een cliënt had een scootmobiel nodig in verband met een gevorderde longziekte. Echter, de woning voldeed niet om deze scootmobiel veilig en droog te stallen, waardoor deze niet werd toegewezen. Dezelfde cliënt kwam door openstaande schulden niet in aanmerking voor een andere, meer passende huurwoning, waardoor de cliënt bleef zitten in een niet passende woning zonder scootmobiel.

## Conclusie en discussie

In deze factsheet komen een vijftal thema's naar voren van systeemproblemen die wijkcoaches ervaren als een belemmering in het bieden van zorg en ondersteuning aan cliënten. In het toekomstig tegengaan van deze systeemproblemen zien we twee routes. In de eerste route dient de oplossing gericht te zijn om 'iets' in het systeem zelf aan te passen, de tweede route dient gericht te zijn op de handelingswijze van sociaal werkers die met deze systeemproblemen (moeten) werken.

In de eerste route, dienen aanpassingen gemaakt te worden in het systeem c.q. tussen de verschillende systemen. Veel gezinnen hebben vragen en problemen op meerdere levensdomeinen. Vanuit de systeemwereld bekijken professionals de problematiek van het gezin voornamelijk vanuit één deelaspect en (bijna) niemand kijkt naar het geheel. Wijkcoaches kijken wel steeds meer naar het geheel, maar hebben nog niet de integrale mogelijkheden en/of bevoegdheden om in te grijpen en lopen daar tegenaan. Wijkcoaches hebben een centrale positie in het sociaal domein en juist vanuit die positie zijn zij in staat om belangrijke systeemproblemen te signaleren die ontstaan of blijven bestaan.

Bij aanpassingen in het systeem kun je denken aan veranderingen in wet, en regelgeving. Ook een veel nauwe(re) afstemming van de werkprocessen vanuit de wijkteams en de afdelingen Werk en Inkomen en Handhaving binnen de gemeente zou een verbetering opleveren. Systemen moeten beter op elkaar af afgestemd worden om zodoende meer integrale zorg te leveren.

In de tweede route dienen oplossingen centraal te staan om de kennis en vaardigheden van sociaal werkers sterker te maken. Een deel van de systeemproblemen lijkt veroorzaakt te worden door gebrek aan specifieke en actuele kennis en vaardigheden van sociaal werkers, alsook de ondersteuning vanuit de organisatie om hier goed mee om te kunnen gaan. Kijkend naar bijvoorbeeld de ervaren belemmering rondom privacy is er soms (veel) meer mogelijk is dan professionals denken. Medische informatie delen met derden mag niet. Maar, uit een recent onderzoeksrapport (MoAdvies, 2017) blijkt dat de wetgeving geen beperking hoeft te zijn. Zogenaemde buitenkant informatie mag wel gedeeld worden (Trouw, 17 januari 2018). In veel gevallen zijn er ook rondom wet - en regelgeving (wettelijke) uitzonderingen mogelijk waardoor er toch meer mogelijk is dan op voorhand wordt gedacht. Een voorwaarde is dat professionals goed op de hoogte zijn en deze actuele kennis van wetten en regels ook adequaat kunnen toepassen. Dat lijkt nu niet altijd het geval. Wat is écht onmogelijk? En waar zit speelruimte voor sociaal werkers die in toenemende mate worden opgeroepen om hulp en ondersteuning zo efficiënt en passend mogelijk op te lossen en waar mogelijk te komen met creatieve oplossingen?





## Toekomstig onderzoek en implicaties voor de praktijk

Anders en flexibel(er) werken is noodzakelijk om een integrale samenwerking in de wijk verder tot stand te brengen.

- Het is van belang om een grootschaliger en systematischer onderzoek op te zetten naar het in kaart brengen van systeemproblematiek en ook hoe deze problemen c.q. mechanismen zich onderling met elkaar verhouden en elkaar versterken. In deze factsheet zijn we gekomen tot een indeling van een vijftal thema's, maar de indeling en de verhouding van die thema's dient nog beter en systematischer onderzoek te worden.
- Vervolgonderzoek zou uitgevoerd kunnen worden in de wijk, maar ook in andere settings om meer inzicht te creëren in de verhoudingen van systeemproblematiek binnen het sociaal domein.
- Een aanbeveling is om bij vervolgonderzoek het verschil te duiden tussen de subjectieve beleving van mogelijkheden vanuit het perspectief van sociaal werkers en de feitelijke (on)mogelijkheden vanuit wettelijke kaders.
- Een aanbeveling is om sterker inzichtelijk te maken welke problemen een belemmering vormen en hoe deze de handelingswijze beïnvloeden van professionals.
- Als wet- en regelgeving meer speelruimte geeft aan sociaal werkers dan hoe zij die momenteel beleven dan is het van belang om dat nader te bekijken. En om te zien of dit, zoals naar voren komt uit het

recent onderzoeksrapport (MoAdvies, 2017), wordt veroorzaakt door onbekendheid bij sociaal werkers op het terrein van wetgeving. In dat geval zou gekeken moeten worden naar betere manieren van facilitering en kennis doorontwikkeling van sociaal werkers. Als blijkt dat nieuwe wettelijke kaders in de weg staan van de wenselijke integrale werkwijze is het zaak om te kijken of en waar het makkelijker zou kunnen op het terrein van wet- en regelgeving.

- Tot slot, een aanbeveling richting het onderwijs is om binnen de bachelor opleiding Social Work meer aandacht te geven aan van wet-, en regelgeving en binnen het sociaal domein en de mogelijkheden om hier flexibel mee om te gaan.

## Referenties

- Inclusieve Stad (2016) Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken. Geraadpleegd op 12 juli 2017, <http://agendastad.nl/wp-content/uploads/2016/10/Publicatie-Doen-wat-nodig-is.pdf>
- Trouw, (17 januari 2018) Wetgeving is niet de grootste hindernis bij het bestrijden van incidenten met verwarde huurders, het is vooral onwetendheid.
- MoAdvies (2017) Verbeteren van samenwerking bij overlast door verward gedrag. In opdracht van Aedes, vereniging van woningcorporaties. Amstelveen.

## Deze publicatie is tot stand gekomen met dank aan

Anja Hofman - beleidsmedewerker gemeente Enschede

Renate Finkers - wijkcoach Pathmos Stadsveld, gemeente Enschede

Rixt Wibier, MSc. - wijkteammanager Pathmos/Stadsveld, gemeente Enschede

