

Evaluatierapport van de lokale welzijns- en gezondheidscontracten' (LWGC's) ingevoerd in het Brussels Gewest 2025



Colofon

Auteur:

Damien Boone

Nalezing:

Sarah Missinne, Olivier Gillis en Catherine Cossyns

Vertaling:

Iso Translation & Publishing

Lay-out :

Nazca agency & Partners

Gelieve te verwijzen naar dit document als:

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2025), Evaluatierapport van de lokale welzijns- en gezondheidscontracten' (LWGC's) ingevoerd in het Brussels Gewest. Brussel: Vivalis. brussels

Depotnummer:

D/2026/9334/82

Voor meer informatie:

Damien Boone
damien.boone@vivalis.brussels

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad - Vivalis.brussels

Belliardstraat 71, bus 1 – 1040 Brussel

Tél. : 02/552 01 89

observat@vivalis.brussels

<https://www.vivalis.brussels/nl/informer/en/observatoire/observatorium-voor-gezondheid-en-welzijn-van-brussel>

Cette publication est également disponible en français.

Inhoud

Context	7
De partnerschappen binnen de LWGC's	9
1. Partnerschap is een doorslaggevend onderdeel van de LWGC's	10
2. Het partnerschap heeft zich verspreid over tal van overheidssectoren	10
3. De vanzelfsprekendheid van het partnerschap is zó sterk dat ze een onderzoeker noodzakelijkerwijs aan het denken zet	11
4. Partnerschap kan men objectiveren en (reeds) waarnemen	12
'Territorialisering' van het overheidsbeleid	12
1. Territorialisering verwijst in de eerste plaats naar ruimtelijke verankering van het overheidsbeleid	12
2. Deze geterritorialiseerde beleidsmaatregelen nemen de vorm aan van zogenaamd 'constituerend' beleid	13
3. Territorialisering van het overheidsbeleid kan op verschillende manieren worden geïnterpreteer	13
Algemene doelstellingen	14
Methodologie	14
1. Wetenschappelijke literatuur	14
2. Interviews	15
3. Observaties	15
4. De methode van de 'meest significante verandering'	16
Inzicht krijgen in het streefdoel van de organisaties	16
Algemene evaluatiemethode van de LWGC's	16
Meerwaarde voor andere beleidsprogramma's	17
Inhoud van de projecten (volgens de typologie van Schapman-Segalie en Lombrail, 2018)	17
1. Versterking van individuele capaciteiten	17
2. Versterking van de capaciteiten van groepen en gemeenschappen	17
3. Verbetering van de leef- en arbeidsomstandigheden	17
4. Heroriëntatie van gezondheidsdiensten	18
1. De kenmerken van de benaderingen van partnerschap	19
A. Partnerschappen zijn wijdverspreid, maar niet allemaal formeel vastgelegd	20
1. Een partnerschap dat al bestond vóór de LWGC's	20
2. Wat is de meerwaarde van de LWGC-labeling van partnerschappen?	21
Gegarandeerde continuïteit van de projecten	21
Inzicht in andere structuren	22
Een andere manier om jezelf en je opdrachten voor te stellen	24
De mogelijkheid om banen te scheppen	24

Het dienstenaanbod zichtbaarder maken	25
B. Diverse partnerschapspraktijken, met een moeilijk te handhaven evenwicht	27
1. De veelheid aan partnerschapsconcepten	27
Een kwestie van logistiek	27
Fysieke nabijheid	27
Een eenrichtings-/niet-wederzijds 'partnerschap'?	28
Verdeling van de doelgroepen?	28
2. Plaatsen en momenten van het partnerschap: belangrijke organisatorische vraagstukken die aanleiding geven tot spanningen	30
Belangrijke organisatorische uitdagingen	30
Machtsverhoudingen en spanningen	32
De komst van nieuwe actoren als stoorzender voor het evenwicht in de wijk	32
Verschillende niveaus van betrokkenheid	33
Hoe deze beperkingen verhelpen	35
3. Hoe valt partnerschap te evalueren?	36
Een partnerschap dat bovenal interpersoonlijke relaties bevat	36
Wanneer het zichtbaar maken van partnerschap een taak op zich wordt	38
Inspanning om te voldoen aan de druk van het partnerschap	38
De moeilijke interpretatie van 'succesvol' partnerschap	39
Conclusie van deel een: partnerschap stelt niet iedereen voor dezelfde uitdagingen	40
2. Vraagtekens bij de identiteit van de professionals	42
A. Aanpassing van professionele identiteiten	43
B. Tegenstrijdige professionele belangen combineren	44
C. De vrees voor 'deprofessionalisering'	45
D. Vormen van socialisatie	47
1. 'Medicalisering' van het welzijn (Fassin, 2010)?	47
2. Een zwakke representatie van actoren uit de gezondheidszorg	49
3. Naar een gezondheidszorg met meer nadruk op welzijn?	49
4. Kennisuitwisseling, vooral tussen professionals uit de welzijnssector: uitgangspunt voor een 'diffuse' sectoroverschrijdende nadruk op welzijn	51
E. Tegengestelde belangen in evenwicht houden: de fundamentele taak van coördinerende functies	53
1. De complexiteit en verscheidenheid van de uitdagingen maakt multidisciplinariteit noodzakelijk	53
2. Een taak met een steeds veranderende invulling	54
F. Overbelaste sectoren die het welbevinden en de gezondheid van de werknemers onder druk zetten	55
1. Teken aan de wand: personeelsverloop als belemmering voor werk op lange termijn	56
a) Personeelsverloop	56

b) Bewonersverloop	57
c) 'Verloop' van de financiering	58
2. Steeds diverser wordende en soms tegenstrijdige taken	58
3. Een vakinhoud die steeds verandert	59
Conclusie van deel twee: het succes van partnerschappen hangt af van de mate waarin socialisatie effectief plaatsvindt	61
3. Zijn de LWGC's een instrument voor 'territorialisering van bovenaf'?	63
A. Handelen op wijkniveau: 'het terrein in ruiten opdelen'	64
1. De wijk: een flexibel schaalniveau	64
2. Nauwere samenwerking met het OCMW en de gemeente	66
Het OCMW als incubator van projecten	66
Minder vooroordelen tussen OCMW en de verenigingssector	67
Het OCMW als facilitator	67
Aanhoudende moeilijkheden, maar niet specifiek voor het OCMW	68
3. Bewonersparticipatie blijft beperkt	68
Een moeizaam te implementeren prioriteit	68
Welke bevoegdheden moeten worden toegekend?	69
B. De wijk als graadmeter	71
1. Uitwerking van verschijnselen die verder reiken	71
2. Oorzaken zoeken op een ander besluitvormingsniveau	72
C. Een gewest als voortrekker	73
1. Behoud van verticale besluitvorming	73
2. Partnerschap: middel, maar ook doel	74
3. Een nog op te bouwen draagvlak	75
Conclusie van deel drie: de meervoudige dynamieken van het overheidsbeleid	77
Eindconclusie	79
Bijlage: Gespreksleidraad	82
Bibliografie	86

Dit wetenschappelijk evaluatieverslag is bedoeld als stand van zaken over de institutionele processen en de concrete verwezenlijkingen van de lokale welzijns- en gezondheidscontracten (LWGC's) die in 2021 stapsgewijs werden gelanceerd.

Hun visie past binnen de doelstelling om de eerste lijnsdiensten beter op elkaar af te stemmen – zowel op welzijns- als op gezondheidsvlak – en meer op maat gemaakte acties uit te rollen volgens de behoeften van de buurtbewoners, op het vlak van welzijn, preventie, gezondheidsbevordering en curatieve zorg. De LWGC's streven ook naar de ondersteuning van een wijkdynamiek die de actiekracht van de wijkbewoners versterkt, zowel op persoonlijk als op collectief vlak door het opzetten van netwerken voor onderlinge uitwisseling en hulp.

Dit systeem, dat gebruikmaakt van een methode die diagnoses van de gemeenschap stelt, lokale actieplannen opmaakt en de coördinatie door wijkreferenten met elkaar combineert, is momenteel vooral bedoeld om de toegang tot de diensten te bevorderen, het verlies van huisvesting te voorkomen, sociaal isolement te bestrijden en een leefomgeving te creëren die sociale gezondheidsongelijkheid helpt terugdringen. Deze plannen moeten wijk per wijk worden aangepast aan de lokale problematiek en zo goed mogelijk worden afgestemd op de behoeften van de bewoners¹.

Het eerste verslag van het Observatorium over de LWGC's dat in het voorjaar van 2023 werd uitgebracht, was bedoeld om na te gaan hoe de LWGC's aanvankelijk waren opgevat, hoe ze vervolgens werden geïnterpreteerd en aangewend door de actoren die instonden voor de uitrol ervan op lokaal niveau. Dit document had tot doel de uitvoering van de LWGC's tijdens het aanvangsjaar te evalueren. Aan de hand van interviews werd een overzicht gemaakt van de concrete manieren waarop de professionals² te werk waren gegaan en hoe ze de opstart van de eerste generatie LWGC's – meer specifiek in hun voorbereidingsfase – hadden ervaren.

Gezien de beperkte periode waarop het verslag van toepassing is – enkele maanden na de uitrol van de LWGC's 1.0 en enkele weken voor de lancering van de tweede lichting – richtte dit eerste verslag zich vooral op het organisatorische luik van de projecten, dat trouwens een essentieel onderdeel daarvan vormt. Het verslag werd enkel verspreid onder de betrokken actoren.

Door het geringe aantal respondenten zou het mogelijk geweest zijn om hen te identificeren. Aangezien het onderzoek tijdens een fase liep waarin de LWGC-projecten nog niet waren opgezet, werden vooral interviews afgenomen van wijkreferenten, als belangrijkste architecten van de doorlichtingsfase, en van verantwoordelijken van de coördinatieorganen.

Het verslag was echter voornamelijk opgesteld ten behoeve van het kabinet en de administratie om het 'proefproject' te optimaliseren dat tijdens deze eerste cyclus van LWGC-projecten in negen wijken verspreid over vijf gemeenten werd uitgetest (Brussel-Stad: Marollen en Anneessenswijk; Schaarbeek: Brabant- en Colignonwijk; Anderlecht: Wayez-Historisch Centrum en Kuregem; Molenbeek: Historisch Centrum en Station Brussel-West; Vorst: Laag-Vorst en Luttrebrug). De aanbevelingen die in het verslag werden gedaan, waren dus vooral gericht op onmiddellijke operationele doelstellingen.

Hoewel het verslag de eerste resultaten vermeldt op het vlak van bevolking, partnerschappen of territoriale gebieden, moeten deze eerder als hypothetisch worden beschouwd. In die zin was het verslag nog niet bedoeld om concrete resultaten te analyseren over de beleidsdoelstellingen zelf (bijvoorbeeld over de gevolgen voor de bevolking, over de nieuwe samenwerkingen tussen partners of over territoriale gevolgen).

Context

Sinds de opmaak door het Observatorium van dit eerste verslag in het voorjaar van 2023, werden de LWGC's uit de eerste golf, die vanaf 2021 stapsgewijs werden geïmplementeerd, verder uitgerold. Vanaf 2023 werden de LWGC's van de tweede golf opgestart in negen andere wijken (Brussel-Stad: Noordwijk en Tour & Taxis - Laken; Anderlecht: Peterboswijk³; Schaarbeek: Schaarbeek-Noord; Sint-Gillis: lager gelegen deel van Sint-Gillis; Koekelberg: volledige gemeente; Sint-Joost-ten-Node; Molenbeek: Maritiemwijk en Karreveld). De achttien LWGC-wijken bestrijken vanaf dan het hele gebied dat bekendstaat als de arme sikkel.

¹ Zie het eerste verslag voor een meer gedetailleerd overzicht van de voornemens van het gewestelijk gezondheidsbeleid 2019-2025, en in het kader daarvan, van de totstandkoming van de LWGC's.

² Dit verslag bevat citaten en benamingen in de mannelijke vorm. Deze benamingen en verwijzingen moeten als inclusief worden begrepen, los van gender. Dit gezegd zijnde, vergt de gendervariabele meer aandacht, aangezien de gesprekspartners voornamelijk vrouwen zijn. Dit aspect is in geen geval te verwaarlozen, zowel wat betreft de oorzaken als de gevolgen van de processen die meer bepaald in deel 2 worden belicht.

³ Bij het voorleggen van de lijst met geselecteerde wijken gaf de coördinator van de LWGC's van Anderlecht, in het licht van de realiteit ter plaatse, de voorkeur aan de Peterboswijk boven de wijk Scheut die aanvankelijk was geselecteerd. De administratie gaf groen licht voor deze wijziging die geen budgettaire gevolgen teweegbracht.

In tegenstelling tot de eerste golf die was opgebouwd rond vier thema's (De toegang tot de bestaande welzijns- en gezondheidsdiensten bevorderen; De preventie rond verlies van huisvesting en uithuiszetting opdrijven, en de burgers (met inbegrip van de daklozen) helpen bij het vinden van kwaliteitsvolle (her)huisvesting; Sociaal isolement binnen de wijk bestrijden, voornamelijk onder moeilijk te bereiken publieksgroepen; Een leefomgeving creëren die sociale gezondheidsongelijkheid helpt verminderen), wordt in de tweede golf getracht om de diagnoses en actieplannen toe te spitzen op de volgende thema's:

- De toegang tot de bestaande welzijns- en gezondheidsdiensten bevorderen, vooral voor moeilijk bereikbare doelgroepen die zich in complexe situaties bevinden
- Het netwerk voor sociale bijstand en zorg, als ook de informele netwerken binnen de wijk uitbouwen voor een vlottere, geïntegreerde zorgverlening die toegespitst is op de doelstellingen van de persoon in kwestie, vooral voor de doelgroepen die moeilijk bereikbaar zijn
- Een leefomgeving (huisvesting, omgeving, tewerkstelling, onderwijs, sociale banden, enz.) creëren die welzijns- en gezondheidsongelijkheid helpt verminderen.

Deze doelstellingen staan aangemerkt als prioritair. We benadrukken hierbij dat ze zeer breed gaan; bovendien wijst de nota van de administratie voor de medewerkers van de nieuwe golf op het feit dat de resultaten van de doorlichting tot aanpassingen kunnen leiden naargelang de behoeften van elke wijk. Deze bedenkingen vormen het uitgangspunt voor een aanzienlijke vrijheid op het terrein. Deze grotere mate van autonomie komt ook tot uiting in een duidelijkere rol van de coördinatoren. De LWGC's worden immers op twee niveaus aangestuurd:

- een LWGC-coördinator op OCMW-niveau die de administratieve kant van de LWGC's in goede banen leidt, waaronder de relatie met de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, de gemeenteraad en de GGC;
- een wijkwerkgroep per wijk: elk lokaal contract wordt op operationeel niveau aangestuurd door een LWGC-wijkwerkgroep die wordt samengesteld vanuit de sociale coördinatie van de gemeente of de zone. De samenstelling ervan wordt indien nodig uitgebreid met de gezondheidsactoren zodat alle welzijns- en gezondheidsopdrachten van de LWGC's aan bod

komen. De werkgroep wordt aangestuurd door de wijkreferent die instaat voor het secretariaat.

Sinds de eerste reeks initiatieven is de context veranderd, meer bepaald door de fijnere afstelling van het Geïntegreerd welzijns- en gezondheidsplan (GWGP). We herinneren eraan dat dit plan de krijtlijnen uitzet van een territoriale herschikking van het hulp- en zorgaanbod in het Brussels Gewest. Het GWGP bestaat uit vier pijlers (De levenskwaliteit en gezondheid verbeteren en de sociale en gezondheidsongelijkheid verminderen; De toegang tot rechten en diensten waarborgen; De structuur en coördinatie van het aanbod van hulp- en zorgdiensten verbeteren; Gezamenlijk een geïntegreerd welzijns- en gezondheidsbeleid uitbouwen). De LWGC's vallen onder de tweede pijler. Dit initiatief komt overeen met het model dat werd ontwikkeld door Patrice Duran en Jean-Pierre Thoenig (1996):

- programma's die zich op het snijvlak bevinden van verschillende overheidsmaatregelen;
- aansturing door organen met leden uit verschillende instellingen die in het gewest aanwezig zijn;
- samenwerking tussen actoren uit verschillende structuren;
- opbouw van de actie-inhoud en omschrijving van de werkingsregels door de lokale actoren met het oog op multidisciplinaire interventies.

