



Werken in teams: de praktijk van Wijkteams

Erik Stevens, 2018

Is werken in (zelfsturende) teams het organisatieconcept van de 21^e eeuw? En is het een bruikbaar concept voor de gemeentelijke organisatie? Kan het bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering? En draagt het bij aan een innovatief klimaat binnen de ambtelijke organisatie?

(Rand)voorwaarden voor arbeidsintegratie

Laten we eerst kijken naar het concept zelf en de redenen voor de huidige populariteit ervan. Er zijn verschillende achtergrond redenen om het team concept te prefereren boven arbeidsdeling in verkokerde, verticale afdelingen:

- Het gemiddelde opleidingsniveau is de afgelopen decennia gestegen en (veel) hoger dan voorheen. Hoger opgeleiden kunnen en willen meer zelfstandig werken. Ook wil men meer verantwoordelijkheid krijgen. Als medewerkers die ruimte binnen een bepaalde organisatie niet krijgen dan zoeken ze hun heil elders waar de mogelijkheden wel geboden worden
- De digitalisering maakt het steeds meer mogelijk om 'information at your fingertips' voor elkaar te krijgen, een belangrijke voorwaarde voor mensen om zelfstandig te kunnen functioneren. Kenniswerkers zijn hierdoor niet meer aan tijd of plaats gebonden. Een ander aspect is dat informatievoorziening gedemocratiseerd is. De toegankelijkheid is niet meer afhankelijk van enkele specialisten of voorbehouden aan een select gezelschap, en kan vaak niet eens meer achtergehouden worden binnen een bepaalde koker.
- Arbeidsdeling en arbeidsdifferentiatie zijn Tayloriaanse methoden om de efficiency te verhogen. Productieprocessen worden opgeknipt in deelbewerkingen. Werkend aan de lopende band zijn de werkzaamheden beperkt tot enkele handelingen voor elke medewerker. Dat maakt het zeer geschikt voor massaproductie. Het organisatieconcept is inmiddels ingehaald door automatisering van processen en door opkomst van maatwerk (productie naar specificatie).
- In dienstverlenende organisaties – waar het opleidingsniveau doorgaans hoog is en waar maatwerk gerealiseerd moet worden (ingaan op klantvragen) – is niet efficiency maar effectiviteit het belangrijkste criterium voor de inrichting van de organisatie. Dit heeft tot gevolg dat er eerder gezocht wordt naar arbeidsintegratie dan naar -differentiatie. In de meest extreme, en soms ideale, situatie wordt de klant door één persoon geholpen om zijn vraag in zijn geheel beantwoord te krijgen.
- Er is nog een logistiek argument dat in het nadeel van arbeidsdeling pleit: korte bewerkingstijden (als gevolg van gespecialiseerde deelbewerkingen) leiden tot lange doorlooptijden in verband met wachttijden bij elk loket. De totale productietijd (bewerkingstijden + wachttijden) is daardoor langer dan als er sprake is van minder loketten maar per loket meer bewerkingstijd. Teams die in staat zijn als generalisten te opereren, dan wel binnen het team vraagstukken in zijn geheel te beantwoorden, realiseren daardoor kortere productietijden.



Bovenstaande argumenten nuanceren dus de voorkeur voor het werken in teams. Er moet sprake zijn van een relatief hoog opleidingsniveau, er moet sprake zijn van relatieve zelfstandige uitvoering van werkzaamheden waarbij ICT de noodzakelijke, ondersteunende infrastructuur vormt, er moet sprake zijn van een zekere mate van dienstverlening en maatwerk. Tot slot moet de dienstverlening gebaat zijn bij relatief korte doorlooptijden. Kijken we naar de gemeentelijke organisatie dan lijkt aan al deze voorwaarden voldaan te worden. Gemeenten zijn bij uitstek dienstverlenende organisaties. Of het nu gaat om beleidsvorming en beleidsvoorbereiding, de uitvoering van wettelijke maatregelen, of inspectie- en toezicht. Ook het opleidingsniveau is relatief hoog en zijn korte doorlooptijden eerder een zegen dan een vloek. Wat tegenwerkt is de soms noodzakelijke bureaucratie die wettelijk wordt afgedwongen. Wat ook kan tegenwerken is de afhankelijkheid van (lokale) politieke besluitvorming.

