

Evaluatie pilot Wijkschakels

Onderzoek en Business Intelligence



Gemeente Rotterdam

Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Datum: 16 augustus 2019

Auteur(s): Tamara van Batenburg-Eddes, Dave Bruggeling en Toine Wentink

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
	Doel- en vraagstellingen	5
	Aanpak	5
2	Doel en aanpak	5
	Partijen	6
3	Organisatie	6
	Vorming	7
	Lokaal zorgnetwerk 2.0	8
	Rol van de wijkanalyse	8
	Frequentie en duur van het overleg	8
4	Doelen	9
	Doelen	9
	Verandering van doelen	9
5	Positionering in de wijk	10
6	Informatiedeling	11
7	Opbrengsten en tips	12
	Opbrengsten	12
	Wat gaat goed?	13
	Wat kan beter?	13
8	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	14
	Samenvatting	14
	Conclusies	15
	Aanbevelingen	15

1 Inleiding

In mei 2018 vond een bestuurlijke top Personen met verward gedrag plaats. Hieruit is de conclusie getrokken dat er in de gemeente Rotterdam te veel kwetsbare mensen tussen wal en schip vallen. In het bijzonder wordt daarmee bedoeld dat er nauwelijks koppeling of coördinatie plaats vindt tussen de meer repressieve benadering (bestrijding overlast, veiligheid) en de ondersteunende benadering (zorg).

Als antwoord op dit probleem zoekt men wijkgerichte samenwerking tussen verschillende partijen die met verwarde personen te maken hebben, onder meer uit de veiligheids- en zorgsector. In een aantal pilots zijn deze partijen samengebracht in zgn. Wijkschakels: periodieke overleggen die de samenwerking moeten bevorderen.

Doelgroep

De Wijkschakels richten zich – in principe - op casussen in de categorieën EPA¹ 1 en EPA 2 en de overgang naar EPA 3. Het betreft casussen waarbij sprake is multiproblematiek en er problemen zijn op het gebied van zorg en overlast.

Uitgangspunten

De Wijkschakels krijgen zoveel mogelijk ruimte om aan te sluiten bij de omstandigheden en bij wat er speelt en nodig is op wijkniveau. Uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat:

- Maatwerk: de partijen in de Wijkschakel bepalen hun werkwijze bij voorkeur op basis van een wijkanalyse,

aansluitend bij de beleidsmatige opgave in de wijk, de lokale infrastructuur en de populatie;

- Actiegericht: het overleg dient het stimuleren en coördineren van actieve interventie in concrete casussen;
- De gebiedsorganisatie is verantwoordelijk 'trekker' en de wijkmanager de voorzitter van het overleg;
- In beginsel zijn de GZ-specialist van het wijkteam, de politie, de woonoverlastcoördinator (directie Veilig) vertegenwoordigd. Daarnaast elke partij die men belangrijk vindt.

De pilots

De pilots Wijkschakel zijn halverwege 2018 van start gegaan in verschillende gebieden. De focus ligt op vier pilotwijken die ook geëvalueerd worden.

Het gaat om de pilots in Lombardijen, Ommoord, Oud-Charlois/Tarwewijk en het Nieuwe Westen.

Zoals al eerder aangegeven verschilt het accent tussen de wijken. Zo richt de Wijkschakel Ommoord zich vooral op brandveiligheid en richt de Wijkschakel Oud-Charlois zich met name op psychiatrie. De Wijkschakels Nieuwe Westen en Lombardijen hebben geen specifieke maar een bredere focus. Zij richten zich meer op bijvoorbeeld sociale problematiek, overlast (in de openbare ruimte), multiproblematiek, dreigende schuldenproblematiek.

De afdeling Beleid en Opdrachtgeverschap van de directie PGW&Z heeft OBI gevraagd om de Wijkschakels in de 4 pilotgebieden te evalueren.

¹ EPA is de afkorting voor ernstige psychiatrische aandoening en is de benaming voor casuïstiek met ernstige psychiatrische aandoening(en) al dan niet in combinatie met verslaving of een (lichte) verstandelijke beperking. De casuïstiek is naar zwaarte van problematiek, gedragsrisico's en inzet drang en dwang ingedeeld in categorieën, waarbij hoe lager het cijfer is hoe minder zwaar de problematiek is. De schaal loopt van 1 tot en met 5.

2 Doel en aanpak

Doel- en vraagstellingen

Gezien het ontwikkelingsstadium van de Wijkschakels en de (beperkte) doorlooptijd van het onderzoek, is gekozen voor een explorerende en beschrijvende aanpak. Het onderzoek richt zich op de eerste ervaringen van de betrokkenen met de organisatie en werkwijze van de Wijkschakels.

Binnen het onderzoek gaat het om twee doelstellingen:

- Inzicht krijgen in de algemene (werkzame) kernelementen van de verschillende pilots.
- Evalueren van de ervaringen van de verschillende partners in de verschillende pilots en bespreken wat er beter of anders zou kunnen.

Tezamen moet dit input opleveren voor de doorontwikkeling van de Wijkschakels, ook met het oog op de implementatie in andere wijken in de gemeente.

De hoofdvragen kunnen als volgt worden geformuleerd:

1. *Wat is de organisatie en de werkwijze van de verschillende pilots Wijkschakel?*
2. *Wat is de (ervaren) meerwaarde van de Wijkschakels voor de aanpak van (overlast door) verwarde personen in de wijk?*
3. *Wat loopt goed en wat loopt minder goed binnen de pilot?*

Aanpak

Allereerst zijn verkennende gesprekken met de wijkmanagers gevoerd om een eerste beeld van de organisatie en werkwijze van de Wijkschakels in de 4 pilotgebieden te krijgen.

Voorts is documentatie geanalyseerd, die inzicht geeft in het functioneren van de Wijkschakels. Het gaat onder meer om verslagen van de gebiedsnetwerker en het verslag van de reflectiebijeenkomst waarin alle Wijkschakels vertegenwoordigd waren.