Deze beleidsaanpak zet in op de creativiteit van de lokale actoren en laat hen voldoende manoeuvreerruimte om samen de lokale initiatieven uit te werken (Ion en Ravon, 2005).

Het GWGP was tot eind 2022 vooral zichtbaar via de eerste LWGC's die toen als voorloper ervan werden voorgesteld. Om de implementatie ervan te vereenvoudigen stelden de Conseil bruxellois de coordination sociopolitique (CBCS/CREBIS) en Brusano aan het kabinet voor om een begeleidingscampagne op te zetten voor de actoren op het terrein, in de vorm van 'Veranderateliers'. Deze omvatten een uitvoerig traject van informeren, raadplegen en gezamenlijk opbouwen, met de Brusselse welzijns- en gezondheidsactoren – zowel zorgverleners als gebruikers – waarvan de eerste fase liep van augustus 2022 tot januari 2023.

Binnen het kader van de herorganisatie van het welzijns- en gezondheidsaanbod en de huidige territoriale hervormingen ondersteunen de CBCS en Brusano de voornemens van het kabinet, waaronder een nieuwe territoriale herschikking op

verschillende niveaus (wijken, zorgzones, gewest). De Veranderateliers fungeren in dit verband als een plek waar welzijns- en gezondheidsprofessionals en begunstigten, patiënten en hulpverleners, elkaar ontmoeten, informatie uitwisselen, zich organiseren en samen acties opzetten die aansluiten bij de taken van de zorgzone: kennis, netwerken, coördinatie, preventie en gezondheidsbevordering. Het traject wordt binnen elke zorgzone geschraagd door een Ondersteuningsgroep van actoren die reeds activiteiten of opdrachten op dit territoriaal niveau uitvoeren.

Dit proces heeft geleid tot de opmaak van een gemeenschappelijke roadmap (2023) voor de vijf zorgzones, waarbij de prioriteit van de uitgewerkte acties en de wijze van uitvoering ervan specifiek zijn voor elke zorgzone. Alle zorgzones beschikken nu over een ondersteuningsteam dat dagelijks samenwerkt met professionals die op hun grondgebied actief zijn om de hierboven vermelde opdrachten te volbrengen.

De administratie stond in voor de implementatie van twee onderling samenhangende pijlers: het bepalen en doorvoeren van een bestuursdynamiek en het bepalen en in werking stellen van een systeem om het operationele luik van het GWGP te monitoren:

De grote bestuurslijnen (de kernorganen, met name het stuurcomité, en hun bevoegdheden) zijn vastgelegd in het ontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het GWGP. Het stuurcomité bestaat uit de administratie van de GGC en de FGC, van Iriscare, de bevoegde kabinetten en de vertegenwoordigers van de VGC (uitgenodigde leden). Er werden specifiek uitvoeringsgerichte bestuursorganen opgericht om onder meer de taken van dit stuurcomité te ondersteunen.

„Een monitoringsysteem opzetten en doorvoeren met technische hulpmiddelen om de 271 maatregelen van het uitvoeringsplan te kunnen opvolgen.

Daarom sluit dit verslag over de LWGC's, die binnen de administratie worden beschouwd als de bouwsteen van het GWGP, aan bij deze context.

Dit verslag focust op de evaluatie van de operationele werking van de LWGC's na hun opstart. We mogen stellen dat de invoering van de LWGC's, in het kader van het GWGP, enkele veranderingen heeft teweeggebracht in het Brusselse landschap van de openbare gezondheidszorg. We belichten hiervan enkele aspecten.

De partnerschappen binnen de LWGC's

Een groot deel van dit verslag gaat over het thema 'partnerschappen'. Wat verstaan we onder deze term? In tegenstelling tot wat hun voorstanders bevelen, was het partnerschapsbeleid dat in de jaren 80 is ontstaan, niet de eerste vorm van samenwerking tussen verschillende actoren betrokken bij de aanpak van maatschappelijk relevante vraagstukken. Reeds in de 19e eeuw werkte de onderwijzer in Frankrijk samen met de burgemeester en de pastoor van het dorp (Ozouf, 1973). De eigenlijke vraag is dus hoe deze collaboratieve manier van werkororganisatie werd uitgedacht en geïmplementeerd in het licht van de periode en de heersende politieke belangen.

Bordeaux en Deschamps (2013) stellen dat partnerschap op drie niveaus kan worden bestudeerd:

Het *'constituerend of conventioneel partnerschap'* verwijst bij deze auteurs naar de *'protocolakkoorden waarin een gemeenschappelijk en contractueel vastgelegd doel wordt opgenomen'*. Door terug te grijpen naar de geschiedenis en de evolutie van de uitdagingen krijgen we inzicht in het proces van beleidsvorming en partnerschap. Met andere woorden, dit partnerschap is gebaseerd op de juridische documenten die de LWGC's wettelijk hebben opgericht. Het gaat niet alleen om overeenkomsten tussen Vivalis en de OCMW's, maar voordien en meer in het algemeen, om het volledige juridische kader waarin de LWGC's functioneren. Zo heeft het GWGP bijvoorbeeld de prioritaire doelstellingen en strategieën overgenomen die zijn vastgelegd in het decreet van 18 februari 2016 (Franse Gemeenschapscommissie) betreffende Gezondheidsbevordering. Ook de ordonnantie betreffende het eerstelijnszorgbeleid van 2019 is bedoeld om hulp en zorg te organiseren waarin de noden van de mensen centraal staan⁴.

Dit eerste partnerschapsniveau verwijst aldus naar de formele omkadering die vervolgens de operationele uitvoering mogelijk maakt. We sluiten dit kader niet uit en kunnen er af en toe naar verwijzen. Het dient voor ons als referentiepunt, maar vormt op zich niet het voorwerp van onze studie. De twee andere vormen van partnerschap die naar voor worden geschoven, wekken wel onze interesse en sluiten aan op het onderzoeksgebied van dit verslag.

Het gaat om het 'organisatorisch partnerschap', dat gericht is op de *'uitvoeringsvoorwaarden en actiekaders die op territoriaal niveau waarneembaar*

⁴ Zie https://etaamb.openjustice.be/nl/beschikking-van-04-april-2019_n2019011779

zijn; alsook het 'uitvoerend partnerschap', dat bestaat uit het observeren van 'de samenwerking tussen actoren, de nieuwe professionele invullingen die uit deze interactie ontstaan, de veranderende praktijken die door het partnerschap worden aangestuurd'. Deze twee soorten partnerschappen hebben betrekking op de praktische uitvoering van de regelgeving die in een eerste fase werd vastgelegd. Als we hun inhoud op basis van deze definities schematisch voorstellen, zien we dat het 'organisatorisch partnerschap' overeenkomt met de fase van het actieplan, waarbij de lokale actoren de handen ineenslaan, overeenstemming bereiken en hun toekomstige samenwerking uitstippelen. Het 'uitvoerend partnerschap' verwijst dan weer naar de operationele uitvoering van de acties en de doelstellingen die tijdens de 'organisatiefase' zijn vastgelegd.

Het zijn vooral deze twee soorten partnerschap die we hier belichten. Hoewel het organisatorisch partnerschap al in het vorige verslag aan bod is gekomen, is het nog steeds zeer actueel. De beoogde doelstellingen worden immers bijgesteld en up-to-date gehouden naargelang de realiteit op het terrein en de obstakels of opportuniteiten zich aandienen. De inhoud van het uitvoerend partnerschap vormt de kern van dit verslag.

Onder partnerschap verstaan we hier de samenwerking tussen actoren die tot dusver weinig met elkaar samenwerkten of elkaar zelfs niet kenden, met als doel meer samenhang creëren en de zuilen overstijgen. Het is een van de praktische voorwaarden om veranderingen tot stand te brengen, die via de ambitie van de LWGC's en het GWGP moeten worden gestimuleerd en kracht bijgezet.

Minstens vier factoren rechtvaardigen de aandacht voor partnerschappen.

1. Partnerschap is een doorslaggevend onderdeel van de LWGC's

Partnerschap is vooreerst een van de voorwaarden voor de financiering van de projecten. Daarom wordt in de eerste roadmap gewezen op het collectieve karakter van de door een uitvoerder aangestuurde LWGC's, die ten minste twee instellingen moeten omvatten en bij voorkeur een brede waaier aan welzijns- en gezondheidsvraagstukken moeten bestrijken. Deze dimensie komt vooral naar voren tijdens de fase van het actieplan. Voortbouwend op de lokale diagnose beschrijft het actieplan de verschillende projecten die voor elk thema zullen worden uitgewerkt, met hun fasering voor de looptijd van de LWGC. Voor alle projecten worden de

beoogde doelstellingen, de verwachte resultaten, het verloop van de verschillende projectfasen, de vereiste budgettaire middelen en hun toewijzing, de identiteit van de lokale operator die het project zal uitvoeren, het bestuur en de indicatoren voor monitoring en evaluatie bepaald. Deze elementen zijn opgenomen in de tweede roadmap waarin wordt aangegeven dat de budgetten *'zullen worden toegevoegd aan acties die gezamenlijk worden overeengekomen door de deelnemers aan de wijkwerkgroep'* (in tegenstelling tot de LWGC's 1.0 waarbij de financiering werd toegekend via projectoproepen). De mogelijke 'obstakels die zijn aangehaald, geven duidelijk aan dat dit risico bestaat en dat er compromissen moeten worden bereikt om het risico te ondervangen.

Het mag duidelijk zijn dat de fase van het actieplan overleg en afspraken vereist tussen de structuren, zowel over de doelstellingen van de projecten als over de verdeling van het budget.

Zodra het actieplan is opgesteld en de projecten opgestart, vereist de uitvoering ervan opnieuw overeenstemming tussen de partijen: locaties voor vergaderingen en acties, voorzieningen voor het onthaal van de doelgroepen, verdeling van de administratieve taken, enz. Een deel van dit werk wordt gedaan door de wijkreferent, die instaat voor de coördinatie, aansturing en implementatie van het LWGC op het terrein (na een diagnosefase waarin al plannen worden gemaakt voor toekomstige partnerschappen). De wijkreferent fungeert dus als een veelzijdige schakel (tussen de wijkbewoners en de LWGC-werkgroep, tussen de leden van de LWGC-werkgroep onderling, tussen de LWGC-werkgroep en het coördinatieorgaan).

Tot slot houdt de oprichting van de LWGC's ook in dat er in elke wijk rekening moet worden gehouden met andere (formele en informele) netwerken.

Naast deze operationele aansturing kunnen ook andere aspecten, bijvoorbeeld op het gebied van bestuur, interessant zijn voor ons in het kader van een 'onderzoek naar partnerschap'. Denk maar aan de relaties die de actoren van de LWGC's en de OCMW's onderhouden met de administratie van de GGC.

2. Het partnerschap heeft zich verspreid over tal van overheidssectoren

Partnerschap is aanwezig in alle sectoren waar de positie van de staat, de rol van de territoriale overheden en de acties van privépartners, met name verenigingen, worden herschikt. In de afgelopen

jaren werden deze veranderingen, zowel wat betreft de herschikking van de macht en de actoren op lokaal niveau als van het begrip partnerschap zelf en de verschillende vormen daarvan uitvoerig belicht in de Franstalige literatuur (Bordie et al., 2020).

De overheden (de staat en lokale overheden) hebben sinds de jaren 80, meer bepaald in het kader van het stedelijk beleid (zie Donzelot & Estebe, 1994), de ambitie geuit om de samenwerking te bevorderen tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de voornaamste 'problematieken' waarop de overheidsmaatregelen van toepassing zijn (Hassenteufel, 2008). Tegen een achtergrond van budgettaire krapte die een verhoging van de middelen voor de verschillende sectoren in de weg staat, kan een efficiënter overheidsbeleid in de eerste plaats worden bereikt via een betere 'coördinatie' van de maatregelen, en een minder 'versnipperde' en meer 'transversale' benadering tussen de instellingen en actoren die instaan voor de aanpak van sociale vraagstukken. Dit uitgangspunt heeft zich vertaald in een reeks initiatieven op het vlak van onderwijs, sociale bijstand, gezondheid, enz. Deze initiatieven hebben grotendeels geleid tot multidisciplinaire vergaderingen die op regelmatige basis werden bijgewoond door actoren uit verschillende vakgebieden en instellingen. Ze zijn niet alleen bedoeld om de uitwisselingen tussen 'partners' te bevorderen en de sectoroverschrijdende aanpak van het lokale overheidsbeleid uit te breiden, maar ook om bepaalde eigen middelen toe te wijzen aan projecten die voor specifieke bevolkingsgroepen een aanvulling moeten vormen op de reeds bestaande overheidsprogramma's. Deze heersende opvatting over partnerschappen groeide gaandeweg uit tot een 'referentiekader' voor overheidsbeleid (Muller, 2000).

De samenwerking als partners zou bijgevolg de omshakeling inluiden van een verticaal aangestuurd overheidsbeleid door een centrale (nationale of gewestelijke) administratie naar een horizontaal overheidsbeleid dat wordt opgezet door een subsidiërende overheid samen met instellingen die al dan niet rechtstreeks deel uitmaken van de staatstructuur. Zodoende zou het overheidsbeleid voortaan worden afgestemd op de territoriale kenmerken (Duran, Thoenig, 1996). De gewestelijke overheid (in het geval van Brussel) zou niet langer de enige zijn die het algemeen belang behartigt, maar ook lokale instanties en dynamieken zouden hiervoor moeten instaan. Deze lokale instanties kunnen dan hun krachten bundelen in het kader van een goed doorzicht belang bij samenwerking. Het overheidsbeleid zou daardoor beter aansluiten bij de problemen die het tracht op te lossen.

3. De vanzelfsprekendheid van het partnerschap is zó sterk dat ze een onderzoeker noodzakelijkerwijs aan het denken zet

Het doel van overheidspartnerschap/openbaar-private samenwerking is het bestrijden van 'klikjes' binnen een beroep of het 'hokjesdenken' van bepaalde bedrijfsculturen of organisaties, door de actoren op lokaal niveau (professionals en bewoners) aan te moedigen om elkaar niet langer te beschouwen als 'concurrenten', maar als partners die alle belang hebben bij onderlinge uitwisseling. Door de verdere ontwikkeling en algemene verspreiding begint deze manier van werken steeds meer de norm en vanzelfsprekend te worden. De bijbehorende retoriek is doordrongen van 'goede' bedoelingen waarmee je het alleen maar eens kunt zijn. Het is blijkbaar moeilijk, zo niet onmogelijk om eraan te ontkomen. Het is inderdaad beter om met elkaar in gesprek te gaan dan elkaar te negeren, beter om 'de andere te benaderen' dan de focus op jezelf te leggen. En ook hier geldt: eendracht maakt macht.

Hoewel partnerschappen worden voorgedragen en gezien als een noodzaak om 'iets te bereiken' lijken ze niettemin verschillende uitdagingen en mogelijke tegenstrijdigheden in te houden. Zo is het niet blijkbaar vanzelfsprekend om professionals die elkaar niet kennen en vaak een heel uiteenlopende achtergrond of cultuur hebben, te laten samenwerken. Daarom is het relevant om dit denkbeeld mee te helpen ontrafelen en ter discussie stellen. Het fenomeen zal zeker niet zonder weerstand of vertekening concreet vorm krijgen bij de personen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Met andere woorden, om op een geloofwaardige manier over partnerschap te kunnen spreken, moeten we misschien deels afstappen van de retoriek van perfecte gelijkheid en complementariteit tussen de partners, om tevens de verhoudingen van onderlinge dominantie, macht en tegenmacht te bestuderen.

Hoewel partnerschap een wezenlijk onderdeel vormt van bepaalde welzijns- en gezondheidsberoepen, wordt het op dit moment eerder gezien als een verplicht nummer binnen de huidige territoriale configuratie dan als een volledig vrijwillige en op overleg gebaseerde manier van werken (Damon, 2002). In het eerste verslag hebben we onder meer benadrukt dat de verwachtingen rond de oprichting van een LWGC, meer bepaald via een systeem van projectoproepen, aanleiding konden geven tot 'gedwongen' samenwerkingsverbanden die meer gericht waren op het inlossen van de verwachtingen van het systeem dan op het daadwerkelijk aangaan van 'partnerschappen'.