Maar ondanks die beperkingen is ook voor gemeenten het werken in teams een organisatieconcept dat de moeite waard is. Het vergt echter een behoorlijke ombuiging van de bureaucratische traditie van verkokerde 'diensten'.

Teams in het sociale domein

Een goed voorbeeld is te vinden in het sociale domein. In 2015 vond de decentralisatie plaats van drie verantwoordelijkheden: jeugdzorg, hulp aan thuiswonende hulpbehoevenden (WMO) en de begeleiding van kwetsbare mensen naar werk.

Om vorm te geven aan een 'integrale' aanpak werden in 7 van de 10 gemeenten interdisciplinaire wijkteams opgetuigd met professionals als de maatschappelijk werker, een ambtenaar werk en inkomen, een wijkverpleegkundige enzovoort.

"Ga gezinnen beter helpen", zo zou de brede opdracht aan deze teams omschreven kunnen worden. Taken en verantwoordelijkheden waren hierdoor groot. Maar bevoegdheden (en een eigen budget) bleven echter veelal uit waardoor hun macht en speelruimte klein bleef. Of, zoals het Verwey-Jonker Instituut het omschrijft: Elke afdeling van een gemeente kent eigen regelgeving, werkprocessen en routines. De optelsom van al die regelingen sluit niet per se aan op de situatie van een huishouden. Dit heeft tot gevolg dat het voor sociaal werkers een hele opgave kan zijn om hun cliënten op een passende manier te ondersteunen.

Het Verwey-Jonker Instituut deed onderzoek naar een initiatief waarbinnen sociaal werkers voor hun cliënten konden doen wat nodig is: de City Deal Inclusieve Stad. Binnen dit leertraject, dat in 2017 in de gemeenten Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad in de praktijk is gebracht, hadden sociaal werkers meer ruimte om maatwerk in te zetten. Het doel was om cliënten beter te ondersteunen, tegen hetzelfde budget.

Met deze experimentele aanpak blijkt het inderdaad mogelijk lijnen korter te maken en met maatwerkoplossingen cliënten te helpen die dreigen vast te lopen. De cliënten die dit hebben meegemaakt zijn zeer tevreden. Ze voelen zich begrepen en er zijn volgens hun ook zeer goede resultaten behaald. Schulden zijn bijvoorbeeld niet verder opgelopen, sommigen konden nu wel snel aan het werk en jongeren konden toch naar school. De aanpak heeft er bijvoorbeeld toe bijgedragen dat mensen een beter zelfbeeld en daarmee toekomstperspectief kregen.



Sociaal werkers bleken in staat buiten de gebaande paden te denken en te handelen. Door onderlinge uitwisseling, trainingen, de inzet van flexibel budget en korte lijnen met samenwerkingspartners, was het mogelijk deze ruimte te pakken. Een voorbeeld: bij een gezin dat door een huurachterstand dreigde op straat te belanden, regelde een jeugdconsulent niet in eerste instantie crisisplekken voor de kinderen (wat een 'standaard' reactie uit het verleden zou zijn geweest) maar ging ze in gesprek met de woningcorporatie met als doel een betalingsregeling te treffen. Deze gaf twee maanden uitstel. Nadat het vakantiegeld binnen was konden de schulden worden afbetaald. Zo werd erger voorkomen.

Het blijkt goed mogelijk het kostenbewustzijn van sociaal werkers te verhogen. Dit alles maakt het werk volgens hen zelf effectief, uitdagend en bevredigend. Hiervoor is het wel nodig dat zij de nodige training en opleiding krijgen.