Voor de evaluatie heeft per pilot (wijk) een focusgroepgesprek met alle betrokken partijen plaatsgevonden waarbij aangesloten is bij het overlegmoment van de Wijkschakel. Ter voorbereiding van de focusgroepgesprekken is een korte digitale vragenlijst verstuurd naar alle partijen die in de Wijkschakels participeren. Deze informatie is gebruikt om de discussie in de focusgroep te richten.

Voor Oud-Charlois was het niet mogelijk aan te sluiten bij het overlegmoment. Deze Wijkschakel is ontbonden voordat een focusgroepgesprek kon plaatsvinden. Informatie van de partijen die in de Wijkschakel Oud-Charlois zaten, is verkregen met behulp van de digitale enquête. Deze informatie is aangevuld door informatie uit korte telefonische interviews met twee medewerkers van de betrokken GGZ-instelling en twee wijkagenten die in het kernteam zaten.

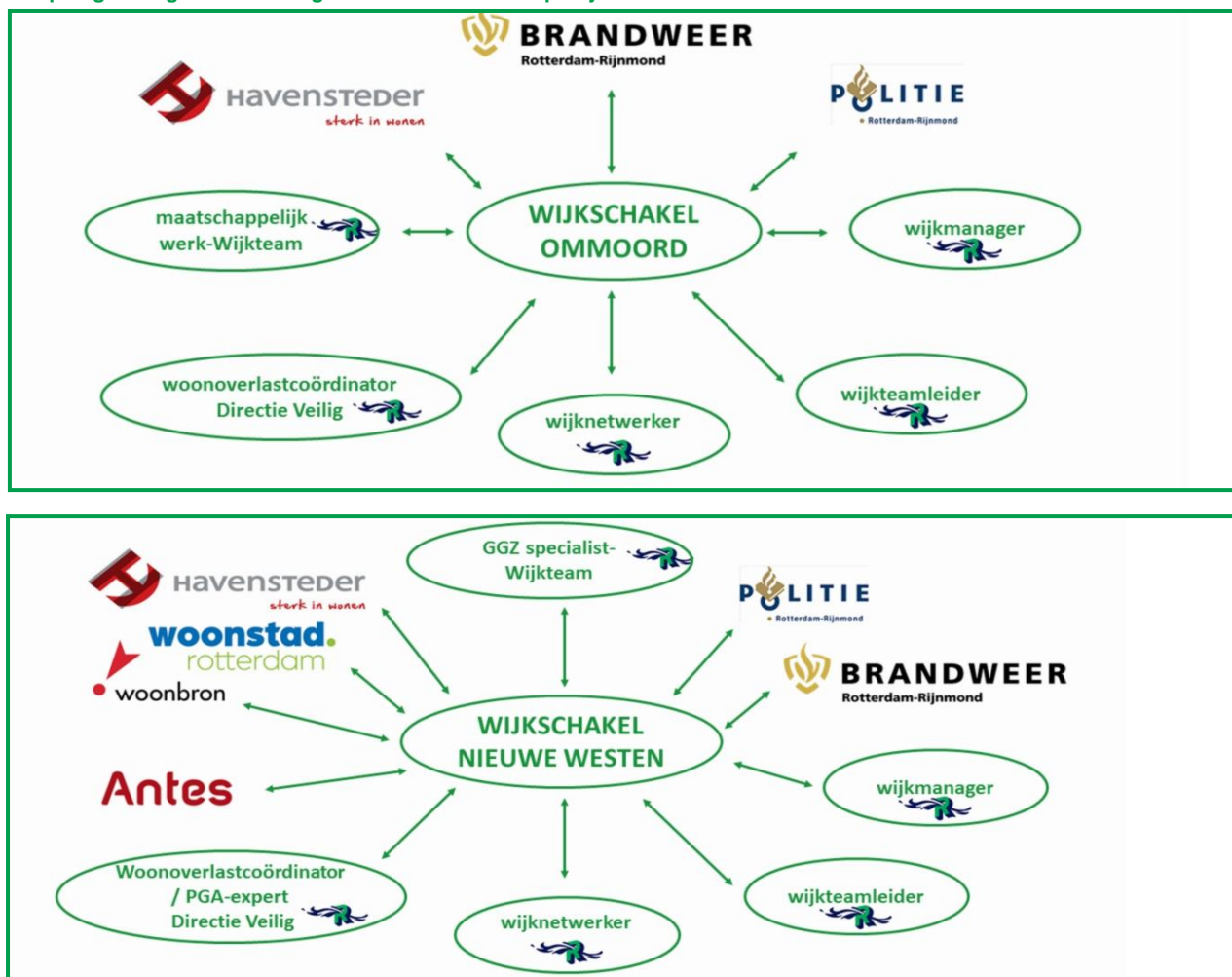
3 Organisatie

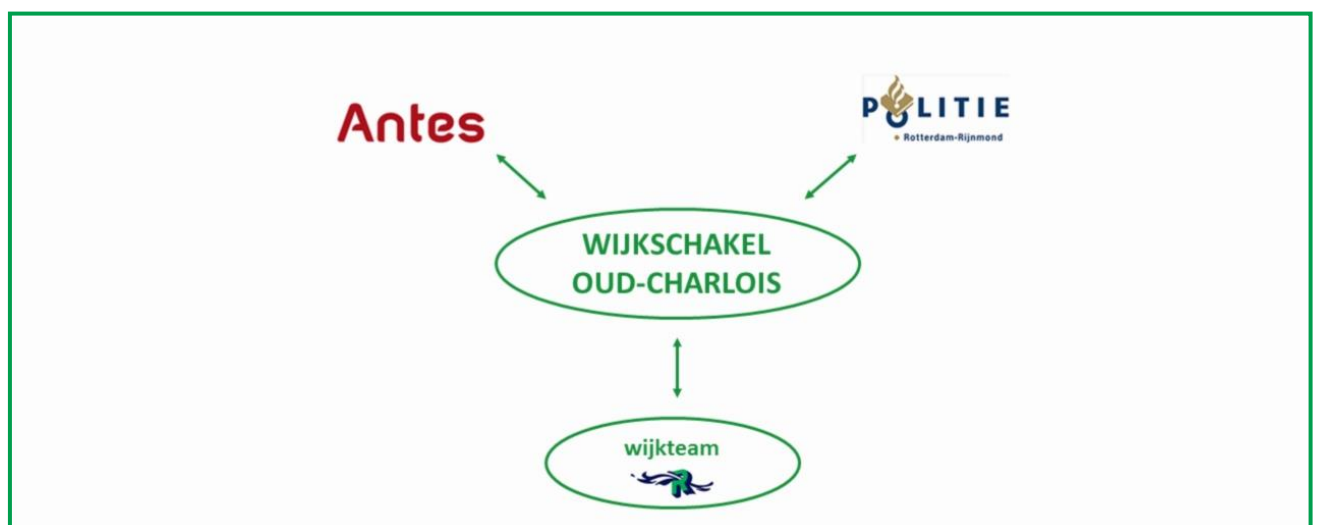
Partijen

In onderstaande figuren is te zien welke partijen volgens de verkregen informatie deelnemen in de kerngroep of eerste schil van de Wijkschakels. De Wijkschakels verschillen in samenstelling. De samenstelling varieert in welke partijen, het aantal partijen, vertegenwoordigers vanuit de partijen. In het *Nieuwe Westen* is er bijvoorbeeld gekozen om alle woningbouwcorporaties aan te laten sluiten. In *Ommoord* en *Lombardijen* zit alleen Havensteder als woningbouwcorporatie. In Ommoord is het een bewuste keuze geweest van de wijkmanager om het aantal partijen aan tafel zo efficiënt mogelijk aan te laten sluiten bij de opgave die er lag. Daarom zijn hier bijvoorbeeld niet alle woningbouwcorporaties gevraagd aan te sluiten maar is naast de Wijkschakel Ommoord een woningbouwcorporatie-

overleg opgezet die signalen of casussen kan doorgeven aan de Wijkschakel. Een dergelijk overleg fungeert dan als tweede schil. In *Oud-Charlois* is gestart met veel verschillende partijen: de wijkmanager, wijkteamleider, politie, GGZ-instelling, verschillende welzijnspartijen (waaronder DOCK, Pameijer, IZER en CVD). In een latere fase is een splitsing gemaakt tussen aansturing door een aanjaagteam en uitvoering door een kernteam. Dit kernteam bestaat uit een vertegenwoordiging van het wijkteam, Antes, politie (zie figuur). Het uitvoerende kernteam is dus ook kleiner geworden; de andere partijen in de tweede schil kunnen contact leggen met het kernteam. Zo vormt de brandweer de achterban van de politie en de woningbouwcorporatie en DOCK die van het wijkteam. In *Lombardijen* zitten in de tweede schil de welzijns- en zorgpartijen.