Vanuit een kritischer standpunt hebben sommige auteurs benadrukt dat de termen die met partnerschap worden geassocieerd (meer bepaald de hierboven vermelde ‘goede bedoelingen’: contract, overeenkomst, samenwerking, coördinatie, horizontalisme, delen, doorlichting, innovatie ...) getuigen van een *‘geleidelijke en niet doorlopende verschuiving van het overheidsbeleid (...) naar een neoliberal referentiekader’* (Michel, 2008). Deze benadering lijkt echter de machtsverhoudingen te benadrukken en ze tegelijkertijd te verbloemen met termen als *‘vertrouwen, samenwerking en loyaliteit’* (Bourdieu, 1998).

Zonder het principe en de mogelijke positieve effecten ervan ter discussie te stellen, lijkt het interessant om afstand te nemen van het discours over de evidentie en noodzaak van partnerschap, en dit betoog te vervangen door nauwkeurige gegevens over de manier waarop het wordt opgevat, uitgevoerd en geëvalueerd.

4. Partnerschap kan men objectiveren en (reeds) waarnemen

Na de diagnosefase door de wijkreferent volgt chronologisch gezien de fase van het actieplan waarin actoren en organisaties overleg kunnen plegen en afspraken maken over toekomstige partnerschappen. Zoals hierboven al vermeld, is partnerschap een voorwaarde voor het toekennen van financiering; deze voorwaarde krijgt concreet vorm tijdens het actieplan en kan er zelfs aan voorafgaan (zoals verder zal worden toegelicht), wanneer het LWGC bijvoorbeeld reeds bestaande informele partnerschappen formaliseert.

Doel van de LWGC's: sociale gezondheidsongelijkheid terugdringen. Deze vorm van ongelijkheid is moeilijk nauwkeurig te meten: enerzijds omdat kwalitatieve indicatoren altijd moeilijk vast te stellen en te interpreteren zijn, anderzijds omdat de LWGC's deel uitmaken van een bestaande configuratie. Daarom zullen pogingen om hun impact los te koppelen van andere dynamieken in de wijk wellicht resulteren in hypothesen en speculaties.

Het is in ieder geval voorbarig om deze effecten te willen meten. Ze zullen pas op middellange termijn voelbaar worden, en dus zeker niet binnen het tijdsbestek van dit verslag, dat te vroeg komt. De partnerschapsdimensie daarentegen is daadwerkelijk op gang gekomen en lijkt zelfs stand te houden. Daarom is het wenselijk om aandacht te besteden aan dit aspect en het te analyseren als een variabele waarmee de *voorwaarden voor het verminderen van sociale gezondheidsongelijkheid* kunnen worden bepaald.

Met andere woorden, om de relevantie van het streven naar partnerschap samen te vatten, zijn we van mening dat het een wezenlijk onderdeel vormt van het LWGC-initiatief, dat de opbouw ervan niet vanzelfsprekend en spontaan gebeurt, dat het normen inhoudt en acties aanstuurt, en dat de manier waarop het wordt opgebouwd, aangewend, waargenomen en ge(de)construeerd, de denkkaders en strategieën bepaalt die de actoren hanteren om sociale gezondheidsongelijkheid aan te pakken.

Het thema partnerschap houdt verband met een ander belangrijk aspect binnen de LWGC's: namelijk territorialisering.

‘Territorialisering’ van het overheidsbeleid

Voor elk van de twee contractgolven werd een roadmap opgesteld: de eerste heeft betrekking op een *‘territoriale ontwikkelingsvisie voor het welzijns- en gezondheidsbeleid in het Brussels Gewest’*; de tweede neemt deze bewoording over en omvat ook *‘de opmaak van een territoriaal afgebakend programma voor het aanbod van welzijns- en gezondheidsdiensten dat een geïntegreerd proces mogelijk maakt waarin de mens centraal staat’*.

Dat de nadruk in deze teksten, en in andere teksten over de Brusselse context, op het begrip ‘territorium’ en daarvan afgeleide termen ligt, alsook de frequente verwijzing naar ‘inwoners’ of ‘lokaal’, het creëren van nieuwe schaalniveaus en het rekening houden met de ‘wijk’, passen in een logica van *territorialisering*. Dit begrip verwijst naar een concept dat door talrijke auteurs vanaf de jaren 1990 wordt beschreven, onder meer in Frankrijk, maar ook in de internationale literatuur. Het benadrukt de evoluties in de wijze waarop overheidsbeleid wordt opgebouwd. Hoewel het begrip soms vaag is, vertoont het niettemin enkele constante patronen, ongeacht de context.

1. Territorialisering verwijst in de eerste plaats naar ruimtelijke verankering van het overheidsbeleid

De definitie en benadering van maatschappelijke problemen veranderen: overdracht van nieuwe bevoegdheden, sterkere autonomie, meer middelen en een grotere legitimiteit van de schaalniveaus die de ontwikkeling van effectief lokaal beleid mogelijk maken.

Deze ruimtelijke verankering vereist een verandering in de werkwijze van de politieke macht. Zoals eerder aangehaald, maakt de gewestelijke overheid steeds vaker gebruik van instrumenten die de lokale actoren speelruimte laten en richt zij zich eerder op bepaalde gebieden dan op actieterreinen. Dit proces werd in een eerdere fase uitgewerkt met medewerking van het Observatorium. Om de eerste LWGC's op te starten werden eerst negen prioritaire wijken geselecteerd op basis van vier welzijns- en gezondheidsindicatoren. Dezelfde indicatoren werden gebruikt om de negen wijken van de tweede golf aan te wijzen, met een aanpassing die rekening houdt met de *'realiteit op het terrein'*⁵, zoals vastgesteld door de LWGC-coördinator: in de gemeente Anderlecht krijgt de Peterboswijk voorrang op de wijk Scheut.

2. Deze geterritorialiseerde beleidsmaatregelen nemen de vorm aan van zogenaamd 'constituerend' beleid

Constituerend beleid omvat overheidsmaatregelen waarmee de staat (in dit geval het gewest) lokale/territoriale onderhandelingstafels aanbiedt zodat lokale actoren zelf beleidsprogramma's kunnen uitwerken. Deze beleidsprocessen bepalen niet *'hoe het probleem moet worden gedefinieerd en hoe het operationeel moeten worden aangepakt. Ze beperken zich tot het bepalen van procedures die als actiekader dienen'* (Duran, Thoenig, 1996).

Het gewestelijke beleid verschuift daardoor van een 'top-down'-logica naar een beleid dat het lokale bestuursniveau uitnodigt om op eigen initiatief en voor zichzelf te handelen. In deze logica is het aan de 'partners' om overeenstemming te bereiken, gezamenlijk de problemen in kaart te brengen en de middelen te bepalen om deze aan te pakken.

3. Territorialisering van het overheidsbeleid kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd

Territorialisering verwijst in de eerste plaats naar het concept van schaalwijziging (Faure et al., 2007). Het doel is om een verandering in het actiekader van de overheid en van de bestuurlijke werking zichtbaar te maken. Als er sprake is van een schaalwijziging, dan heeft dat te maken met het feit dat het nationale en/of gewestelijke niveau terrein verliest als beheerskader van openbare aangelegenheden, ten gunste van subnationale/gewestelijke (en bovendien supranationale) gebieden die het nieuwe referentiekader worden, met andere woorden

een fundament van representaties en waarden van waaruit een overheidsbeleid wordt opgebouwd, en waaraan het zijn bestaansgrond en doelstellingen ontleent. Territorialisering betreft hier dus een verandering van het territoriale kader, zonder dat dit gepaard gaat met het verdwijnen van sectorale beleidslijnen; deze krijgen nu een plaats in de nieuwe actiedomeinen voor overheidsbeleid.

Territorialisering kan vervolgens ook worden gezien als een kentering in de sectorale benadering van sociale en economische problemen. Vanuit historisch standpunt is de sectorale benadering te verklaren door de sociale verhoudingen die verband houden met de institutionalisering van vakgebieden en functies. De in sectoren onderverdeelde overheidstussenkomst is deze sociale verhoudingen beginnen reguleren. Deze evolutie naar sectorale indeling van de samenleving en de overheidstussenkomst stuit echter op haar limieten in de moeilijke afstemming tussen de sectoren. De grenzen tussen sectoren als welzijn en gezondheidszorg hebben in de loop van de geschiedenis veranderingen ondergaan. Aanvankelijk waren ze onderling verweven: zo werd in de middeleeuwen geen onderscheid gemaakt tussen welzijns- en gezondheidsproblemen en werd armoede niet los gezien van ziekte; het ziekenhuis was zowel een plaats voor opvang als voor zorg (Bussi, 2023). Tegenwoordig zijn deze grenzen opnieuw vager en dringen de overheden aan op ontzuiling.

Het besef van de beperkingen van een verticale benadering van sociale problemen zet aan tot een horizontalere en meer 'territoriale' aanpak. Daarbij wordt meer rekening gehouden met de onderlinge afhankelijkheid en de specifieke aard van de kleinschaligere, sociale problemen op de lokale politieke agenda.

Territorialisering kan tot slot worden beschouwd als de overgang naar een vorm van institutionalisering van collectieve maatregelen. Deze vorm van overheidsbeleid is gebaseerd op een open oproep tot gezamenlijke actie, tussen gewestelijke instanties, lokale collectiviteiten en andere lokale actoren. Het doel is niet langer één enkele oplossing op gewestelijk niveau uit te werken, zelfs met aanpassingen, maar om op lokaal niveau open onderhandelingstafels op te zetten. Deze modelwijziging komt neer op het einde van gestandaardiseerd openbaar bestuur.

'Territorialisering' en 'partnerschap' zijn duidelijk met elkaar verbonden. Hoewel partnerschap op het eerste gezicht een gevolg lijkt te zijn van territorialisering, vullen beide processen elkaar in

⁵ Dit staat te lezen in een 'nota aan de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie', juli 2023.

werkelijkheid aan: partnerschap op lokaal niveau versterkt, definieert en geeft betekenis aan territorialisering.

Algemene doelstellingen

Territorialisering en partnerschap zijn twee belangrijke concepten die als inspiratiebron dienen voor de LWGC's en die op hun beurt de LWGC's bestaansreden geven. Hun analyse, die zich zowel op de achtergrond als centraal in het instrument situeert, vereist inzichten in de resultaten van de samenwerking tussen gewestelijke en lokale processen

Een LWGC's is immers geen instrument dat op een eenvormige en homogene manier aan de wijken kan worden opgedrongen. Zoals alle instrumenten voor overheidsbeleid zijn ze altijd ingebed in contexten die de invulling ervan vormgeven (Halpern et al., 2014). De effecten die hieruit voortvloeien, hangen grotendeels af van de wijze waarop dit instrument wordt toegeëigend, uitgaande van de eerder bescheiden veronderstelling dat de gevolgen van een beleid samenhangen met de omstandigheden waarin het wordt doorgevoerd. De analyse bestaat erin na te gaan hoe de actoren, die zich hier in een situatie van onderlinge afhankelijkheid bevinden, de georganiseerde overlegstructuren benutten, argumenten en kennis aanvoeren om problemen te benoemen en te omschrijven, en uiteindelijk betekenis geven aan collectieve maatregelen. Op die manier nemen ze collectief deel aan het territorialiseringsproces, in al zijn verschillende dimensies, die hierboven zijn beschreven.

De vraag is hoe partnerschappen via een dialectisch proces tegelijkertijd de nieuwe samenstelling van het overheidsbeleid, met name de territorialisering, zichtbaar willen maken en bevorderen. Daarnaast moet ook worden onderzocht wat de protagonisten er materieel, professioneel en dus symbolisch bij winnen of verliezen, en moeten we nagaan wat zij samen realiseren in de vorm van documenten, kennis, vaardigheden, middelen, accumulatie, socialisatie?

We laten ons leiden door verschillende vragen: welke vormen nemen de partnerschappen aan? Welke impact hebben ze? Welke belangen liggen aan de basis van oprichting? Wat is hun looptijd en hoeveel tijd nemen ze in beslag van hun protagonisten? Wie blijft er en wie vertrekt? Welke spanningen en conflicten leggen ze bloot en veroorzaken ze? In

hoeverre kan de meerwaarde van het partnerschap worden gemeten? Of in welke mate is de positieve bijdrage van het partnerschap een vanzelfsprekendheid? Kan het partnerschap aanleiding geven tot spanningen?

We trachten hier na te gaan hoe partnerschappen zich binnen specifieke contexten hebben ontwikkeld. Het is niet zozeer de bedoeling om een algemeen overzicht te schetsen van de partnerschapsmodellen, maar onze aandacht gaat vooral uit naar lokale praktijken die de basis vormen voor kwantitatief onderzoek naar het terugdringen van sociale gezondheidsongelijkheid.

Methodologie

Om de hierboven vermelde doelstellingen te verwezenlijken en inzicht te krijgen in de uitdagingen waarmee de LWGC's te maken krijgen, werden verschillende methoden voor gegevensverzameling gebruikt.

1. Wetenschappelijke literatuur

Zoals vermeld in de inleiding, kunnen we met behulp van wetenschappelijke literatuur meer gerichte onderzoeksvragen stellen, deze aanvullen en ons onderscheiden van de analyses die de afgelopen jaren zijn gemaakt in het kader van 'besturen op afstand' (Epstein, 2006), waarbij het politieke niveau eerder stimulerende dan dwingende beleidsinstrumenten inzet. Deze analyses belichten de eerder genoemde begrippen. Onderzoekers bogen zich ook over een Frans instrument dat sterk lijkt op de LWGC's: de Contrats Locaux de Santé (CLS, lokale gezondheidscontracten).

De CLS zijn ontstaan vanuit de Franse wet Hôpital Patients Santé Territoires (HPST) van 21 juli 2009. Deze wet voorzag in de oprichting van de Agences Régionales de Santé (ARS, regionale gezondheidsagentschappen), die bedoeld zijn om *'de gezondheidszorg in de regio op een eenduidige manier aan te sturen, beter in te spelen op de behoeften van de bevolking en de doeltreffendheid van het systeem op te voeren'*⁶. Concreet hebben de ARS de taak om op regionaal niveau⁷ de activiteiten te coördineren en het werkingsbudget van de ziekenhuizen, klinieken, zorgcentra en instellingen voor ouderen, mensen met een beperking en hulpbehoevenden toe te wijzen. Deze bestuursvorm manifesteert zich op

⁶ <https://www.ars.sante.fr/quest-ce-qu'une-agence-regionale-de-sante>

⁷ Frankrijk telt (sinds 2016) 18 regio's, waarvan 13 op het vasteland. Deze regio's variëren qua oppervlakte (Corsica is 8.680 km² groot, de regio Auvergne-Rhône-Alpes bestrijkt 69.711 km²), qua inwonersaantal (2.573.300 in Centre-Val de Loire, 5.983.823 in Hauts-de-France) en bevolkingsdichtheid (40 inwoners/km² in Corsica, 1025/km² in Île-de-France) - Cijfers afkomstig van het INSEE.

territoriaal (*‘met het oog op een betere spreiding van de artsen en het zorgaanbod op het grondgebied’*) en economisch niveau (*‘voor een betere inzet van middelen en beheersing van de gezondheidsuitgaven’*).

Alle ARS volgen een roadmap die ‘Projet Régional de Santé’ werd genoemd en kadert in een planning en programmering van de middelen, in lijn met de nationale gezondheidsstrategie. In het kader hiervan voorzagt artikel L 1434-17 in de oprichting van de CLS: *‘de uitvoering van het regionale gezondheidsproject kan het voorwerp uitmaken van lokale gezondheidscontracten die door het agentschap worden afgesloten, in het bijzonder met de territoriale collectiviteiten en hun clusters, gericht op gezondheidsbevordering, preventie, zorgbeleid en medisch-sociale ondersteuning’*. Deze tekst werd aangevuld met de omzendbrief van 20 januari 2009 van het ministerie van Volksgezondheid en de staatssecretaris voor Stadsbeleid, waarin wordt vermeld: *‘het CLS is bedoeld voor toepassing in alle door de ARS vastgelegde gezondheidszorggebieden, maar moet een specifieke invulling krijgen in de stedelijke beleidsgebieden’*. Daarnaast willen de CLS een bijdrage leveren aan zowel het terugdringen van de sociale gezondheidsongelijkheid als het beperken van de territoriale ongelijkheid op gezondheidsgebied.