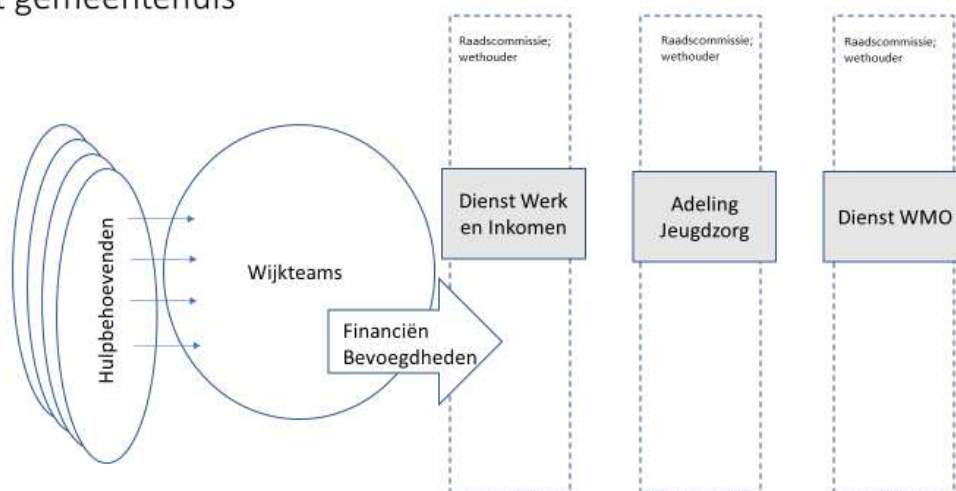
In de samenwerking waren er ambities, een gevoel van urgentie en een gedeeld eigenaarschap. Proberen stond centraal.

En proberen – of experimenteren – is de basis van leren en van innovatie.

Wat echter net zo interessant is aan het onderzoek naar het functioneren van wijkteams is de constatering dat deze teams tegen dezelfde bureaucratische muren aanlopen als hun cliënten altijd al deden. Voor geld moeten de wijkteams namelijk aankloppen bij de afzonderlijke diensten. Dat kost tijd en frustratie. Het wordt nog erger als het geldpotje van deze dienst leeg is terwijl er nog wel hulpvragen zijn. Dan moet de verantwoordelijke wethouder bij zijn collega's met de pet langs. Maar die geven vaak niet thuis want het is hun probleem niet.

Schematische komt het neer op het volgende:

Ervaringen met wijkteams: samenwerking stopt bij de deur van het gemeentehuis





Hier is goed te zien dat de innovatie in gemeentelijke organisatie in dit scenario ophoudt bij de voordeur. Het probleem van de verkokering is niet opgelost, alleen de probleemhouder is veranderd van de hulpbehoevende naar het wijkteam. Een verschuiving van ellende zonder structurele oplossing.

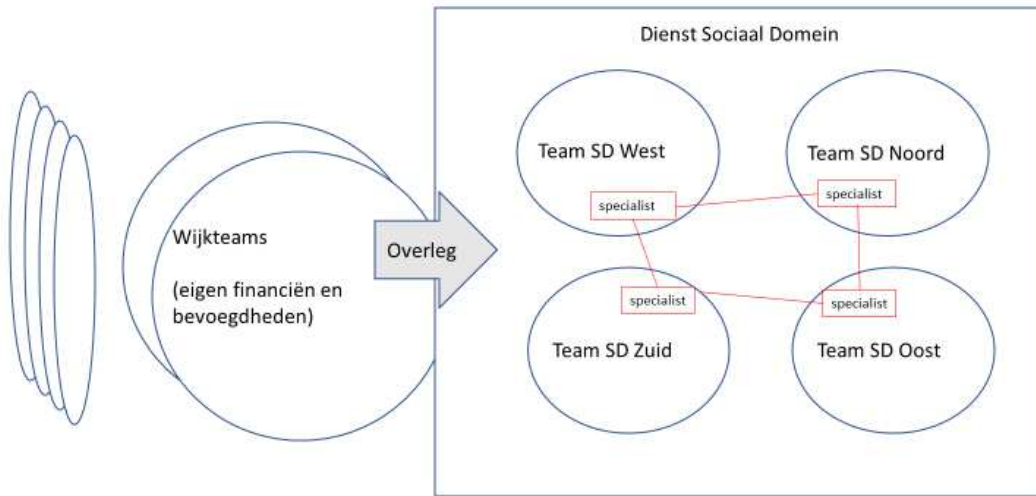
De innovatie moet ook in de gemeentelijke organisatie doorgetrokken worden. Dat kan al beginnen op wethoudersniveau (een politieke beslissing): één wethouder 'sociaal domein' kan voor meer inhoudelijke coördinatie zorgen dan 3 afzonderlijke wethouders.