Per pilotgebied grafische weergave van deelnemende partijen in de eerste schil





Vorming

Vanuit de bestuurlijke top en de opdracht die daaruit is voortgekomen is min of meer aangegeven welke partijen in de Wijkschakel vertegenwoordigd moeten zijn. Dit waren: een vertegenwoordiger vanuit het wijkteam (een GGZ-specialist), de wijkmanager (de trekker vanuit de gebiedsorganisatie), politie en vertegenwoordiging vanuit Directie Veilig. Daarnaast hebben verschillende overwegingen meegepeeld in hoe de diverse pilots Wijkschakels er uiteindelijk uit zijn gaan zien. In het Nieuwe Westen en Oud-Charlois heeft de omvang van het gebied een rol gespeeld bij de vorming, terwijl dit in Ommoord en Lombardijen meer door de werkwijze is bepaald.

Het *Nieuwe Westen* vond men een te groot gebied. Daarom wilde men zich aanvankelijk op de Pupillenbuurt richten. Dat is in eerste instantie toch niet gedaan, omdat veel van de deelnemende organisaties voor een gebied of

een wijk werken, wat het lastig maakt om op buurtniveau te praten.

De GGZ vond *Oud-Charlois* in eerste instantie een te klein gebied. Daarom is besloten om niet één maar twee wijken te pakken in Charlois: Oud-Charlois en Tarwewijk. Het aanjaagteam gaat over beide Wijkschakels, maar parallel daaraan bestaan dus twee afzonderlijke 'echte' Wijkschakels. De wijkschakel in Oud-Charlois die in dit onderzoek geëvalueerd is, is na een periode ontbonden, zonder dat we duidelijk hebben kunnen krijgen wat nu precies de aanleiding was.

In *Ommoord* geeft de wijkmanager duidelijk aan dat het een zoektocht is geweest hoe de Wijkschakel het best gevormd kon worden en wie er uit de betreffende partijen in moest komen. Mede daarom is eerst gekeken hoe de Wijkschakels elders georganiseerd waren. Omdat de nadruk in Ommoord op brandpreventie lag, is gekozen om meer op strategisch en tactisch niveau te opereren en niet zozeer

op operationeel niveau. Om deze reden zit bijvoorbeeld vanuit de politie een coördinator zorg en overlast in de Wijkschakel en niet de wijkagent. Ook moest de Wijkschakel niet te groot worden. Daarom zit bijvoorbeeld maar één corporatie in de Wijkschakel. De verbinding met de andere corporaties moet ontstaan door een corporatieoverleg (die in de tweede schil opereert).

Het idee is dat de Wijkschakel *Lombardijen* een platform vormt om casuïstiek te bespreken en de aanpak te monitoren. Het gaat om zaken die niet opgepakt worden door het woonoverlastoverleg (coördinatie directie Veilig) – dat zijn vaak heel zware cases - en die niet bij het wijkteam terecht komen en dus tussen wal en schip vallen.