De wetteksten die de oprichting van de CLS regelen, zijn karig met informatie over de uitwerking van de contracten. De HPST-wet geeft geen aanwijzingen over de bestuursvorm van de CLS en beperkt zich tot de vermelding dat contracten kunnen worden gesloten tussen de ARS en de territoriale collectiviteiten en hun clusters, zonder nadere details over de gewenste omvang, die naar wordt aangenomen, kan variëren van een wijk tot een cluster van gemeenten. De partners bepalen dus zelf de voorwaarden van de uitwerking, de inhoud en de uitvoeringsmodaliteiten.

In de wetenschappelijke literatuur over de Franse CLS komen thema’s aan bod die vergelijkbaar zijn met de Brusselse LWGC’s: sociologie van de beleidsinstrumenten, contractvorming, afstemming tussen gewestelijk en lokaal gezondheidsbeleid, ontzuiling van het gezondheidssysteem, professionele samenwerkingsverbanden en partnerschappen, vermindering van territoriale en sociale gezondheidsongelijkheid, tegenstand en instemming ten opzichte van de contracten.

2. Interviews

Net als voor het eerste verslag werden gesprekken gevoerd met de belangrijkste actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitrol van de LWGC’s: wijkreferenten en leden van sociale coördinatieorganen, voornamelijk uit de eerste golf. We spraken ook met coördinerende organisaties: dit zijn organisaties (vzw, OCMW, Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidscentrum, Medisch huis, OVM, Dienst voor geestelijke gezondheidszorg, enz.) die reageren op de LWGC-projectoproep om een project op te zetten dat aansluit bij het actieplan. We hebben ook vertegenwoordigers ontmoet van organisaties die betrokken zijn bij het LWGC van Vorst (mobiel team). In deze fase stellen we vast dat er een oververtegenwoordiging is van actoren uit de welzijnssector. Dit is het gevolg van hun sterkere aanwezigheid binnen de LWGC’s.

De interviews die in het bijgevoegde overzicht zijn opgenomen, werden gevoerd rond trefwoorden uit de roadmaps van de LWGC’s 1.0 en 2.0, uit het GWGP en rond de termen die in de literatuur voorkomen: uitzettingspreventie, non-take up van rechten, intersectorale samenwerking, partnerschap, rol van het OCMW, relaties met de politiek (gewestelijk en gemeentelijk), bewonersparticipatie, terugdringen van sociale gezondheidsongelijkheid.

Alle in deze studie gebruikte voornamen werden gewijzigd om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen. Hetzelfde geldt voor de namen van de projecten.

3. Observaties

Het onderzoek door middel van interviews stuit op een beperking: het verzamelt uitspraken over de praktijken en houdt het risico in dat er enkel voorstelbare uitspraken over partnerschap worden opgetekend. Daarom lijkt observatie – als aanvulling op de interviews – het meest geschikte instrument om partnerschapsinitiatieven te bestuderen.

In deze fase van de studie konden we slechts in zeer beperkte mate gebruikmaken van die methode, met uitzondering van een specifiek project dat we sinds het begin volgen (en dat het onderwerp zal zijn van een afzonderlijk verslag). Ondanks onze talloze verzoeken aan het adres van wijkreferenten was het niet mogelijk om actief en herhaaldelijk deel te nemen aan vergaderingen tussen partners (‘opvolgingscomités’, ‘coördinatievergaderingen’, ‘Stuurcomité’, enz.). We mochten wel vergaderingen

bijwonen waar partners van gedachten wisselden over een probleem dat hen bezighield, en waarbij zowel de organisatorische aspecten (financiering, voorlegging aan de administratie) als mogelijke oplossingen aan bod kwamen. Dankzij deze ervaring konden we kwaliteitsvolle informatie verzamelen over de bestaande dynamieken.

4. De methode van de ‘meest significante verandering’

Aangezien onze evaluatie een licht wil werpen op de institutionele processen en de eerder vermelde begrippen, zijn de kwantitatieve indicatoren minder relevant. We kunnen natuurlijk wel bepaalde cijfergegevens afkomstig van de LWGC-organisaties zelf (aantal gecontacteerde en bereikte personen) gebruiken, maar deze zullen wellicht niet zoveel zeggen over het ‘succes’ van een project als het gaat over terugdringen van sociale gezondheidsongelijkheid. En mochten we deze ongelijkheden alsnog kunnen objectiveren, dan nog blijft het moeilijk om het oorzakelijk verband ervan uitsluitend aan de LWGC’s toe te schrijven. Binnen dit complexe programma van veranderlijke processen die worden aangepast en geherdefinieerd naargelang de realiteit op het terrein, schieten de klassieke kwantitatieve indicatoren tekort.

Een manier om deze beperking te ondervangen is gebruikmaken van de methode van de ‘meest significante verandering’ (MSV)⁸, afgestemd op de gevoerde interviews. Deze onderzoeks- en evaluatiemethode is bedoeld om veranderingen in kaart te brengen die worden waargenomen door de actoren van een programma waarbij een groot aantal partijen is betrokken. Het is de bedoeling dat we in ons onderzoek, waar het gebruik van vooraf bepaalde indicatoren niet altijd aangewezen is, veranderingsaspecten in kaart brengen die ook als mogelijke evaluatiecriteria kunnen dienen. Bij deze methode gaat het in essentie om aan de geïnterviewde personen vragen te stellen zoals:

“Als u terugkijkt op de gebeurtenissen van de afgelopen maand, wat vindt u dan de belangrijkste verandering? Iop dit specifiek gebied van verandering?”

“Welke van deze veranderingen vindt u het meest doorslaggevend?”⁹

Door getuigenissen te verzamelen over de historiek van de LWGC’s en hun evolutie, kunnen veranderingen worden beschreven, uitgediept, omgezet in indicatoren, naar prioriteit gerangschikt, geregistreerd en gesystematiseerd. Dit is zeker van toepassing op de personen die herhaaldelijk werden geïnterviewd. Om niet vast te lopen op vooraf vastgelegde indicatoren (over partnerschap) of indicatoren die tijdens de eerste gesprekken werden opgenomen, is het raadzaam om altijd een deur open te laten onder de rubriek ‘alle andere soorten veranderingen’, waardoor ‘onverwachte’ thema’s naar boven kunnen komen, zoals arbeidsomstandigheden, een thema dat we in deel twee zullen belichten.

Met deze methode kunnen we drie niveaus evalueren: dat van het organiseren van een LWGC, dat van de LWGC’s en dat wat boven het LWGC-niveau uitstijgt.

Inzicht krijgen in het streefdoel van de organisaties

Deze methode effent het pad naar een beter inzicht in elke organisatie. We kunnen aannemen dat de meest ingrijpende verandering ook de meest zinvolle is, namelijk degene die aansluit bij de waarden en doelstellingen van de organisatie. Zo kan worden vastgesteld welke acties als waardevol worden beschouwd en kan overleg worden opgestart om hun rangschikking te bepalen. De beschrijving van deze acties en hun evolutie gaat veel verder dan een louter cijfergegeven en kan dienen als uitgangspunt voor vergelijkingen in de tijd. Aangezien het gebruik van de MSV-methode geen specifieke professionele vaardigheden vereist van de respondenten, is ze in principe compatibel met alle configuraties en bedrijfsculturen.

Algemene evaluatiemethode van de LWGC’s

De methode draagt ook bij aan de algemene evaluatie van LWGC’s, omdat ze gegevens verschaft over de dynamieken en effecten die kunnen worden gebruikt om het initiatief in zijn geheel te analyseren. Door de interviews te verzamelen en te analyseren, kunnen we patronen blootleggen in de werking van de LWGC’s, verschillende interpretaties en toepassingen met elkaar vergelijken en verklaringen vinden, afhankelijk van de lokale configuraties die in beeld worden gebracht. Op die manier kunnen we heel wat verschillende organisatorische en operationele niveaus van de LWGC’s bestuderen.

⁸ Zie <https://www.mande.co.uk/wp-content/uploads/2005/MSV%20Guide/Franch%20translation%20of%20MSV%20Guide.pdf>

⁹ Voorbeelden op pagina 9.

Meerwaarde voor andere beleidsprogramma's

Aan de hand van de MSV-methode en de andere hier gebruikte methoden kunnen we uiteindelijk kennis en aanbevelingen genereren die ook buiten de LWGC-studie bruikbaar zijn. Als we teruggrijpen naar de bestaande wetenschappelijke literatuur, kan deze studie op haar beurt stof tot nadenken geven over de beleidsprogramma's en hun inhoud. Aangezien alles LWGC's en eigenlijk ook alle projecten een deels op zich staande casestudy vormen, kunnen we hieruit hypothesen afleiden en deze vergelijken met de cases die in de literatuur worden bestudeerd, alsook met andere studies van het Observatorium, die vergelijkbare doelstellingen, dynamieken en resultaten laten zien (met name het verslag *Projets quartiers-Personnes âgées*, 2022).

Dit verslag, met partnerschap en territorialiteit als rode draad, geeft inzicht in de omstandigheden waaronder LWGC's worden opgericht. Daarnaast schetst het ook een beeld van de feitelijke werkwijze van de organisaties, waarbij hypothesen worden opgemaakt over de gevolgen voor de bevolking. Meer bepaald in deel een van het verslag trachten we te beschrijven hoe partnerschappen worden aangegaan en lichten we de verschillende varianten ervan toe, die op hun beurt een verscheidenheid aan redenen om deel te nemen, laten zien. De verschillende redenen om 'partner' te worden, maken duidelijk dat heel uiteenlopende belangen spelen. Deze kunnen gaan van het onderschrijven van een ideale visie op partnerschap tot deelname aan het initiatief uit eigenbelang.

Deze verschillen hangen deels samen met de werkprocessen en routines van de betrokken structuren, alsook met het vermogen van hun personeel om zich aan te passen aan het hybride welzijns- en gezondheidssysteem. Hiervoor is wederzijdse socialisatie tussen professionals noodzakelijk. Deze hybride aanpak kan echter worden tegengewerkt door soms uiteenlopende beroepsbelangen, die de professionele identiteit van de partijen in vraag stellen.

De uitdagingen in verband met de territorialisering en mogelijke institutionele hertekeningen in Brussel vormen tot slot het onderwerp van deel drie.

Inhoud van de projecten (volgens de typologie van Schapman-Segalie en Lombrail, 2018)

Concreet, wat vindt men terug in de LWGC's? De projecten kunnen quasi-uitputtend worden ondergebracht in de volgende categorieën:

1. Versterking van individuele capaciteiten

Het versterken van de capaciteiten van individuen zodat zij over gezondheidsvaardigheden beschikken en gedrag kunnen aannemen dat hun gezondheid bevordert of hen helpt bij administratieve procedures.

De beoogde middelen zijn informatie, gezondheidsseducatie en vorming van individuen, hetzij rond specifieke gezondheidskwesties (bijvoorbeeld opleiding in eerste hulp), hetzij ruimer gericht op het verwerven van nieuwe vaardigheden in het begrijpen van maatschappelijke vraagstukken (bijvoorbeeld begeleiding bij schuldbemiddeling).

2. Versterking van de capaciteiten van groepen en gemeenschappen

Vanuit een populatiegerichte benadering is het doel de capaciteiten van groepen en gemeenschappen te versterken om sociale cohesie en steun te creëren en zo uitsluiting en isolement tegen te gaan, maar ook om het vermogen van gemeenschappen te vergroten om zich te mobiliseren ter verbetering van hun gezondheid.

Voorbeelden van "groepen" (personen die gemeenschappelijke kenmerken delen, waarbij deze kenmerken de "doelgroep" van het project vormen): opvang van kinderen voor alleenstaande moeders, activiteiten voor senioren, koffiemomenten onder burens aan de voet van appartementsgebouwen, huisbezoeken bij geïsoleerde personen...

3. Verbetering van de leef- en arbeidsomstandigheden

Het creëren van gezondheidsbevorderende omgevingen om de blootstelling van bewoners aan risico's te verminderen en de toegang tot goederen en diensten, evenals tot gezondheidsbevorderend gedrag, te vergemakkelijken.

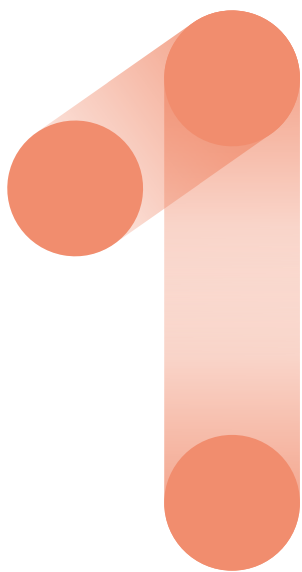
- renovatie van woon- en werkplaatsen
- verstrekking van materiële goederen aan individuen om hun dagelijks leven te verbeteren (computers, boeken ...), evenals bevoorrechte toegang tot diensten via voorkeurstarieven of subsidies (school-/sociale maaltijden, huisvesting, vrijetijdsbesteding, enz.)
- invoering van nieuwe diensten, bijvoorbeeld om lichaamsbeweging te vergemakkelijken of de toegang tot kwaliteitsvolle voeding te verbeteren

4. Heroriëntatie van gezondheidsdiensten

Toegang tot kwaliteitsvolle zorg voor iedereen mogelijk maken.

- Toenadering en aanpassing van diensten aan de bevolking.
 - Ontwikkeling van diensten en/of consultaties buiten de gezondheidsstructuren. Het gaat erom naar de doelgroepen toe te gaan (consultaties in opvangcentra voor migranten, straathoekwerk, mobiele teams, rondreizende mediatheek ...).
 - Terbeschikkingstelling van aangepaste informatie aan de bevolking (meertalige vertaling van documenten, inzet van culturele bemiddelaars en sleutelfiguren uit de gemeenschap ...).
 - Sociale begeleiding en opvolging om personen te helpen navigeren binnen een weinig bekend zorgsysteem en hun rechten te doen gelden.
 - Aanpassing van diensten om rekening te houden met de beperkingen van bepaalde gebruikersgroepen, zoals materiële aanpassingen voor personen met een handicap of wijzigingen in de openingsuren.
- Integratie en coördinatie van zorg en teams.

Deze elementen worden verder uitgewerkt in deel 2 van dit rapport.



De kenmerken van de benaderingen van partnerschap

De eerste reeks uitdagingen waarmee we in deze studie rond publiek partnerschapsbeleid te maken krijgen, heeft betrekking op de deconstructie van deze categorie van overheidsmaatregelen. Het vernieuwingsgevoel dat de lancering van een nieuw initiatief kan oproepen, moet worden gerelativeerd. Partnerschap is voor de meeste structuren of werknemers (A) geen nieuw fenomeen. Een van de meest doeltreffende manieren om het partnerschapsbeleid van de overheid kritisch te benaderen, bestaat erin de diversiteit van opvattingen over de doeltreffendheid van institutionele en professionele samenwerkingsvormen binnen de LWGC's te begrijpen (B).

A. Partnerschappen zijn wijdverspreid, maar niet allemaal formeel vastgelegd

Het fenomeen 'partnerschap' is zelden nieuw voor de betrokkenen bij LWGC's. Het gaat om een bekende, ingeburgerde manier van werken met verschillende benamingen. Heel wat samenwerkingsverbanden spelen zich effectief buiten een partnerschapskader af. We kunnen dan ook vraagtekens plaatsen bij het proces waarbij een beleid of een overheidsinitiatief het label 'partnerschap' toekent. Wordt een contractueel vastgelegd partnerschap als legitiemer of belangrijker beschouwd dan een ander type partnerschap, en volgens wie is dat dan zo? (2).

1. Een partnerschap dat al bestond vóór de LWGC's

De meeste professionals en organisaties die bij de LWGC's betrokken zijn, werkten al samen in 'partnerschappen'. Dit gebeurde onder verschillende benamingen en omschrijvingen: overleg, samenwerking. Deze laatste variant wordt gezien als een verdergaande vorm van 'partnerschap' die het dichtst in de buurt komt van, of zelfs overeenkomt met het ideale scenario.