Maar ook al kiest men – om welke politieke reden dan ook – voor een portefeuille verdeling, dan nog kan de ambtelijke organisatie aangepast worden.

De meest duidelijke aanpassing is een verandering van de geldstromen door de wijkteams een eigen budget te geven waardoor zij voor de euro's niet meer aan hoeven te kloppen bij de verschillende diensten. Voor gemeenten c.q. voor de gemeenteraad kan dit een hachelijke beslissing zijn omdat zij het gevoel van controle kwijtraken, zeker als de wijkteams stichtingen zijn die op enige afstand van het lokale bestuur opereren.

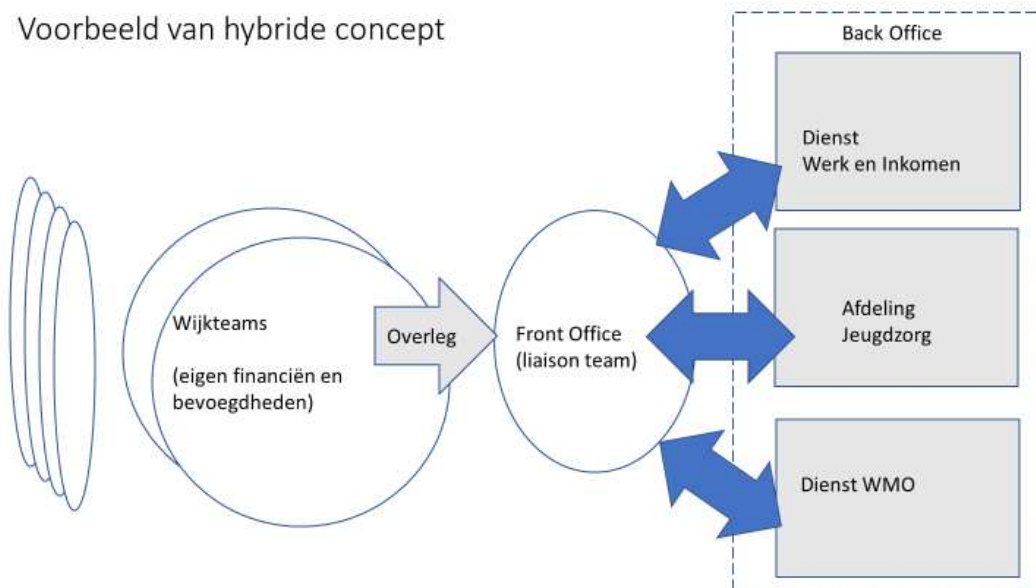
En daar komt bij dat het verschuiven van budgetverantwoordelijkheid wellicht recht doet aan het bestaan van de wijkteams, het verandert weinig aan de starheid van de gemeentelijke organisatie. Wil men daar ook innovatie laten gedijen, dan zal ook hier een aanpassing noodzakelijk zijn. Een mogelijkheid is de drie diensten/afdelingen samen te brengen in één dienst Sociaal Domein en daarbinnen multidisciplinaire teams samen te stellen die bijvoorbeeld geografisch geordend zijn, waarbij 'specialisten' in de verschillende teams regelmatig met elkaar overleggen om zo te zorgen voor een redelijke uniformiteit in aanpak en te bezien welke verbeteringen (innovaties) mogelijk zijn.

Teamconcept doorgetrokken naar gemeentelijke organisatie



Een andere optie is om te werken met een 'front office' en een 'back office'. Het front office moet als een soort liaison functioneren tussen de mensen in het veld (de wijkteams) en de interne 'specialisten' die zich in de back office hebben georganiseerd per discipline.

Voorbeeld van hybride concept





De vraag welke organisatievorm beter is, is niet op voorhand te beantwoorden. De te kiezen organisatievorm is mede afhankelijk van de schaalgrootte (een kleine gemeente heeft per definitie minder specialistische ambtenaren in dienst), de competenties van de mensen, de mogelijkheden om nieuw personeel aan te trekken, de problematiek in de gemeente (veel jeugd, veel ouderen en/of veel werklozen) en politieke keuzes (bijvoorbeeld de toedeling van budgetten).

Teamvorming en procesvernieuwing: Siamese tweeling

Een aspect dat nog niet aan de orde is geweest is het aspect van procesvernieuwing. Wat bedoelen we hiermee?