Lokaal zorgnetwerk 2.0

Voor de transitie per 1 januari 2015 waren er 26 lokale zorgnetwerken (LZN's) in Rotterdam verdeeld over de gebieden. Een LZN was een netwerk van verschillende partijen in de wijk zoals maatschappelijk werk, zorgaanbieders en politie. Het netwerk had als taak om gezinnen en huishoudens die nog geen of onvoldoende reguliere zorg ontvingen, zo effectief mogelijk toe te leiden naar zorg. Het LZN beschikte per wijk over een coördinator die de regie voerde op de zorg en ondersteuning ter bevordering van de samenhang en die eventuele stagnaties weg kon nemen.²

Veel van de geïnterviewden hebben aangegeven dat bij aanvang van de Wijkschakel men het idee had te starten met een samenwerkingsverband als het Lokaal zorgnetwerk (een soort 'LZN 2.0'). Onder andere vanwege het mandaat van het LZN destijds, keken betrokkenen ernaar uit hiermee van start te gaan. Kennelijk is er behoefte aan een dergelijk samenwerkingsverband. Binnen één pilot is juist aangegeven dat men niet zoiets als het LZN nastreefde. De reden hiervoor was dat het een te grote groep was waardoor de samenwerking niet meer als efficiënt werd ervaren.

Rol van de wijkanalyse

Uit de gesprekken blijkt dat het niet geheel duidelijk is wat een *wijkanalyse* precies is. Het beeld bestaat dat voor een wijkanalyse verschillende partijen met elkaar aan tafel

gaan zitten en aangeven waar de kwetsbare personen wonen. Hoewel de geïnterviewden aangeven dat er voor de vorming van de Wijkschakels geen gebruik gemaakt is van een wijkanalyse, wordt aangegeven dat wel gekeken is met de betrokken partijen naar wat nodig is in elk gebied.

Zo geeft het *Nieuwe Westen* aan dat vooraf is geïnventariseerd hoe de partijen de wijk zien vanuit hun eigen organisatie en is naar het Wijkprofiel gekeken.

In *Ommoord* is het gebied in kaart gebracht door te kijken naar de bouwkundige staat van complexen en naar de populatie die er woont.

In *Oud-Charlois* was vanuit de GGZ duidelijk dat er een grote concentratie mensen met psychiatrische problematiek woont.

In *Lombardijen* was men voor het plaatsvinden van de bestuurlijke top al begonnen met het opzetten van een overleg als de Wijkschakel. In *Lombardijen* waren er al signalen van overlast, veiligheid, criminaliteit en verward gedrag, die bespreking en een gecoördineerde aanpak vergden, maar die op een of andere manier niet bij de bestaande voorzieningen aankwamen of bij bestaande overleggen werden behandeld. Ter voorbereiding hebben twee middagsessies plaatsgevonden met een groot aantal partijen (zorg, welzijn, politie, woningcorporaties, Vraagwijzer, wijkteam, Tegenprestatie) om over overlast, veiligheid en zorg te praten en over hun ervaringen met de wijk.

Frequentie en duur van het overleg

In de volgende tabel is weergegeven hoe vaak en hoe lang de verschillende pilots overlegden.

Pilot Wijkschakel	Frequentie	Duur
Nieuwe Westen	1 x per maand	2 uur
Ommoord	1 x per 4 weken	1 uur
Oud-Charlois	wekelijks	1 uur
Lombardijen	1 x per maand	1,5 uur

De geïnterviewden geven aan dat een keer per maand of per 4 weken samenkomen voldoende is. Het wekelijks overleg in Oud-Charlois wordt door een aantal partijen als te frequent ervaren.

In het *Nieuwe Westen* is 2 uur meestal te ruim en is men eerder klaar.

² Bron: Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Veiligheid en Justitie en Inspectie voor de Gezondheidszorg (2017) *Casusonderzoek Rotterdam Schiebroek*, Utrecht.

4 Doelen

Doelen

Betrokkenen noemen doelen op verschillende niveaus.

Doelen op *casusniveau*:

- Het signaleren en melden van casussen die nergens 'belegd' zijn, casussen die tussen de wal en het schip vallen, casussen waarbij nog geen casusregie is, wordt door alle betrokkenen als doel aangegeven. Het kan hier gaan om (stille) zorgmijders;
- Het doorbreken van impasses op casusniveau. Het gaat dan om het bespreken van dermate zware of gecompliceerde casuïstiek die op reguliere wijze niet op te lossen is;
- In *Lombardijen* en *Oud-Charlois* noemt de politie de afname van de meldingendruk als doel. Het gaat er hierbij om dat meldingen terecht moeten komen bij organisaties die er iets mee kunnen. Als het om zorg gaat is dat dus niet de politie.

Doelen op het gebied van *samenwerking en organisatie*:

- Versterken van samenwerking wordt in alle pilots genoemd als doel. Een betere samenwerking maakt dat je breder gaat kijken dan je eigen directe omgeving. Er ontstaat meer begrip voor elkaars werk(-veld). Je kan elkaar sneller vinden. Dit kan ook leiden tot een verbetering in werkwijzen;
- Doordat je met verschillende partijen aan tafel zit worden casussen integraal besproken en benaderd en vindt automatisch een controle plaats zodat casussen niet elders worden gemist;
- Groeien naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor overlastgevende situaties.

Doelen op het niveau van de *lokale samenleving*:

- In (de Wijkschakel in) Ommoord speelt de brandveiligheid een grote rol. In Ommoord zijn er veel verouderde wooncomplexen waarin kwetsbare en of oudere mensen wonen die zorg nodig hebben. Daarom vindt preventie op het gebied van brandveiligheid op geaggregeerd niveau plaats;

- In Oud-Charlois is bekend dat er een hoge prevalentie is van psychiatrie en is een doel het verlichten van psychische last in de wijk;
- Vanwege de woonopvangvoorzieningen in het Nieuwe Westen ligt er druk op deze wijk;
- In Lombardijen is aangegeven dat de Wijkschakel als doel heeft bij te dragen aan een leefbare wijk en fijne woonplek.

In Lombardijen zijn ook doelen genoemd op het niveau van *kennisontwikkeling*:

- Signaleren van structurele belemmeringen, die te maken kunnen hebben met beleid en/of de organisatie van zorg, veiligheid, huisvesting en dergelijke;
- Inzichtelijk krijgen hoe groot de problematiek is, lokaliseren en inzicht in goede aanpakken ontwikkelen.

Verandering van doelen

In de meeste pilots zijn de doelen niet veranderd gedurende de pilot periode.