“Voor mij is een partnerschap een werkvorm met structuren die vrij vaak voorkomt, zoals een partnerschap tussen sectoren. Bij ‘samenwerking’ gaat het volgens mij eerder om een sporadisch contact dat niet noodzakelijk wordt opgevolgd.”

“We hadden al een speciale band met het medisch huis, omdat we begunstigden konden doorverwijzen naar hun psychomotorische activiteiten op woensdagnamiddag. Zo groeide er gaandeweg een nauwere samenwerking. Het

medisch huis is ondertussen een bevoorrechte partner geworden. We konden daardoor iets in een officiële vorm gieten, dat voordien informeel was, in een beginstadium verkeerde en slechts af en toe plaatsvond.”

Of het nu gaat om 'samenwerkings-' of 'partnerschapsbanden', het feit dat ze genoemd worden, toont aan dat er al op verschillende niveaus relaties bestaan tussen de structuren. Tijdens de gesprekken lieten de professionals zich vaak schamper uit over dit beleid: *“Dat zijn dingen die we vroeger al deden. Dus, sorry voor hen (de beleidsmakers), maar er is niets nieuws onder de zon ...”*

Het gebruik van verschillende benamingen toont ook aan dat deze banden verschillend zijn, wat een eerste manier is om de diversiteit van de partnerschappen te benadrukken. De wijkreferenten en de OCMW's zijn zich trouwens bewust van deze banden, en juist omdat ze bestaan, werden een aantal structuren benaderd om zich achter een LWGC-aanpak te scharen.

“We voelden ons sterk aangesproken door die aanpak. Voor de opstart van het LWGC, zijn ze [het OCMW] naar ons toegekomen met de vraag: jullie zijn echt sterk bezig. Zijn jullie van plan om een project in te dienen?” (vzw rond huisvesting)

“De rechter kent ons al. Wij zijn (naam van het buurthuis) en ik ken haar ook. Ik weet wat ik moet zeggen en hoe ik de verzoeken moet opstellen. Geef haar gewoon het juiste argument en de rechter in hoger beroep is allang tevreden. “Mevrouw, we hebben uiteraard alle begrip voor de verhuurder, maar gezien de situatie en blabla, zijn dit onze eisen”. Oké, dat is dan dat. Daarom zijn ze dus naar ons gekomen” (Buurthuis)

In sommige gevallen bouwen de LWGC's dus voort op bestaande samenwerkingsverbanden, die ze dan aanvullen. De wijkreferenten maken gebruik van de bestaande banden om de samenwerking tussen structuren te bevorderen, wat bijdraagt aan de continuïteit die onmisbaar is voor het ecosysteem van de wijk. Sommige structuren (andere dan de OCMW's) worden inderdaad als 'incontournable' beschouwd. Het niet inschakelen zou betekenen dat een reeds beschikbaar 'partnerschapskapitaal' onbenut blijft, wat een 'diplomatieke blunder' zou zijn:

“Ik ben onmiddellijk naar de [vzw] gegaan. De vzw bestaat al 25 jaar en iedereen kent die mensen. Hun netwerk is verspreid over de hele gemeente, ze zijn onmisbaar. Mochten ze erachter

komen dat er in de wijk een project loopt zonder hen, dan is dat bijna een diplomatieke blunder (lacht)! En ze zouden nog in staat zijn om alles onderuit te halen". Wijkreferent

Voor anderen, weliswaar een minderheid, is het partnerschap ofwel een nieuwigheid, ofwel een versterking van tot dan toe vrijblijvende, onregelmatige relaties, die zoals hierboven 'uitwisselingen' of 'samenwerking' worden genoemd. Deze nieuwe dimensie geeft hen het gevoel dat ze achterophinken: ze moeten namelijk hun plek vinden in een netwerk van verenigingen dat zich zonder hen heeft ontwikkeld en waarin ze moeten worden opgenomen zonder hun vaste gewoonten (al te veel) te ontregelen:

"De implementatie van het project als collectief initiatief is volledig nieuw voor ons. We worden geconfronteerd met alle uitdagingen en valkuilen die de uitwerking van een gemeenschapsproject met zich mee kan brengen. We komen om de drie maanden samen met de andere LWGC's. Daarbij stellen we vast dat zij een lopende activiteit voortzetten. Zij hebben al een mooi palmares aan activiteiten, waardoor wij meteen voelen dat we een hele achterstand hebben in te halen ..."

Uit dit interviewfragment blijkt dat het bezit van een 'partnerschapskapitaal' de integratie in de structuur van de LWGC's vergemakkelijkt. Partnerschappen worden soms voorgesteld als een nieuwigheid, maar kunnen dus ook gewoon een voortzetting of uitbreiding zijn van bestaande structuren. Hoewel het LWGC dit verplicht, is het daarvan niet altijd de initiatiefnemer. Wanneer het LWGC wel het initiatief neemt, legt het impliciet de toestand van het partnerschapsnetwerk in de wijk bloot. Structuren met weinig middelen vinden in eerste instantie moeilijk aansluiting bij deze dynamiek, wat wellicht een noodzakelijke stap is voordat ze zich volledig kunnen engageren. De betrokkenen benadrukken inderdaad dat er eerst 'vertrouwen' moet worden opgebouwd, zoals de vertegenwoordiger van deze vzw die nog weinig bekend is bij haar 'partners', aangeeft:

"We zouden graag nauwer samenwerken met de medische huizen of met de dienst voor thuis-hulp van het OCMW. We hopen dat het zal lukken, maar er is wantrouwen en het duurt even voordat er wederzijds begrip is. We hopen dat men ons zal leren kennen als 'de naam van de vzw' maar genoeg valt ..."

2. Wat is de meerwaarde van de LWGC-labeling van partnerschappen?

De uitrol van de LWGC's biedt de mogelijkheid om in te spelen op de bestaande verwachtingen en behoeften die soms al lang gekend zijn en vermeld staan in de doorlichtingen van de wijkreferenten, met name dat maatschappelijk opbouwwerk een grotere rol moet spelen bij het onthaal van de burgers. Of het nu gaat om nieuwe projecten, of verlengingen of aanpassingen van bestaande projecten, ze zijn allemaal gericht op een minder bureaucratische en meer persoonlijke aanpak, onder meer door onthaalplaatsen te creëren die voor iedereen onvoorwaardelijk toegankelijk zijn. Deze initiatieven leiden tot verwachte effecten (wederzijdse kennis, zichtbaarheid) die de betrokkenen soms verrassen (identiteitsveranderingen) en beantwoorden in sommige gevallen ook aan dynamieken die losstaan van de LWGC's (de continuïteit met het bestaande aanbod en het zoeken naar functies).

Gegarandeerde continuïteit van de projecten

Het streven naar partnerschappen verloopt bij sommige structuren onopgemerkt, omdat dit al centraal staat in hun activiteiten, zoals we reeds aangaven. Het spreekt voor zich dat de integratie in een LWGC niet met dit doel voor ogen gebeurt. Aldus de directeur van een vzw: *"Als alles goed werkt, doen we het met of zonder financiering. Wij hebben dat niet nodig. Op zich versterkt het gewoon ons werk"*. Niet alle structuren kunnen zich deze denkwijze veroorloven. In dit geval houdt ze wel steek, omdat deze vereniging al lang stevig verankerd is in een wijk, en een sterke partnerschaps-cultuur heeft.

We willen wel benadrukken dat uitspraken die de voordelen van het instrument minimaliseren, vaak worden gevolgd door een nuancering: het officieel maken van een partnerschap wordt gezien als een manier om bestaande werkrelaties veilig te stellen. Hoewel de vertegenwoordigers van verenigingen die we hebben gesproken, benadrukken dat ze voornamelijk informele samenwerkingsverbanden onderhouden, hebben deze het nadeel dat ze de partners niet verplichten om een project uit te voeren. Het kan dan gebeuren dat de betrokkenheid van sommigen door veranderde prioriteiten varieert of zelfs verdwijnt, waardoor de overige partners extra werk krijgen. Dit is wat de volgende directeur van een vzw heeft meegemaakt. Dat zette hem ertoe aan om te benadrukken dat contractuele afspraken en wederzijdse verbintenissen (zoals de ondertekening van een charter voor bepaalde LWGC's, op initiatief van wijkreferenten) tussen partners en met de overheid, alsook het bestaan

van een duidelijk omschreven planning en strikte deadlines, garant staan voor de continuïteit en het welslagen van projecten:

“Partnerschappen voor verenigingen zoals de onze verlopen vaak heel vlot. Vzw's, dat zijn eigenlijk vaak organisaties van 2, 6, 10 of 15 personen. Wij zijn niet veel bezig met administratie en hebben eigenlijk geen nood aan overeenkomsten. Wij zijn wel allemaal decision makers en daarna bespreken we alles samen. Tot die ene keer dat het project plots werd stopgezet (...) We vroegen ons toen op een bepaald moment af we geen contract nodig hadden, of eigenlijk een overeenkomst hadden moeten hebben ...?”

Ook in een gemeente heeft het LWGC voor een nieuwe dynamiek gezorgd binnen het coördinatieorgaan waarvan de activiteiten op een laag pitje stonden, onder meer als gevolg van de COVID-19-crisis. Hoewel deze omstandigheden in eerste instantie de start van de projecten hebben vertraagd (vooral omdat de wijkreferenten nieuw waren in de gemeente), moeten we toegeven dat de tijd voor het verkennen van het grondgebied, het aangaan of nieuw leven inblazen van relaties en het vormen van werkgroepen niet verloren was en de dynamiek van de LWGC's ten goede is gekomen. In dat opzicht lijkt de LWGC-planning ook een katalysator te zijn voor het hervatten van bestaande acties en partnerschappen, die enkele maanden op pauze zijn gezet. Deze animator formuleert het als volgt:

“Vanuit onze functie kunnen we toch beetje bij beetje ons netwerk onder aandacht brengen en nieuw leven inblazen. Ik bedoel dat het allemaal gevestigde waarden zijn. Nu ja, niet allemaal, maar toch veel. Sommige actoren draaien al 40 jaar mee, met medewerkers die soms ook al 15 à 20 jaar op die post zitten. Allemaal mensen die elkaar al heel lang kennen, die op een bepaald moment in hun carrière zeer intensief hebben samengewerkt en er op een gegeven moment toch genoeg van hadden, om welke reden dan ook. Ondertussen werken ze niet meer samen en denken ze ook niet meer aan elkaar. Jammer, want ze kunnen altijd nog van pas komen.

Inzicht in andere structuren

Het ideaaltypische project: “gezamenlijke activiteiten tegen isolement”

Dit project wordt geleid door een dienst voor geestelijke gezondheidszorg (DGG), waar Bertrand directeur is. De structurele partner is een van de 16

openbare vastgoedmaatschappijen (OVM's) van Brussel, waar Nadia op de sociale dienst werkt. Hun project is gebaseerd op een oude vaststelling, die in de wijkdiagnose wordt bevestigd: het dienstenaanbod is oververzadigd en de diensten in de wijk werken onvoldoende samen. Bertrand geeft aan dat de DGG zeer vaak wordt aangesproken voor kwesties die door het wijknetwerk worden doorverwezen. Deze verzoeken sluiten echter niet aan bij de werkwijze van de DGG, die de voorkeur geeft aan individuele begeleiding op lange termijn. De DGG werd niet in het leven geroepen om te reageren op acute, eenmalige crisissituaties. Nadia, die met slechts 4 maatschappelijk assistenten een woningbestand van 3400 entiteiten beheert, kan niet ingaan op alle verzoeken van bewoners.

Dankzij het LWGC kunnen ze “samenwerkingen” (Nadia) die ze in het verleden al onderhielden, versterken en structureren. Dat betekent dat het initiatief de weg vrijmaakt voor een hoger samenwerkingsniveau, dat ze allebei omschrijven als een “partnerschap”. Dit partnerschap komt concreet tot uiting in de inrichting van een ontmoetingsplaats op de benedenverdieping van een gebouw dat de DGG huurt van de OVM. Via dit laagdrempelige project kan een heringerichte ruimte worden aangeboden. Het gaat om een landschapskantoor met open ruimten voor ontmoetingen en onthaal. De bezoekers kunnen er deelnemen aan activiteiten en workshops die inspelen op hun behoefte aan ‘welbevinden’, ‘rust’ en ‘loskoppelen’ in hun dagelijks leven. Denk maar aan yoga, workshops rond zelfvertrouwen en activiteiten rond moederschap voor vrouwen ...

Het gaat om een nieuw project dat niet specifiek tot de kerntaken van een van de betrokken organisaties behoort, namelijk huisvesting of psychiatrische aandoeningen. De thema's zijn eerder sectoroverschrijdend: isolement, geestelijke gezondheid (in de ruime betekenis van de term: welbevinden, mentale belasting bij eenoudergezinnen, enz.).



Deze op de plaatselijke bevolking gerichte doelstellingen impliceren een actieve samenwerking tussen de coördinerende organisatie en zijn partner: alle workshops worden namelijk in duo uitgewerkt/aangestuurd/bedacht. Nadia en Bertrand stellen dat samen iets creëren mensen ertoe dwingt elkaar te ontmoeten en elkaars professionele realiteit alsook de uitdagingen van elke organisatie te begrijpen, wat leidt tot een beter afgestemde dienstverlening.

Dit fragment uit het interview vat de visie van Bertrand en Nadia op hun project samen:

“ _ **Bertrand:** We zijn allemaal met elkaar verbonden

_ **Nadia:** Op informele manier, zou ik zeggen.

_ **Bertrand:** Informeel, spontaan, in het kader van begeleidings- of opvolgmomenten van de mensen die we trachten te helpen. Dit project heeft ons wel geholpen bij het opzetten van een **gestructureerd partnerschap, en dat is toch iets anders.**

_ **Hoe bedoel je? Wat is het concrete verschil met een informeel netwerk?**

_ **Nadia:** Bij partnerschap **bouw je samen aan een project.** Bij de uitwerking ervan komen dus **twee visies op het arbeidsproces samen.** Die moeten op elkaar worden afgestemd, moeten **kloppen** voor beide partijen en moeten voldoende ruimte laten. Er moeten ook toegevingen worden gedaan. Dat is toch een heel andere manier van werken.

_ **Bertrand:** Wanneer je mensen begeleidt bij de ene of de andere organisatie, hoef je niet noodzakelijk de **realiteit van een andere instelling te begrijpen en te zien wat de opdrachten en beperkingen van een andere structuur zijn.** Wat de [huisvestingsstructuur] betreft bijvoorbeeld, heb ik bij dit project onder meer ontdekt dat jullie met vier maatschappelijk assistenten zijn voor het hele woningbestand [van de gemeente], zo maar even 3400 woningen ...

_ **Nadia:** We zijn er op hetzelfde moment beginnen werken, en die partnerschapslogica was binnen [de huisvestingsstructuur waar Nadia werkt] nog niet echt aanwezig. Natuurlijk waren er al contacten met lokale organisaties, aangezien onze huurders een beroep doen op hun diensten — bijvoorbeeld [het centrum voor geestelijke gezondheidszorg van Bertrand] — maar van een echt partnerschap was toen nog geen sprake. Hoewel onze huurders bij dezelfde voorzieningen aankloppen, was er nog geen echte

samenwerking tussen de instellingen. Het team van Bertrand bijvoorbeeld had nog niet echt contact gehad met de maatschappelijk assistenten van [de huisvestingsdienst waar Nadia werkt]. Dankzij deze **eerste contacten konden de teams elkaar ontmoeten** en, zoals Bertrand al zei, **inzicht krijgen in elkaars werk.** En nu we samenwerken, moeten we onze **uitgangspunten, onze werkwijzen en onze visies op elkaar afstemmen** om voorstellen te kunnen formuleren ... We werken namelijk aan een **gemeenschappelijk project**, dus we moeten het eens worden over hoe de samenwerking moet verlopen, **ten behoeve van onze doelgroepen.** Ieder van ons moet zich hierin kunnen vinden.”