Als een organisatie wordt 'omgebouwd' dan is de neiging nogal eens om de taken en verantwoordelijkheden te verschuiven, maar de concrete werkwijzen, werkprocessen en procedures onaangetast te laten. Als dit gebeurt, is dat de dood in de pot, zeker als het gaat om overheidsorganisaties. In dergelijke bureaucratieën zijn de werkprocessen meestal ontworpen vanuit het perspectief van de uitvoerder. Bij het aanvragen van een vergunning gaat het er niet om dat dat gemakkelijk of snel gaat, maar dat het onbetwist en betrouwbaar gaat. Wat voor de aanvrager van belang is staat op de tweede plaats, tenzij het overeenkomt met het belang van de uitvoerende instantie. Natuurlijk moet het aanvragen van een vergunning of van een paspoort deugdelijk gebeuren, maar mag het aanvraagproces ook zodanig ingericht worden waardoor de aanvrager zich prettig voelt en serieus genomen voelt? Een klein voorbeeld van dit denken is te vinden bij de politie die (snelheids)overtreders op de snelweg aanpakt. Indien een automobilist op heterdaad wordt betrapt op bijvoorbeeld te hard rijden wordt die naar de kant gehaald en toegesproken. De ingreep is onverbiddelijk, er valt niet te onderhandelen met de politiefunctionaris, en toch blijft deze in woord en gebaar beleefd. Is het je weleens opgevallen dat de politiemans of -vrouw door zijn knieën zakt en daarmee de overtreder op gelijke ooghoogte aanspreekt? Niets zou makkelijker zijn dan om rechtop te blijven staan en vanuit een 'machtige' hoogte de overtreder minachtend toe te spreken!

Deze werkwijze kan als metafoor gehanteerd worden voor het denken over de gemeentelijke organisatie en het herontwerpen van werkprocessen.

Ter afsluiting het voorbeeld van de gemeente Heemstede en de wijze waarop zij daar te werk gaan. Over Heemstede is overigens ook bericht in de media. In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 publiceerde de Volkskrant een reeks artikelen over het reilen en zeilen in verschillende gemeenten. Opvallend was dat daar waar sterke punten werden belicht, ook naar voren kwam dat deze nauwelijks politiek beladen issues zijn. Ook een sterke ambtelijke organisatie voor de uitvoering helpt om dergelijke onderwerpen te 'depolitiseren'. Dit betekent de facto dat de organisatie geen speelbal (meer) is van een grillige politieke besluitvorming of wisselende politieke coalities met sterk verschillende programma's en politieke prioriteiten. Wij durven als IVGI de stelling aan dat een sterke ambtelijke organisatie de agenda van de politiek bepaalt en dat andersom, een niet goed presterende gemeentelijke organisatie, het



steeds moeilijker krijgt door een ‘bemoeizuchtige’ politiek die voortdurend veranderingen (lees: verbeteringen) eist, mede op basis van ideologische uitgangspunten.

‘Loket Heemstede’

De gemeente Heemstede werkt al sinds 2001 met het ‘Loket Heemstede’ waarin alle ouderenzorg is samengebracht en waar de ouderen in de gemeente terecht kunnen om met medewerkers over hun problemen en/of wensen te spreken.

Heemstede ontvangt nauwelijks bezwaarschriften (een ‘negatieve’ indicatie van de geleverde kwaliteit).

Hoe hebben ze het loket georganiseerd?

Er is een vast team (15 medewerkers) met niet al te veel personeelwisselingen. De teamleden gaan vaak op huisbezoek. Zo bezoekt men alle tachtigplussers om ter plekke te kunnen zien wat de mensen nodig hebben. Standaard wordt ook gesproken met de mantelzorgers. Vaak wordt ook een afspraak gemaakt met de huisarts om te bezien of de gemeente op een bepaald terrein hulp moet bieden.

Op deze manier heeft de gemeente de zorg laagdrempelig en zorgvuldig ingericht. En omdat de uitvoering zo sterk is geregeld, krijgt het de steun van alle politieke partijen. Een andere samenstelling van de gemeenteraad op basis van verkiezingen zal niet of nauwelijks invloed hebben op de organisatie en of de uitvoering.