In het *Nieuwe Westen* is weinig casuïstiek besproken die echt tussen wal en schip viel en nergens belegd was. De wijkmanager geeft aan dat het daardoor lastig was de meerwaarde van de Wijkschakel te blijven zien en had hierin graag meer ondersteuning ontvangen. Met de partijen van de Wijkschakel is een andere weg ingeslagen. Ten tijde van het focusgroepgesprek startte de Wijkschakel Nieuwe Westen met een nieuwe werkwijze die meer gericht is op preventie. De Wijkschakel richt zich nu op investeren aan de voorkant ter preventie van problemen in de toekomst. Omdat het hele gebied te groot is om dit te bewerktellingen richt men zich op een buurt (Pupillenbuurt). De aanlevering van casussen komt van de woningcorporaties en betreft mensen die meer of minder betalingsachterstanden hebben, die regelmatig overlast geven of die op ontruiming hebben gestaan. Door deze casussen eerder te bespreken hoopt men iets voor deze mensen te kunnen betekenen voordat de situatie escaleert.

5 Positionering in de wijk

In alle pilotgebieden is er een woonoverlastoverleg van de directie Veilig waarin ook woningbouwcorporaties en politie zitten. In het woonoverlastoverleg ligt het accent meer op veiligheid en bestrijding van overlast vanuit de woning (repressieve benadering), terwijl de Wijkschakel zich meer op zorg en preventie zou moeten richten (ondersteunende benadering). Toch ervaren de meeste Wijkschakels enige tot grote mate van overlapping met dit woonoverlastoverleg. Het woonoverlastoverleg heeft een convenant. Dit maakt dat in dit overleg meer informatie gedeeld kan worden. Verder geeft men in de meeste pilotgebieden aan dat het meevalt met de overlapping met andere overleggen. Bij dreigende inhoudelijke overlapping zijn bepaalde overleggen tijdelijk stopgezet. Voorbeelden hiervan zijn het overleg tussen de woningbouwcorporatie en het wijkteam in het Nieuwe Westen en het zorgoverleg in Oud-Charlois.

Ommoord richt zich meer op woningcomplex niveau. Daarom hoeft er in dit gebied geen overlapping te zijn. Casussen zouden dan meer in het woonoverlastoverleg besproken kunnen worden. Vlechtwerk zou mooi op individueel preventief niveau of als vindplaats kunnen dienen. Vlechtwerk is een relatief nieuw overleg dat is opgezet om de verbinding te leggen tussen de zorg- en welzijnsorganisaties. Het doel van dit overleg is indicatie overstijgend te werken. Er wordt veel (in principe anonieme) casuïstiek besproken in dit overleg. Het voordeel is dat je vanuit de welzijns- en vroegsignaleringsopdracht altijd vrijblijvend kan proberen achter de voordeur te komen. Als het Vlechtwerk er niet uitkomt, kan een casus overgedragen worden naar een passend vervolg. Als er een clustering van casussen is zou de Wijkschakel op geaggregeerd niveau kunnen ingrijpen. In *Ommoord* wordt bewust gekeken naar waar de taken van het ene overleg ophouden en die van het andere beginnen en hoe die het beste op elkaar aan kunnen sluiten.

In *Lombardijen* is duidelijk dat een aantal betrokkenen (wijkteam, woningcorporatie, politie en Veilig) elkaar ook in andere overlegstructuren tegenkomen. Minder duidelijk is of er ook een inhoudelijke overlapping is. De voorzitter van de Wijkschakel ziet cases die 'van tafel vallen' en in de andere overleggen aan de orde komen. Directie Veilig is daar veel minder van overtuigd. De accounthouder constateert dat geen van de casussen die in de Wijkschakel is behandeld onbekend was bij de woonoverlastcoördinator. De vertegenwoordiger van de woningcorporatie twijfelt of de Wijkschakel op de langere duur, nu het lijstwerk van 'zorgbewoners' is doorgenomen, meerwaarde heeft ten opzichte van de casus- en pandenoverleggen die maandelijks worden georganiseerd.

6 Informatiedeling

In alle pilots wordt aangegeven dat het niet duidelijk is welke informatie wel en niet gedeeld mag worden. Op bestuurlijk niveau is volgens de betrokkenen wel aangegeven dat binnen de Wijkschakel informatie uitgewisseld mag worden. In de praktijk is dit door verschillende partijen ontkracht. Schriftelijke afspraken tussen de verschillende partijen in de vorm van een convenant zijn er, na herhaaldelijk aandringen, nog steeds niet. Het blijft hierdoor onduidelijk voor betrokkenen wat wel of niet mag. Dit heeft tot gevolg dat er geen vertrouwen is dat men gedekt is als het mis gaat. In verschillende pilots wordt aangegeven dat als de afspraken rondom informatiedeling niet geregeld worden, de Wijkschakel geen enkele meerwaarde heeft in vergelijking met bijvoorbeeld een woonoverlastoverleg waaraan wel een convenant ten grondslag ligt.

Tijdelijke oplossingen worden gezocht in het praten over persoon X die in een bepaalde straat woont. De persoon wordt dan niet met naam en toenaam genoemd. Vaak weet men wel over wie het gaat, maar niet altijd. Zo geeft een betrokkene aan:

“Je hebt het ergens over maar eigenlijk heb je het nergens over. We zitten elkaar aan te kijken. Zo van, hebben we het nu over die of over die? Hebben we het over dezelfde persoon?”

De problemen rondom informatiedeling worden ook wel omzeild door gezamenlijk op huisbezoek te gaan en de persoon in kwestie ter plekke vragen of ze het goed vinden dat er nog een andere partij aansluit.

Wat betreft de informatiedeling geven verschillende wijkmanagers aan dat de gebiedsorganisatie niets met de inhoud of uitvoering van doen zou moeten hebben. Voor de een blijft dat een dilemma of een onduidelijkheid. Men zit dan wel bij het overleg als voorzitter maar doet niets met de inhoud. In Oud-Charlois is de organisatie en uitvoering gescheiden in een aanjaagteam en een kernteam. Het aanjaagteam bespreekt meer wat het kernteam nodig heeft om de uitvoering te kunnen doen en het kernteam voert uit.