Dit interview van Bertrand en Nadia werd samen afgenomen, terwijl ik hen eigenlijk afzonderlijk wou spreken. We zijn er uiteindelijk wel uitgekomen. Hun initiatief laat al de tastbare resultaten zien van een effectief partnerschap binnen een project dat de moeite loont om nog verder te worden toegelicht.

Dit fragment bevat heel wat interessante zaken. Het snijdt enkele thema's aan die we verder zullen bespreken, maar we mogen toch stellen dat het hier een ideaalbeeld toont van partnerschap, zoals de initiatiefnemers het graag willen zien uitgroeien. Deze ambities staan vetgedrukt. Er is sprake van ontmoeting, gezamenlijke inspanning, uitwisseling, gezamenlijke opbouw en kruisbestuiving die leiden tot meer doeltreffendheid en betere oplossingen voor de problemen van de bewoners. Dit discours klinkt misschien mooier dan het in werkelijkheid is, maar het bestaat echt (en niet alleen in dit project). We kunnen erop vertrouwen dat onze gesprekspartners dit beschouwen als de realiteit die zij kennen.

De kinderziekten bij de opstart van het project (aanwervingsprocedure werd ingezet in de zomer, een 'rustige' periode van het jaar, aanzienlijke vertragingen bij de afbraak- en renovatiewerken) zorgden voor vertraging. Het coördinatieteam kon die extra tijd goed benutten om:

- de werking van het beheerscomité van de ontmoetingsplaats te bepalen en officieel vast te leggen in een overeenkomst;
- de eerste contacten te leggen met de professionals die in de gemeente aanwezig/actief zijn (inzicht krijgen in hun behoeften, op zoek gaan naar mogelijke samenwerkingen, reclame maken voor de toekomstige ontmoetingsplaats);

- samen met het beheerscomité de identiteit van de ontmoetingsplaats uit te bouwen.

Na deze paar moeizame maanden werden de ambities al snel in daden omgezet. Bij de DGG bijvoorbeeld worden patiënten individueel ontvangen (psychologische en psychiatrische consulten, etnopsychiatrie, logopedie, psychomotorische therapie ...); de beschikbare tijdslots voor deze consulten zijn snel volzet. Vanaf dan worden bepaalde publieksgroepen die geen plaats vinden, doorverwezen naar de ontmoetingsplaats, die dan als een 'wachtruimte' fungeert. Het voorstel om hen naar een gezamenlijke setting door te verwijzen, maakt een andere vorm van begeleiding mogelijk, namelijk collectieve zorg, in afwachting van hun terugkeer naar individuele begeleiding. Het onbeperkt bezoeken van de ontmoetingsplaats kan ook worden beschouwd als een experiment dat, indien het door patiënten als positief wordt ervaren, de individuele zorg compenseert of zelfs vervangt.

Een andere manier om jezelf en je opdrachten voor te stellen

De LWGC's bieden de mogelijkheid om je identiteit opnieuw te definiëren in het licht van de manier waarop de oorspronkelijke taken zijn hertekend/uitgebreid. Laten we het voorbeeld nemen van een vzw, die voor haar aansluiting bij de LWGC's, zich bij monde van haar directeur omschreef (vermelding op de website) als een vereniging die de strijd aanbindt met ongezonde woningen, advies geeft over renovaties en juridische bijstand biedt aan huurders. Naar aanleiding van het thema 'voorkomen van uithuiszettingen uit huurwoningen' van de eerste LWGC-golf omschreef de directeur van de vzw de werking van zijn organisatie als volgt:

We hebben ons nooit geprofileerd als een organisatie die de strijd aanbindt met uithuiszettingen (...). We stelden ons niet op de voorgrond met (...) Het LWGC-project heeft ons echter geholpen om een frisse blik te werpen op wat we concreet doen en hoe ons werk bijdraagt aan het voorkomen van uithuiszettingen. De strijd tegen ongezonde woningen kan dus worden beschouwd als een vorm van preventie van uithuiszettingen. Mensen begeleiden bij geschillen over hun huurovereenkomst of opzegtermijn is een manier om uithuiszettingen te voorkomen. Zo hadden we het nog nooit bekeken. We hebben nu dus een ruimer beeld van ons werk."

Het door het LWGC omschreven thema is onder tussen een vast onderdeel geworden van de vereniging. Hierdoor kan de focus van haar taken worden

verbreed, terwijl haar activiteiten over het algemeen dezelfde blijven. Dit voorbeeld is des te bijzonder omdat deze verandering niet eens voortkomt uit een partnerschap met een andere organisatie. Het waren de voorwaarden van de oorspronkelijke projectoproep die deze nieuwe invulling mogelijk hebben gemaakt. In de reactie op de projectoproep heeft de directeur van de vzw zijn discours aangepast en zijn taken breder opgevat, vanuit een perspectief dat goed aansluit bij de LWGC's, namelijk de totaalbenadering van een probleem. De projectoproep en de voorwaarden ervan zijn dus niet alleen dwingend (in het eerste verslag zagen we hoe organisaties hun 'trukendoos' moesten opentrekken om aan de criteria te voldoen), maar kunnen bij deelname aan het LWGC ook een 'positieve' invloed hebben op de professionele identiteit van actoren die zich ervoor inzetten (in tegenstelling tot de voorbeelden die hieronder worden beschreven).

De mogelijkheid om banen te scheppen

Vanuit een puur praktisch oogpunt staat het contractueel vastleggen van een initiatief gelijk aan financiering. Tijdens de fase van de actieplannen hebben organisaties projecten voorgesteld, de financiering ervan berekend en eventueel bijkomend personeel aangevraagd om ze uit te voeren. Dat geldt ook voor dit buurthuis: hun nieuwe opdracht in het kader van de LWGC's vereist een bijkomende 4/5e opdracht:

"Begeleiding bij het zoeken naar huisvesting op de privémarkt is iets voor een LWGC. [Het buurthuis] zou het niet voor elkaar krijgen zonder het LWGC, zonder onze 4/5e-medewerker. We zouden de gezamenlijke workshops wel kunnen organiseren, maar dan met zeer beperkte middelen". (Directeur)

In dit voorbeeld kan men door die extra uren een nieuw project realiseren, dat specifiek is opgezet binnen het kader van de LWGC's. Dat is ook het geval in dit welzijnscentrum, waar een sociaal restaurant is gevestigd. Dankzij het LWGC kan een van de animatoren sociale dienstverlening organiseren om zijn begunstigden te ontvangen. Het gaat om mensen die hij voorheen slechts vaag kende, eens vluchtig tussendoor had gesproken of indirect kende via collega's. Door dicht bij het terrein te staan, krijgt men een nauwkeuriger inzicht, wat ertoe leidt dat het project vaker kan worden bijgestuurd. Zo heeft dit welzijnscentrum voor zijn project een aanvraag ingediend voor twee profielen: een verpleegkundige en een straatpsycholoog om "kwalitatief straathoekwerk te kunnen verrichten met [migranten]jongeren, een specifieke

begeleidingsmethode te bedenken en uit te werken, partnerschappen uit te bouwen en coherentere zorg te bieden dan nu het geval is". Het LWGC-project speelt hiermee in op een vastgestelde tekortkoming in de begeleiding van jongeren. De financiering ervan is bedoeld om dit tekort te ondervangen en vervolgens aan een ander project te koppelen dat al vóór het LWGC bestond. Die aanpak strookt volledig met de filosofie van het initiatief.

Deze voorbeelden van financiering van arbeidsplaatsen verlopen via een 'ideaal' traject in de lijn van de LWGC's: een behoefte/tekort in kaart brengen, een project voorbereiden, subsidie om het te ontwikkelen, het project in het ecosysteem van de wijk implementeren.

In andere situaties wordt deze logica soms omgekeerd en kan het zijn dat men het LWGC 'gebruikt' om het bestaande voort te zetten. In structuren die vaak kampen met een personeelstekort en daardoor niet in staat zijn om hun taken uit te voeren, vormt de mogelijkheid om een functie te creëren of een arbeidsovereenkomst voor reeds bestaande taken te verlengen, de belangrijkste drijfveer om bij een LWGC aan te sluiten: *"Wij vroegen om twee voltijdsequivalenten, maar we hadden al partnerschappen met andere structuren. We hebben altijd al met andere structuren gewerkt"* (directeur van een vzw). Voor deze verantwoordelijke van een sociale pool komt het LWGC als geroepen: het biedt de mogelijkheid om personeelsmiddelen te verkrijgen om eerder vastgelegde doelstellingen te bereiken die buiten het LWGC-initiatief vallen:

"We hebben besloten om het project te lanceren, omdat we steeds meer te maken kregen met rondzwervende jongeren en niet voldoende medewerkers hadden om op een kwaliteitsvolle manier met hen aan de slag te gaan".

Het afsluiten van contracten en de bijbehorende financiering leiden tot opportunistisch gedrag: sommige structuren beschouwen het LWGC als een kans om functies te financieren die weliswaar binnen de doelstellingen van hun programma passen, maar niet specifiek in dat kader zijn uitgewerkt. Het punt is dus dat deelname aan een LWGC niet altijd gebaseerd is op een denkoefening die eigen is aan het project, maar een onderdeel uitmaakt van de dagelijkse activiteiten van structuren die onafgebroken op zoek zijn naar middelen en subsidies voor vooraf vastgelegde of reeds lopende projecten. Daarom kunnen we stellen dat niet het initiatief actoren zoekt, maar dat het eerder wijkactoren zijn die een subsidie waar ze op hoopten, zich toe-eigenen en grijpen.

Het dienstenaanbod zichtbaarder maken

Een partnerschap tussen twee structuren maakt de ondernomen acties zichtbaarder, wat de bekendheid van de beschikbare diensten ten goede komt. Zo kreeg een vzw die in twee Brusselse gemeenten actief is de kans om als referentiepartner te worden erkend door het OCMW van een van deze gemeenten, dat vervolgens haar inwoners naar die vereniging doorverwees. De oprichting van een LWGC in de andere gemeente heeft ervoor gezorgd dat de maatschappelijk assistenten van het OCMW van deze gemeente op hun beurt ook mensen begonnen door te verwijzen naar de vzw. We hebben hier te maken met een klassieke situatie: dankzij contractuele samenwerking leren de structuren elkaar kennen, sturen ze de bewoners door naar diensten die aan hun behoeften beantwoorden en fungeren ze als doorgeefluik. Vaak krijgen we te horen dat de *"informatie vlotter doorstroomt"* dan voordien.

Deze informatie-uitwisseling gebeurt niet alleen tussen structuren. Zo is er een voorbeeld van een vzw die erin geslaagd is om bewoners te betrekken bij haar werk om ongezonde woningen te melden. Het is voor haar medewerkers vaak moeilijk om rechtstreeks toegang te krijgen tot een woning, omdat *"kansarme mensen zich schamen om iemand bij hen thuis binnen te laten"*. Vanuit de veronderstelling dat mensen uit de buurt zelf beter geplaatst zijn om de woningen te betreden, organiseert deze vzw informele activiteiten op de benedenverdieping van de gebouwen (meer bepaald ontbijt- en koffiemomenten), die bedoeld zijn om burens met elkaar in contact te brengen, hen te wijzen op ongezonde woonomstandigheden en eventueel bewust te maken van de staat van hun woning, of die van hun burens, bij wie ze misschien ooit al op bezoek zijn geweest.

"Ons concept houdt in dat een buurman bij je thuis op bezoek komt, een praatje maakt, enz. Wanneer je je buurman echter niet vertrouwt en het gevoel hebt dat hij dingen zal zien die jouw imago kunnen schaden, kan dit een obstakel zijn voor dit soort uitwisselingen af. [Een conciërgel vertelde dat ze bij het schoonmaken van de gangen soms vreselijke toestanden ziet achter deuren die snel open en dicht gaan (...)] Precies op die locaties – in die vijf gebouwen – hebben we geprobeerd om een micronetwerk op te zetten met affiches, ontbijten, enz. Ondertussen kunnen we een beroep doen op drie of vier vrouwen die in het gebouw wonen en elders een handje toesteken".

Een organisatie is soms zelfs zonder doelbewuste actie beter zichtbaar of geloofwaardiger. Zo werkt een vzw die armoede en uitsluiting bestrijdt samen

met een medisch huis dat al sinds 1981 actief is in de wijk. Volgens de voorzitter levert dit partnerschap met een “*historische en ingeburgerde*” voorziening, die door de bewoners gekend is, haar persoonlijk “*erkenning*” op: “*Aangezien er in het medisch huis over ons wordt gesproken, krijgen we meer naamsbekendheid. Dat is doorslaggevend, omdat het van hen komt*”. Het is belangrijk om te begrijpen dat de legitimiteit van het medisch huis (door zijn langdurig bestaan en het serieuze imago van de voorzitter van de vzw) ook op de vzw afstraalt, alsof ze er indirect ook voordeel bij heeft, en dat nog voordat er een effectieve samenwerking tussen de professionals van de vzw en het medisch huis tot stand komt. In een van de LWGC's speelt een basisschool een centrale rol. Deze locatie als plaats waar ouders samenkomen werd door de wijkreferent voorgesteld als de meeste geschikte plaats om de buurtbewoners te benaderen. Volgens haar bevindingen worden de buurtbewoners die het verst van de gezondheidsdiensten wonen soms doorverwezen naar het secretariaat van een medisch huis of naar de preventiedienst van de gemeente. In de praktijk blijken ze daar door allerlei hindernissen uiteindelijk niet te geraken. Vandaar het idee om in het kader van het LWGC mensen persoonlijk te begeleiden om de stap te zetten naar de diensten. De oprichting van een netwerk dankzij het LWGC, en in het bijzonder met de school als centrale structuur, boezemde evenwel vertrouwen in bij de ouders van leerlingen. Bijgevolg blijkt fysieke begeleiding eerder uitzonderlijk:

“Het plan was dat iemand van het team naar de school komt en de ouder in kwestie meeneemt tot bij de dokter of naar het secretariaat van een medisch huis. Dat was initieel een van onze doelstellingen toen we het project opstarten. Het ging ons echt om die fysieke begeleiding. Soms ontmoeten we 's avonds een ouder die zijn kind komt afhalen van de huiswerkschool en zeggen we: u zou er echt moeten naartoe gaan, het is ...” En dan komen we erachter dat hij toch niet is gegaan. Want bij aankomst was de vereniging al gesloten. Resultaat: hij gaat niet terug en weet eigenlijk niet goed wat vragen. Het opmerkelijke is dat we het team soms niet eens nodig hebben gehad. Gewoon door het feit dat een instelling hoorde dat een structuur dergelijk werk deed, zei ze: aha, dan mogen jullie ook wel komen”. Ik denk bijvoorbeeld dat iemand van de preventiedienst tijdens een ouderavond op school, de taken van die dienst is komen voorstellen. En dus heeft de directeur van de school [naam] zonder tussenkomst van het team al contact opgenomen met de preventiedienst”.

Dankzij dit partnerschap met een basisschool kunnen de opvoeders van die school contact opnemen

met de LWGC-medewerkers. Het kan gebeuren dat zij niet onmiddellijk kunnen ingrijpen in de soms schrijnende situaties waarmee gezinnen van schoolgaande kinderen worden geconfronteerd. Het is wel hun taak om na te gaan hoeveel hulpverleners er ingeschakeld zijn bij deze gezinnen en wat hun taken zijn. Ze moeten ook de informatie van het LWGC-netwerk, onder meer over de instanties waarbij al dan niet moet worden aangeklopt, doorgeven aan het schoolpersoneel, waarmee al een vertrouwensband werd opgebouwd, zoals een van deze opvoeders ons vertelt:

“Wij zijn, in alle bescheidenheid, opvoeders op de school van uw kinderen. We hebben een zeer groot inlevingsvermogen, maar in dergelijke situaties kunnen we niet(s) meer doen.” Toch kunnen we ons afvragen: oké, wanneer het gezin opnieuw bij ons aanklopt als slachtoffer is het niet aan ons om hen te veroordelen. Ik begrijp heel goed wat ze doormaken, maar de school kan over de nodige informatie, het nodige houvast beschikken om zich af te vragen: Jullie worden eigenlijk omringd door meerdere actoren. Hoe komt dat? Hebben jullie al opnieuw contact opgenomen met die dienst?”