7 Opbrengsten en tips

Opbrengsten

Op *casusniveau*:

In *Oud-Charlois* en *Lombardijen* wordt aangegeven dat er tot nu toe genoeg signalen waren van casussen die tussen de wal en het schip vielen of van zeer problematische casussen die in het Wijkschakeloverleg konden worden besproken. In *Lombardijen* wordt wel aangegeven dat deze aanvankelijk aardige casuslijst al aardig aan het opdrogen is. Of met het bespreken van de casussen daadwerkelijk impasses zijn doorbroken kan men nog niet aangeven. In *Oud-Charlois* geven brandweer, politie en woningbouwcorporatie aan dat het vaak een tijd duurde voordat ze iemand ergens kwijt waren (in zorg). Zij ervaren dat dit door de Wijkschakel al sneller gaat. In *Lombardijen* is een aantal casussen in contact gebracht met het wijkteam. Ook is in *Lombardijen* een GGZ-expert van het wijkteam ingezet als 'waakvlam' om contact te onderhouden met mensen die een risico op escalatie hebben.

In het *Nieuwe Westen* is nog weinig casuïstiek besproken. De casussen die ingebracht zijn, waren meestal al in beeld bij een van de aanwezige partijen en hoefden dus niet opgepakt worden door de Wijkschakel.

In *Ommoord* vinden de besprekingen op geaggregeerd niveau – op het niveau van wooncomplexen - plaats. Het gaat in *Ommoord* niet om individuen. Hier geldt dat het al dan niet behalen van het doel afhankelijk is van hoe 'casus' gedefinieerd is.

Op het gebied van *samenwerking en organisatie*:

Het versterken van netwerken en de samenwerking tussen verschillende partijen is gedurende de pilotperiode van de Wijkschakels zeker bereikt. Dit geven alle betrokkenen aan.

In de meeste pilots geeft men aan elkaar makkelijker en sneller te vinden, ook buiten het Wijkschakeloverleg om. Meestal vonden partijen elkaar pas als er een incident had plaatsgevonden. De samenstelling in de zin van welke partijen er om de tafel zitten is in sommige gebieden uniek en

dat maakt dat partijen elkaar weten te vinden die elkaar eerder niet vonden.

In *Oud-Charlois* wordt aangegeven dat de partijen hierdoor sneller kunnen schakelen en mensen sneller in de juiste zorg kunnen krijgen.

In *Lombardijen* wordt aangegeven dat als gevolg van de samenwerking de zorginstelling en woningbouwcorporaties met elkaar in overleg zijn rondom potentiële overlast door cliënten.

De samenwerking bestaat deels uit informatie-uitwisseling. Informatie-uitwisseling en daarmee de samenwerking worden ernstig belemmerd door het ontbreken van schriftelijke afspraken over informatiedeling. De ene partij of pilot gaat wat makkelijker om met de privacyvraagstukken dan de andere maar de onduidelijkheid over wat er wel en niet uitgewisseld mag worden, bevordert de samenwerking zeker niet (zie verder het hoofdstuk over informatiedeling).

In *Ommoord* werkte men ten tijde van het evaluatiegesprek aan een gevelschouw. Dit houdt in dat met input van alle partijen een percentage kwetsbaarheid gehangen wordt aan een wooncomplex. Met die informatie wordt een gezamenlijk plan van aanpak gemaakt. Minder formeel is wooncomplex Soderblomplaats al in beeld gebracht. Daar waren signalen van sociale problematiek. In de Wijkschakel is toen gekeken wat bekend is over dit complex en wat er aan gedaan kan worden.

Op het niveau van *de lokale samenleving*:

In *Lombardijen* is er een initiatief genomen om met de woningcorporatie te gaan praten over toewijzingsbeleid en de mogelijkheden voor meer spreiding teneinde concentratie van 'zorgbewoners' te verminderen.

In *Ommoord* is er in een wooncomplex een beleveniswoning ingericht. Dit is een woning die in de rook gezet kan worden. Bewoners kunnen dan ervaren hoe het is als je huis in brand staat en wat je dan moet doen. Dit is gecoördineerd vanuit de Wijkschakel. Ook de gevelschouw en de 'casus' Soderblomplaats kunnen gezien worden als het

bereiken van een doel op het niveau van de lokale samenleving.

Op het niveau van *kennisontwikkeling* zijn de opbrengsten vooralsnog lastig waar te nemen. Wel zijn duidelijk signalen van belemmeringen aan het licht gekomen, zoals bijvoorbeeld de vraag wie er verantwoordelijk is voor het overlastgevend gedrag van zorgcliënten in de openbare ruimte. De vraag wordt gesteld waar deze signalen belegd kunnen worden.

In *Lombardijen* is verder door directie Veilig aangegeven dat veel partijen eigenlijk niet blijken te weten waar ze cases kunnen aanmelden en dat er een gebrek aan dergelijke kennis is bij lokale partijen.

Wat gaat goed?

De vraag naar wat er goed gaat in de Wijkschakel levert vooral antwoorden betreffende de samenwerking tussen de verschillende partijen:

- Opbouw van het netwerk
- Korte lijntjes
- Partijen luisteren naar elkaar
- Partijen denken met elkaar mee
- Partijen hebben begrip voor elkaar en elkaars werk en organisatie
- Partijen hebben vertrouwen in elkaar
- Partijen zijn tevreden over het proces van samenwerking

Als gevolg van een betere samenwerking, blijkt uit de interviews, worden besproken casussen sneller belegd en worden de problemen sneller aangepakt.

Op het niveau van de lokale samenleving is er voor verschillende wooncomplexen een plan van aanpak opgesteld met de partijen in Ommoord wat geleid heeft tot een verbetering in de brandveiligheid op lokaal niveau.

Wat kan beter?

Het ontbreken van schriftelijke afspraken omtrent gegevensuitwisseling is hét knelpunt in alle pilots. Het oplossen van dit knelpunt is onontbeerlijk voor het vervolg. Betrokkenen hebben daarom behoefte aan een convenant, wat het

volgens hen makkelijker zou maken om onderling gegevens met elkaar te delen.

Het doel is of de doelen van de Wijkschakel zijn niet voor alle betrokkenen even duidelijk. Als het om het bespreken van casussen gaat dan is er in sommige pilots vanuit gegaan dat het zou moeten gaan om casussen die tussen de wal en het schip vallen. Dit is geïnterpreteerd als casussen die nergens in beeld zijn of nergens belegd zijn. Dit type casussen blijkt lastig te signaleren. Of dit een reden is om geen meerwaarde te zien, ligt aan de eisen die gesteld worden aan het type cases dat in de Wijkschakel besproken zou moeten worden. Zo is men in een pilot na een half jaar overgestapt op een ander doel en richt men zich nu meer op preventie. Daarbij kan tussen de wal en het schip ook betekenen dat een casus wel in beeld is maar moeilijk op te lossen is en daardoor langdurig aanhoudt wat voor de persoon zelf en zijn of haar omgeving een ongewenste situatie oplevert. Langlopende problematische cases die moeilijk op te lossen zijn, lijken iets makkelijker te vinden. Daar zou een Wijkschakel zich ook op kunnen richten. Om ze op te kunnen lossen moeten de onduidelijkheden omtrent informatiedeling opgelost worden.

In het verlengde hiervan wordt in sommige pilots aangegeven dat er overlap is met andere overleggen, dus dat er vergelijkbare casussen besproken worden of dingen gedaan worden. Daarbij geven enkele betrokkenen aan dat sommige professionals de weg naar de juiste platforms niet lijken te kennen.

Aan de andere kant blijkt uit de gesprekken ook dat er tussen de verschillende overleggen juist weer niet voldoende verbinding is. Een vraag die gesteld werd bijvoorbeeld is: Wanneer moet je op- of afschalen en waarheen?

8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

Wanneer gekeken wordt naar de *uitgangspunten* die bij aanvang van de pilots geformuleerd zijn, dan komen deze in grote lijnen terug in de organisatie en de werkwijze van de pilots.

De geformuleerde uitgangspunten sluiten aan op de eerste (onderzoeks-) vraag: *‘Wat is de organisatie en de werkwijze van de verschillende pilots Wijkschakel?’*

- Maatwerk: de partijen in de Wijkschakel bepalen hun werkwijze bij voorkeur op basis van een wijkanalyse, aansluitend bij de beleidsmatige opgave in de wijk, de lokale infrastructuur en de populatie;

Uit de interviews blijkt dat het niet helemaal duidelijk is wat een wijkanalyse precies is. De betrokkenen geven aan dat er geen gebruik is gemaakt van een wijkanalyse, terwijl in de verschillende pilots met de betrokkenen wel gekeken is naar wat er speelt in de wijk waar qua organisatie en werkwijzen getracht wordt op aan te sluiten.

In verschillende pilots zijn bestaande overlegstructuren gestopt omdat overlap dreigde te ontstaan met hetgeen in de Wijkschakel gedaan zou worden. Ook is in één pilot bewust gekeken naar wat de Wijkschakel lokaal doet, waar de taken van de Wijkschakel ophouden en waar die van andere overlegstructuren beginnen.

- Actiegericht: het overleg dient het stimuleren en coördineren van actieve interventie in concrete casussen;

In de meeste Wijkschakels was het doel actieve interventies te plegen in concrete casussen. Het ontbreken van

schriftelijke afspraken wat betreft informatiedeling heeft hierin een sterk belemmerende invloed gehad.

- De gebiedsorganisatie is verantwoordelijk ‘trekker’ en de wijkmanager de voorzitter van het overleg;

De gebiedsorganisatie is in alle pilots de trekker geweest. De wijkmanager is niet overal voorzitter geweest. Deze keuze is gemaakt omdat de betreffende wijkmanagers worstelden met het feit dat zij in principe niets van de uitvoering (mogen) weten en dus niet bij de casusbesprekingen horen te zitten.

- In beginsel zijn de GZ-specialist van het wijkteam, de politie, de woonoverlastcoördinator (directie Veilig) vertegenwoordigd. Daarnaast elke partij die men belangrijk vindt.

Er is veel variatie tussen de verschillende pilots wat betreft de samenstelling, het aantal partijen en vertegenwoordigers vanuit de partijen. Ook verschillen de pilots wat betreft de organisatie. In sommige Wijkschakels was er een beperkt aantal partijen en werd een verbinding gelegd met andere partijen in de zogenaamde tweede schil. In een andere Wijkschakel is gekozen om de aansturing en uitvoering te splitsen. Er is vooral gekeken naar wat het doel was en daar is op aangesloten met een bepaalde samenstelling.

De tweede onderzoeksvraag *‘Wat is de (ervaren) meerwaarde van de Wijkschakels voor de aanpak van (overlast door) verwarde personen in de wijk?’* ligt in het verlengde van de vraag *‘Wat gaat goed binnen de pilot?’*

Een betere samenwerking tussen de partijen komt het meest duidelijk naar voren en resulteert erin dat partijen elkaar beter en sneller weten te vinden. De samenstelling in de zin van welke partijen er om de tafel zitten is in

sommige gebieden uniek en dat maakt dat partijen elkaar weten te vinden die elkaar eerder niet vonden.

Een betere samenwerking levert vooral:

- Opbouw van het netwerk
- Korte lijntjes
- Partijen luisteren naar elkaar
- Partijen denken met elkaar mee
- Partijen hebben begrip voor elkaar en elkaars werk en organisatie
- Partijen hebben vertrouwen in elkaar
- Partijen zijn tevreden over het proces van samenwerking

In de enkele pilots waar casuïstiek besproken is, wordt ervaren dat als gevolg van een betere samenwerking, casussen sneller worden belegd en problemen sneller worden aangepakt.

Op het niveau van de lokale samenleving is er voor verschillende wooncomplexen in Ommoord een plan van aanpak opgesteld met de partijen wat geleid heeft tot een verbetering in de brandveiligheid op lokaal niveau.

Tenslotte, *wat gaat er minder goed* in de pilot heeft betrekking op de laatste (onderzoeks-) vraag.