In dit voorbeeld wordt een centrale partner, de school, beschouwd als een plek waar bepaalde stappen in de procedures kunnen worden overgeslagen. Zonder dit partnerschap zou de tussenkomst veel tijdrovender zijn, met name vanwege het grote aantal gesprekspartners en de obstakels die in elke relatie spelen. Ook dit is een concrete toepassing van een LWGC-doelstelling binnen het institutionele traject, zoals samengevat door de projectcoördinator: “Kruispunten vermijden en shortcuts vinden”.

Het partnerschapsvraagstuk is dus niet kenmerkend voor de LWGC's. De structuren die in dit kader functioneren, werken al grotendeels volgens deze configuratie. De betrokkenheid bij een LWGC hoeft niet veel te veranderen aan reeds goed ingeburgerde werkwijzen.

Dat neemt niet weg dat het contractueel/formeel vastleggen van partnerschappen het mogelijk maakt om werkrelaties, die anders kunnen eindigen zonder enige mogelijkheid tot beroep, officieel te maken. Die formele bevestiging garandeert dus de continuïteit van de projecten: door contracten af te sluiten kan ook de bestaande werking worden versterkt, hetzij door nieuwe subsidies, hetzij door de inzet van personeel. Partnerschap creëert tot slot nieuwe kansen die aansluiten op de doelstellingen van de LWGC's, op het gebied van referentiestructuren en verruiming van het kader waarin de problematiek wordt gedefinieerd. Deze verschillende scenario's moeten worden afgestemd op de situatie van elke structuur:

reeds bestaande partnerschapscultuur, looptijd, legitimiteit, financieringswijzen.

B. Diverse partnerschapspraktijken, met een moeilijk te handhaven evenwicht

Niet alle 'partners' hebben dezelfde opvatting over contractueel partnerschap. Ook al kunnen de partijen het eens zijn over een gezamenlijke begripsomschrijving (het gezamenlijk bedenken en uitvoeren van een project), toch is de definitie op zich vrij ruim en kan ze op veel verschillende manieren worden geïnterpreteerd (1). In de praktijk wordt het partnerschap in verschillende domeinen toegepast waar de diversiteit (op professioneel, cultureel en historisch vlak) van de bij de LWGC's betrokken structuren tot uiting komt. Dat laatste kan een bron van spanning zijn (2). Door deze diversiteit aan partnerschappen is het voor de professionals van de LWGC's niet eenvoudig om deze samenwerkingsvormen te meten en te evalueren (3).

1. De veelheid aan partnerschapsconcepten

"Ik denk dat we van een 'partner' spreken zodra er een officiële samenwerking bestaat, die verder gaat dan elkaar een dienst verlenen in de zin van: zeg, ik vind het nummer van die of die niet meer. Zou je me dat kunnen bezorgen? Of: kijk eens aan, jij bent bezig met dat project, ik met dit. Zouden we onze krachten niet bundelen?" Of is dit iets anders? Geen idee. Wat denk jij? Wat hebben de anderen je verteld?"

Deze passage uit een interview met de directeur van een vzw die zich inzet voor het uitbannen van dak- en thuisloosheid, toont aan dat partners veel vragen hebben over hoe ze een partnerschap moeten definiëren. Na een poging om het partnerschap inhoudelijk te duiden, hoopt ze dat wij haar interpretatiekaders kunnen geven en haar kunnen vertellen of ze het bij het rechte eind heeft. Misschien ook omdat ze beseft dat haar visie niet noodzakelijk overeenkomt met die van anderen. Zoals we eerder al konden vaststellen, hebben sommige partners onderling documenten opgesteld over de manier waarop het partnerschap wordt uitgevoerd, maar slechts weinig partners beschikken over een tekst over de specifieke invulling van de samenwerking. De roadmap van de LWGC's legt evenmin een gemeenschappelijk kader vast, juist opdat iedereen dit zou kunnen aanpassen aan de lokale situatie.

Bij het project 'gezamenlijke activiteiten tegen isolement' zagen we al dat het 'ideale' partnerschap gebaseerd is op de actieve samenwerking tussen twee of meer structuren, die samen een project ontwikkelen en uitvoeren om sociale gezondheidsongelijkheid terug te dringen. Het gaat om een samenwerkingsverband tussen structuren die actief zijn binnen een van de twee grote thema's van de LWGC's (welzijn of gezondheidszorg). Dit partnerschap maakt het mogelijk om gaandeweg de beperkingen, praktijken en bedrijfscultuur van de andere beter te leren kennen en daar inspiratie uit te putten. Het zijn uiteindelijk de gebruikers/inwoners die baat hebben bij completere, overzichtelijkere en dichterbij gelegen zorgverlening. Voordat dit type partnerschap gestalte krijgt, moeten we weten dat er andere vormen bestaan.

Een kwestie van logistiek

"Jawel, het gaat om echt partnerschap. Zij [een andere vzw] stellen ons hun zaal gratis ter beschikking, maar ...

...Maar wat ...?

...Daar blijft het zowat bij".

In deze passage uit een interview met de directeur van een vzw lijkt het partnerschap eerder op organisatorisch vlak te spelen: de mogelijkheid om een zaal te gebruiken maakt de afspraak concreet. De geïnterviewde verdedigt enerzijds het idee van een 'echt' partnerschap; anderzijds lijkt hij het jammer te vinden dat dit partnerschap niet verder wordt uitgebouwd. Het is als het ware onvolledig of onvoltooid.

Fysieke nabijheid

"Sinds de start van de LWGC's zien we [medisch huis] vaker, wat betekent dat het partnerschap vorm begint te krijgen."

Deze coördinator van een vzw die hulp biedt bij het zoeken naar een huurwoning benadrukt dat zijn organisatie de medewerkers van een medisch huis beter heeft leren kennen dankzij het LWGC. Net als in het vorige voorbeeld geeft hij aan dat het partnerschap waarschijnlijk nog verder zal worden uitgebouwd, aangezien het momenteel nog in de 'vormgevingsfase' zit.

Een eenrichtings-/niet-wederzijds 'partnerschap'?

*"In die wijk is er een medisch huis dat zeer goed werkt. Ze verwijzen nu alleenwonende ouderen naar ons door. Voor ons is dat van onschatbare waarde. Anders is die groep moeilijk te bereiken. Gaat het dan om een partnerschap? **Zij zullen waarschijnlijk zeggen van niet.** Maar het feit dat zij onze affiche in hun wachtkamer hebben opgehangen, dat mensen onze telefoonnummers noteren en ons bellen, en dat de kinesisten [van het medisch huis] patiënten naar ons doorverwijzen, maakt hen voor ons een uitermate belangrijke partner die we dankzij het LWGC hebben kunnen vinden".*

De directeur van deze vzw die streeft naar minder sociaal isolement onder ouderen, merkt op dat de voordelen van partnerschap niet voor elke 'partner' dezelfde zijn. Zij ondervindt een grote meerwaarde in het feit dat haar vzw verbonden is aan een medisch huis. Ze stelt vast dat haar vzw dankzij de affiches van in de wachtkamer en de doorverwijzing van de zorgverleners een publiek kan bereiken dat normaal niet makkelijk aanspreekbaar is. Ze schrijft dit succes rechtstreeks toe aan het LWGC. Anderzijds is zij van mening dat het medisch huis en zijn personeel de vzw misschien niet als 'partner' beschouwen, omdat de samenwerking weinig of zelfs geen vernieuwing brengt in hun manier van werken. Het personeel kent de vzw dankzij het LWGC, maar hun werk bestaat 'enkel' uit het (opnieuw) doorverwijzen van patiënten. Soms gebeurt het zonder hun medeweten, namelijk als patiënten de affiche zien en er niets over zeggen. We hebben hier dus te maken met een situatie waarin een van de partners het partnerschap duidelijk erkent. Deze partner vermoedt echter dat de andere organisatie het partnerschap niet als dusdanig beschouwt. Kan men een partner zijn zonder het te weten?

Wanneer we de 'operationele coördinator' van dit medisch huis hiernaar vragen, zegt hij zichzelf als 'partner' van de vzw in kwestie te beschouwen, aangezien er een LWGC-overeenkomst werd ondertekend. Vanuit zijn standpunt leidt dit partnerschap echter (nog niet) tot samenwerking:

"Op basis van het LWGC hebben we het contact met [de vzw] kunnen officieel maken. We kenden de vzw al een tijdje, maar het klopt dat we niet de reflex hadden om mensen naar hen door te sturen. Misschien dat de kinesisten, die toch vrij veel oudere patiënten hebben, al sneller daartoe geneigd zijn. Nu gebeurt dat systematisch. Ik kan wel niet zeggen of dat ons als medisch huis iets oplevert, behalve dan de gedachte dat onze patiënten er over een beter aangepast aanbod kunnen beschikken.

Deze uitspraak bevestigt dat er een onevenwicht bestaat in de voordelen die bepaalde partnerschappen opleveren. We kunnen stellen dat de voordelen zich op verschillende niveaus bevinden: voor de vzw heeft dit een rechtstreekse impact op haar dagelijkse activiteiten, met een betere doorverwijzing en een groter publiek; voor het medisch huis heeft dit volgens de coördinator eerder te maken met het cognitieve niveau/de representatie. Het partnerschap heeft weinig gevolgen voor het dagelijks werk van de zorgverleners (behalve de mogelijkheid om de vzw bekendheid te geven), maar het biedt wel 'voldoening' dat er kwalitatief betere zorg kan worden gegeven aan het doelpubliek. Met andere woorden, het gaat minder om tastbare voordelen dan om de positieve impact die op de doelgroep afstraalt.

Als we het voorbeeld nemen van een andere LWGC, zien we een vrij gelijkaardig geval, waarbij het dit keer een vzw is die de rol van 'doorverwijsinstantie' vervult, ofwel de organisatie die het publiek de weg wijst. Deze vzw (die zich ook bezighoudt met problemen van sociaal isolement) heeft een partnerschap met een dienst voor thuishulp: *"Zij zijn de coördinerende actoren en wij zijn hierin eerder hun 'leveranciers'".*

Dit onevenwicht in de invulling/dynamiek binnen partnerschappen (van de ene structuur naar de andere) kan gedeeltelijk worden verklaard door de aard van de activiteiten van de structuren en hun nabijheid tot de bevolking. Het spreekt voor zich dat de eerstelijnsvoorzieningen, die het dichtst bij het doelpubliek staan, meer kans hebben om nieuwe patiënten door te verwijzen. We kunnen er ook vanuit gaan dat dit een weerspiegeling is van de volgorde in het zorgtraject van de patiënten en naarmate de problemen worden vastgesteld.

Verdeling van de doelgroepen?

In de lijn van het voorgaande voorbeeld zien we een partnerschap tussen een dienst voor geestelijke gezondheidszorg (DGG) en een organisatie voor volwassenenonderwijs waarin er geen sprake is van een collectieve, gelijkwaardige aanpak, maar eerder een opsplitsing van het doelpubliek ten 'gunste' van de ene structuur en ten 'nadele' van de andere.

Naast haar andere activiteiten biedt de vzw een huisvestingspermanentie waar huurders terecht kunnen met woonproblemen (ongezonde woning, isolatie, ongedierte ...) en eventuele conflicten met hun huisbaas. In de projectfiche 'huisvesting en geestelijke gezondheid' wordt voorgesteld om de impact van slechte woonomstandigheden op andere levensdomeinen, en in het bijzonder de

geestelijke gezondheid, aan te pakken. Hierdoor worden de taken van de huisvestingsdienst uitgebreid. Op papier hebben we dus te maken met een partnerschap dat voldoet aan de basisvereisten van het LWGC: de aanwezigheid van een structuur waarvan de activiteiten onder 'huisvesting' vallen (de vzw) en een andere organisatie waarvan de activiteiten onder 'gezondheid' vallen (DGG), met een vakoverschrijdende aanpak tussen deze twee domeinen. Eugénie, maatschappelijk assistent bij de permanentie van de huisvestingsdienst, beschouwt het partnerschap als een 'verliespost':

“We proberen dit te ondervangen, maar de psycholoog had vooral in het begin de neiging om complexe gevallen naar ons door te sturen, omdat zij vond dat de problemen van haar patiënten niet langer onder haar expertise vielen”.

Eugénie legt uit dat de psycholoog de verruiming van de problematiek 'huisvesting/geestelijke gezondheid' als een louter 'sociaal probleem' en niet als een 'sociaal-gezondheidsprobleem' zag, en wel vanuit een logica die niet gebaseerd is op de competentieverdeling tussen zorgverleners. Kortom, de psycholoog 'outsourcet' de patiënten die ze liever niet behandelt, alsof ze de zorg voor patiënten en problemen die niet uitsluitend onder een medische pathologie vallen, verkiest over te dragen aan een niet-medische instelling. In dit geval lijkt het partnerschap meer op een verdeling van het doelpubliek dan op een echte samenwerking.

Vooruitlopend op zaken die we later zullen uitwerken, lijkt de invoering van dit partnerschap op een geval dat door Cortesero (2020) werd bestudeerd, namelijk partnerschappen die door een welzijnscentrum zijn aangegaan. De auteur legt uit dat bepaalde structuren het meest ondankbare deel van het werk krijgen toegeschoven, omdat ze een 'partnerschap' hebben met structuren met een erkende, gevestigde identiteit en professioneel aanzien, die bij machte zijn om te bepalen hoe problemen (en patiënten) moeten worden aangepakt en behandeld. In deel twee zullen we ingaan op de (financiële en symbolische) ongelijkheden tussen beroepen. De bestudeerde partnerschappen zijn dus gebaseerd op een evenwicht waarin machtsverhoudingen een rol spelen.

In dit specifieke geval moeten we ook opmerken dat Eugénie net was begonnen op haar nieuwe job en Brussel nog aan het ontdekken was. Ze zat in een opleidingsfase voor haar functie en volgde een cursus over het gewestelijke welzijns- en gezondheidslandschap. Naast de professionele asymmetrie (maatschappelijk werker versus psycholoog) werd ze ook benadeeld door haar beperkte ervaring met de wijk en met de huisvestingsproblematiek. Tijdens haar eerste werkweken (toen het LWGC al was opgestart) was Eugénie meer bezig met het aanscherpen van haar kennis van het beroep, dan met zich te bewijzen tegenover haar partner, door in dat geval de impact van het partnerschap bij te sturen: *“Ik kende de huisvestingssector totaal niet, maar kreeg wel een goede opleiding bij [de vzw], omdat ze daar veel ervaring hebben. Het was vooral een kwestie van inzicht krijgen in alles wat er al werd overeengekomen. Dat was in het begin zeer vermoeiend”.*

Het partnerschap werk uiteindelijk herzien door meningsverschillen over het project: gebrekkige communicatie, geen collectieve besluitvorming en onbegrip over het profiel van een aan te werven medewerker. De dienst DGG speelt sindsdien een kleinere rol.

De hieronder aangehaalde voorbeelden hebben één ding gemeen: ze beschrijven situaties die zich in een beginstadium hebben voorgedaan, zoals het feit dat de gesprekken met de hoofdrolspelers van deze LWGC's vrij vroeg plaats in de onderzoeksperiode plaatsvonden. Hoewel ze situaties beschrijven die nog lang niet het ideale partnerschap benaderen, gaat het wel degelijk om 'partnerschappen', die in ieder geval als zodanig worden ervaren of bestempeld. En zelfs als ze 'onvolledig', 'onvoltooid' of voor verbetering vatbaar zouden zijn, hebben ze toch activiteiten op gang gebracht die voordien niet bestonden, ook al werden ze later opgeschort. Vooral omdat ze kort na de opstart van de contracten werden waargenomen, vertonen ze configuraties die kunnen worden beschouwd als een fase die aan een partnerschap voorafgaat, dat zich nadien verder op een kwaliteitsvolle manier kan ontwikkelen richting een meer evenwichtige samenwerking. Uit de vele interviews die we in een latere fase van de projecten hebben gehouden, bleek dat er partnerschappen zijn die na lastige periodes uiteindelijk 'werken'. Daar zijn we niet op teruggekomen. Het tijdstip van de interviews is dus belangrijk om het verloop van bepaalde pijnpunten te interpreteren. Sommige daarvan lijken een moeizame, maar noodzakelijke voorwaarde te zijn voor een goedlopend partnerschap. Partnerschappen kunnen van geval tot geval en van locatie tot locatie zeer uiteenlopende resultaten opleveren. Daarom is het erg moeilijk om hierover algemene uitspraken te doen.