Privacy en dan met name het ontbreken van schriftelijke afspraken omtrent gegevensuitwisseling is *hét knelpunt* in alle pilots. Het oplossen van dit knelpunt is onontbeerlijk voor het vervolg. Betrokkenen hebben daarom behoefte aan een convenant, wat het volgens hen makkelijker zou maken om onderling gegevens met elkaar te delen.

Het doel of de doelen van de Wijkschakel is niet voor alle betrokkenen even duidelijk. In sommige pilots ging men ervan uit dat de Wijkschakel zich moest richten op casussen die tussen de wal en het schip vallen. Dit is soms geïnterpreteerd als het bespreken van casussen die nergens in beeld zijn of nergens belegd zijn. Dit type casussen blijkt lastig of nauwelijks te signaleren. Tussen de wal en het schip is ook geïnterpreteerd als cases die wel in beeld zijn maar moeilijk op te lossen zijn en daardoor langdurig aanhouden wat voor de persoon zelf en zijn of haar omgeving een ongewenste situatie oplevert. Dit type casussen lijken iets makkelijker in beeld te krijgen te zijn, hoewel er alsnog weinig concrete cases besproken zijn. Dit type cases kan alleen opgelost worden als de vraagstukken omtrent privacy opgelost worden. Een Wijkschakel voldoet ook aan alle uitgangspunten als ze zich richt op meer

overkoepelende problemen in de wijk, zoals de brandveiligheid. Een Wijkschakel kan zich ook richten op casussen die tussen de wal en het schip dreigen te vallen, dus zich meer richten op vroegsignalering en preventie.

In sommige pilots wordt aangegeven dat er overlap is met andere overleggen, dus dat er vergelijkbare casussen besproken worden of dingen gedaan worden. Aan de andere kant blijkt uit de gesprekken ook dat er tussen de verschillende overleggen juist weer niet voldoende verbinding is.

Hoewel de samenwerking als belangrijkste meerwaarde van de pilots genoemd wordt, wordt ook het tegengestelde gegeven dat men in de uitvoering soms niet goed op de hoogte is van waar bepaalde casussen belegd kunnen worden. Als men dit wel zou weten, dan zou een Wijkschakel zoals in de huidige opzet wellicht niet nodig zijn, zo zegt een van de betrokkenen.

Conclusies

Het onderzoek laat zien dat Wijkschakels zoekende zijn geweest naar waar zij meerwaarde kunnen creëren in de wijk: bij welke doelgroepen en in relatie tot andere overleggen en ‘tafels’ in de wijk. Deze zoektocht is in de pilots doorgaans niet tot een overtuigend eindpunt gekomen.

Daarnaast is het ontbreken van schriftelijke afspraken over informatiedeling als cruciale hindernis voor het goed functioneren van de wijkschakels ervaren.

Uiteindelijk is er in beperkte mate casuïstiek besproken en is men er nauwelijks in geslaagd ‘actiegericht’ interventies te plegen in concrete cases.

Doorgaans is er wel een betere samenwerking ontstaan tussen partijen en mensen die elkaar eerder niet vonden. Maar er wordt ook aangegeven dat, wanneer verbinding wordt gelegd met bestaande structuren, een Wijkschakel niet nodig zou moeten zijn.

Aanbevelingen

De resultaten van dit onderzoek doen dus de vraag rijzen of niet beter gekeken kan worden naar hoe de bestaande overlegstructuren en escalatiemogelijkheden – die er volgens sommige betrokkenen in voldoende mate zijn – er in

kunnen slagen problematische casussen op de rails te krijgen, dan te investeren in (weer) een nieuwe overlegstructuur. De oplossing zoeken in aansluiten bij wat er is heeft onder andere te maken met de bevinding dat er eigenlijk maar weinig casuïstiek te bespreken lijkt te zijn of is geweest, maar dit hangt ook af van wat als definitie wordt gehanteerd van het type cases dat besproken zou moeten worden in een Wijkschakel.

Zonder afspraken met betrekking tot informatiedeling heeft een overlegstructuur als een Wijkschakel geen bestaansrecht. Nu wringt men zich in allerlei bochten om de onduidelijkheden rondom informatiedeling te omzeilen. Dat bevordert de samenwerking niet. Het komt het vertrouwen in elkaar ook niet ten goede. Dus het is belangrijk dat er een oplossing komt voor dit probleem – bijvoorbeeld in de vorm van een convenant - tussen alle betrokken partijen alvorens men aan de slag gaat. Het spreekt voor zich dat dit privacy-vraagstuk zich niet alleen tot de Wijkschakels beperkt, maar relevant is voor allerlei casuïstiekoverleggen op wijkniveau.

Indien toch voor het opzetten van een nieuwe overlegstructuur gekozen wordt, dan wijzen de resultaten uit dat het wenselijk is duidelijke kaders te formuleren.

Maak per gebied een probleemanalyse (voor welk probleem is de Wijkschakel een oplossing) en geef mee waaruit deze probleemanalyse moet bestaan of aan welke voorwaarden deze moet voldoen.

Breng in elk gebied in kaart welke overlegstructuren er zijn en wat zij doen. Kijk vervolgens hoe je de verschillende overlegstructuren optimaal op elkaar aan kan laten sluiten. Zorg dat waar het ene overleg ophoudt, het andere begint. Dat op elkaar aan laten sluiten kan zitten in personen of partijen die een verbinding hebben met de verschillende overleggen, maar kan ook zitten in het type casussen dat besproken en behandeld wordt. Tenslotte is het belangrijk dat partijen op de hoogte zijn van elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden en van de inhoud van elkaars werk.

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, re-integratie, 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



Tamara van Batenburg-Eddes is epidemioloog. Binnen de gemeente Rotterdam doet zij met name onderzoek naar kwetsbare Rotterdammers.



Dave Bruggeling is socioloog. Hij werkt als onderzoeker bij de Gemeente Rotterdam. Zijn werk richt zich vooral op jeugd, gezondheid, zorg en welzijn.



Toine Wentink is socioloog. Hij verricht onderzoek in het sociaal domein.

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



Gemeente Rotterdam