2. Plaatsen en momenten van het partnerschap: belangrijke organisatorische vraagstukken die aanleiding geven tot spanningen

Bij een partnerschap doen zich meteen praktische problemen voor in de zin van: waar en hoe kunnen we de partners samenbrengen voor overlegmomenten? Hoe kunnen we hen motiveren? Wat zijn de obstakels? Voor hoe lang? Wie staat in voor de coördinatie? Tijdens vergaderingen die we konden bijwonen, wisselden de partners van gedachten over een probleem waarmee ze werden geconfronteerd. Deze vergaderingen vinden meestal plaats op verschillende hiërarchische niveaus van het partnerschap. We zien dat het vaak mensen zijn van dezelfde operationele 'rang' die samenzitten. In onze gesprekken met directeurs van de structuren, zien we dat het vaak om kleine vzw's gaat, waarin dezelfde persoon instaat voor de governance, aansturing en uitrol van de activiteiten. In de medisch-sociale sector lijkt de machtsverhouding tussen structuren evenwichtiger dan in andere sectoren, aangezien het vaker om 'kleine structuren' gaat, die bovendien ook verenigingen zijn. In de praktijk daarentegen is het soms moeilijk om het evenwicht in stand te houden.

Belangrijke organisatorische uitdagingen

De zorgverleners moeten hun weg zien te vinden tussen verschillende fora, zoals 'bestuursvergadering', 'overlegcomité' of 'begeleidingscomité', die even goed een voordeel als een belemmering kunnen zijn. Bij dit soort partnerschappen blijken organisatorische vraagstukken soms het belangrijkste gespreksonderwerp tussen de 'partners' te zijn, terwijl de inhoudelijke discussie over de behandelde problemen grotendeels achterwege blijft. Veel professionals doen hun beklag over het grote aantal vergaderingen in de eerste maanden na de start van het LWGC. Ze herinneren zich nauwelijks waarover het ging, welke ze hebben bijgewoond en waarom. Tijdens de eerste maanden leverden de LWGC's vooral veel extra administratieve rompslomp op.

"Die LWGC-vergaderingen die we om de ... ik weet niet of het twee of drie maanden was, ik vond dat ... Het was soms een beetje frustrerend, want het kost enorm veel tijd. Die mensen praatte honderduit, maar wij hadden er niets aan, en dan ben je daar al snel drie uur aan kwijt. Daarna begon het te verbeteren. De vergaderingen werden zinvoller". (directeur van vzw)

We kunnen uit dit fragment afleiden dat de besprekingen over organisatorische kwesties wellicht voor iedereen een lastig, maar noodzakelijk proces is. Het is belangrijk dat er overeenstemming wordt bereikt over collectieve regels, over de verdeling en het correcte gebruik van subsidies, over deadlines en de omvang van vooropgestelde resultaten, over aanwervingen, of over praktische problemen zoals collectieve projecten die door structuren met verschillende arbeidsvoorwaarden worden georganiseerd. Een van de LWGC's bijvoorbeeld wordt beheerd door een consortium en door verschillende animatoren die door het OCMW of door een buurthuis worden aangeworven. De personeelsleden van die instellingen hebben niet dezelfde statuten en dus, heel concreet, niet evenveel vakantiedagen. Ze zijn ook niet aangesloten op dezelfde IT-dienst. Vallen ze dan onder het 'OCMW' of onder het 'buurthuis'?

Ook Benoît, een projectcoördinator, bevindt zich in een ambivalente situatie. Het is van cruciaal belang dat duidelijk wordt wat zijn statuut is, omdat dit bepalend is voor zijn werktterrein en bevoegdheden. Hij is maatschappelijk werker bij een vzw die gespecialiseerd is in juridische bijstand bij huisvesting, en gedetacheerd door een OCMW; geldt voor hem het statuut en de arbeidsvoorwaarden van het OCMW of van de vzw? Dat onderscheid is van fundamenteel belang, omdat hij als OCMW-medewerker wettelijk bevoegd is om verzoeken van de vrederechter in ontvangst te nemen, iets waartoe het OCMW gemachtigd is. Er was met zijn diensthoofd overeengekomen dat verzoeken met betrekking tot zijn wijk rechtstreeks aan hem worden overgemaakt. Hieruit zijn een groot deel van de voorwaarden voor de implementatie van het project voortgekomen. De juridische en administratieve onduidelijkheid die rond bepaalde situaties hangt, kan dus worden gebruikt om de ambities van een project wijzigen. In het geval van Benoît was de mogelijkheid om de verzoeken van de vrederechter in ontvangst te nemen, aanvankelijk niet voorzien.

Al die aanpassingen vragen tijd, zeker in het begin van het project. Tijdens de eerste vergaderingen worden er rondetafelgesprekken gevoerd en overgedaan, waarbij iedereen zichzelf en de activiteiten van zijn organisatie voorstelt. Pas daarna worden werkrelaties opgebouwd. De start verloopt moeizaam en leidt soms tot ergernis, zoals blijkt uit dit gesprek met een verantwoordelijke van een buurthuis:

"_Interviewer Wordt er tijdens dit soort vergaderingen uiteindelijk ook over inhoud gesproken?"

_Nee.

„Interviewer Of gaat het als puntje bij paaltje komt alleen maar over administratieve en financiële struikelblokken? „Het gaat voor 90% over problemen.”

Daarna, vooral bij aanwervingen, kunnen er opnieuw verhitte discussies ontstaan, meer bepaald omdat er een groot personeelsverloop is (zie verder). Soms worden projecten eerst op basis van een half-tijdse job in plaats van voltijds opgezet. Daarna worden ze opnieuw bekeken en die aanpassing heeft een invloed op de omvang van het project, de mate van samenwerking binnen het partnerschap en de haalbaarheid van de resultaten.

“We vergaderen nu dubbel zoveel in het kader van onze projecten. Elke maand is er een vergadering van de projectgroep, twee algemene vergaderingen, er zijn subwerkgroepen en ga zo maar door. Maar dat is omdat we het zo hebben gewild. Zonder die vergaderingen valt het project in het water”. Wijkreferent

Deze besprekingen zijn van cruciaal belang bij het opstarten van projecten. Hoewel ze bepalend zijn voor de realisatie van het gezamenlijke project, raken ze toch vaak ondergesneeuwd door individuele kwesties, waarbij een medewerker een beroep doet op een wijkreferent die vanuit haar functie als aanspreekpunt een oplossing zoekt. In die omstandigheden zagen we toch dat sommige deelnemers zich leken te vervelen. We moeten dit wel enigszins nuanceren: niet alle deelnemers vervelen zich en niet iedereen verveelt zich op dezelfde manier en even hard. Maar die indruk valt niet te negeren. Sommige deelnemers lijken zich niet op hun gemak te voelen, anderen zitten er ongeïnteresseerd bij (blikken op oneindig, ogen dicht, zuchtend ...) Net als bij andere eerder genoemde zaken, kloppen ze in geen geval met het idee van het ‘ideale’ partnerschap. We mogen dit zeker niet veralgemenen naar alle deelnemers, maar kunnen deze in de praktijk waargenomen indruk niet terzijde schuiven. Deze situatie lijkt niet alleen het resultaat te zijn van een specifieke configuratie, maar veeleer het gevolg van beperkingen die eigen zijn aan dit soort initiatieven. (We komen hierop later nog terug).

Deze momenten van ogenschijnlijke desinteresse kunnen soms te maken hebben met het feit dat de vertegenwoordigers van de verschillende structuren niet over de nodige kennis beschikken over de besproken punten. Een maatschappelijk assistent is misschien niet meteen thuis in bepaalde specifieke onderwerpen. Het geval dan van een niet-begeleide minderjarige die door een straathoekwerker

wordt opgevolgd, is iets waar de directeur van de vzw minder mee vertrouwd is.

“Een van de beperkingen die we bijna keer op keer zien, is dat de vergaderingen sterk gericht zijn op discussies die eerder binnen mijn domein liggen. Ik nodig een [maatschappelijk assistent] uit, omdat ook hij op die vergadering thuishoort, maar onderwerpen als regelgeving zijn dan weer minder zijn ding. We kunnen de tijd verdelen over het werk op het terrein en administratieve zaken. Het is belangrijk dat iedereen aan bod kan komen tijdens het overleg. En dat is niet zo eenvoudig” (directeur van vzw).

Aangezien de looptijd van het LWGC niet overeenkomt met de looptijd van de beperkingen van de organisaties die bezig zijn met andere projecten of niet de mogelijkheid hebben om op een constante manier bezig te zijn met dit partnerschapsproject, kan het gebeuren dat de medewerkers die naar de vergaderingen worden gestuurd, er minder bij betrokken zijn of minder bedreven zijn in het debatteren. Voor hen is het niet eenvoudig om het overleg te volgen en de inhoud correct te begrijpen.

Hoewel de initiatiefnemers en verantwoordelijken die we spraken, er unaniem van overtuigd zijn dat intersectorale samenwerking op alle niveaus de ‘toekomst’ is van de gezondheidszorg, geldt dat niet automatisch voor hun medewerkers die soms het gevoel hebben dat er een soort ‘vergaderziekte’ bestaat, waardoor er minder tijd overblijft voor hun doelpubliek, dat ze als ‘echt werk’ beschouwen (Bidet, 2010)¹⁰. De tijd die met het doelpubliek wordt doorgebracht, vereist evenwel ook aanpassingen waarbij rekening wordt gehouden met een al dan niet recent project en de deskundigheid van de betrokken instelling om te bepalen hoe belangrijk ze zijn. De elementen die we hier aanhalen, werden vooral tijdens de eerste maanden van de projecten vastgesteld; daarna verliepen de contacten vlotter, zoals deze animator opmerkt: *“Nu het project zo’n anderhalf tot twee jaar loopt, zijn er toch al veel dingen verbeterd. De vergaderingen verlopen al een stuk efficiënter. En de teksten beginnen min of meer vorm te krijgen”.*

De vele vergaderingen tonen duidelijk aan hoe moeilijk het is om binnen een partnerschap te werken. Zeker in de beginfase zijn de organisatorische uitdagingen bijzonder groot. Toch zien we ook een voordeel: er zijn vaak werknemers die net vanuit hun job als tussenpersoon fungeren: animatoren, opvoeders of verantwoordelijken van vzw’s die tussen de verschillende partijen kunnen bemiddelen.

¹⁰ Deze opmerking geldt ook voor de tijd die besteed wordt aan het in kaart brengen en evalueren van de eigen activiteiten: de tijd die aan dit werk wordt besteed, vergt een logistieke en administratieve inspanning die ten koste gaat van de praktische uitvoering van het partnerschap.

Machtsverhoudingen en spanningen

De knelpunten kunnen ook over andere zaken gaan dan het louter organisatorische. In sommige gevallen tekenen zich machtsverhoudingen af. De geringe vertegenwoordiging van artsen en zelfstandige gezondheidswerkers beperkt de interacties tussen beroepsgroepen die op heel uiteenlopende wijze zijn georganiseerd (de medische wereld is meer hiërarchisch gestructureerd, terwijl maatschappelijk werkers eerder deel uitmaken van kleine verenigingen en vertrouwd zijn met collectief werk). Het partnerschap brengt deze actoren samen, ook al kunnen die ontmoetingen onevenwichtige relaties teweegbrengen.

De komst van nieuwe actoren als stoorzender voor het evenwicht in de wijk

Zoals in de inleiding vermeld, zijn de LWGC's actief in wijken met een verleden dat deels werd gevormd door actoren en structuren die nog steeds in het gebied aanwezig zijn. We kunnen dus stellen dat ze geen onontgonnen terrein betreden. De nieuw aangegane partnerschappen kunnen niet verwachten dat ze de langetermijndynamiek en de manier waarop het reeds bestaande partnerschapsnetwerk en de aanwezige actoren omgaan met de werkrountines die ze hanteren ten opzichte van hun doelgroepen, de gebieden waarop ze actief zijn en de bestaande relaties, op hun kop zullen kunnen zetten. De komst van een nieuw project dat wordt gefinancierd met bedragen die voor sommige financieel kwetsbare vzw's erg hoog kunnen lijken, kan verkeerd overkomen. Dit besef dat ze zich in de lokale economie mengen en daar een legitieme plaats innemen, houdt deze wijkreferent bezig:

“Er wordt veel geld uitgetrokken voor LWGC's en het GWGP: hoe komt dat over bij de mensen die dit werk al lang doen?”

We voelen ons daar vaak ongemakkelijk bij”.

De coördinator van een vzw die strijdt tegen dak- en thuisloosheid herinnert zich de moeizame integratie in de wijk bij de oprichting ervan in 2011, door de aanwezigheid van organisaties met vergelijkbare taken:

“De financiële middelen werden vrijgemaakt, ondanks de felle weerstand binnen de sector. Heel wat verenigingen die al lang bezig waren, zeiden: maar wie zijn jullie eigenlijk? Ik vermoed dat er veel waren die dachten dat de vereniging het warm water had uitgevonden”.

Volgens haar gaat de komst van nieuwe spelers of nieuwe projecten altijd gepaard met gemengde gevoelens: enerzijds wordt de mogelijkheid van een nieuwe vorm van opvolging van de doelgroepen en samenwerking toegejuicht, anderzijds worden vragen gesteld over de redenen voor deze nieuwe aanwezigheid. Wordt het werk dat tot dan toe werd verricht als ontoereikend of ‘slecht’ beschouwd? En waarom worden de subsidies aan nieuwe projecten en bepaalde actoren toegekend, terwijl ze zouden kunnen worden gebruikt om initiatieven uit te breiden die vertrouwd zijn met de wijk en haar inwoners en die eerder al hun degelijkheid en expertise hebben bewezen? Dit toont aan dat gevestigde actoren die al meerdere jaren aanwezig zijn op een bepaald grondgebied, de neiging hebben – en misschien terecht – om zichzelf legitiemer te beschouwen om daar actief te zijn, een indruk die ook de nieuwkomers ervaren.

Dit kan erop wijzen dat structuren als zodanig vastliggen en legitiem zijn. Deze vorm van rangorde wordt, vooral door nieuwkomers, aanvoeld als een uitdrukking van ‘symbolisch geweld’, dat kan worden omschreven als een ‘zachtere vorm van geweld binnen machts-, gezags- of dominantieverhoudingen’¹¹ en tot uiting komt in de interacties tijdens partnervergaderingen. Ter illustratie het getuigenis van de jonge vrouw die nog maar pas als maatschappelijk werker bij een vzw voor volwassenenonderwijs actief is in Brussel (voordien werkte ze in Frankrijk):

Toen ik [buurthuis] over hun project hoorde praten, klonk het nogal zelfgenoegzaam, een tikkeltje betweterig, zo van: ach wat, wij doen dat gewoon ... Wij zitten in de beginfase hiervan en zijn nog zoekende. Zelf ben ik hier nog maar een jaar aan de slag. Momenteel hebben we geen samenwerkingsverbanden.”

De zelfzekerheid die ze bespeurt in de retoriek van de vertegenwoordiger van dit buurthuis dat al tientallen jaren bestaat, centraal gelegen is en samenwerkt met meerdere partners (de website vermeldt er 19 – 7 gewestelijke en 12 lokale – en noemt 9 subsidiërende overheden) bezorgt haar een ‘minderwaardigheidsgevoel’. Vandaar de spottende toon van haar relaas.

Ook de coördinator van een vzw doet ons een verhaal over de coördinator van een grote vzw die al tientallen jaren in een gemeente aanwezig is. In hun lokalen vinden talloze activiteiten plaats. Ze vertelt dat ze haar tijdens vergaderingen ontmoet, waar ze niet alleen een gevoel van historische

¹¹ Dubois Jacques, Durand Pascal and Winkin Yves, « Aspects du symbolique dans la sociologie de Pierre Bourdieu », COntEXTES [Online], URL : <http://journals.openedition.org/contextes/5661>

rechtmatigheid uitstraalt, maar ook vaak het woord neemt en de gesprekken en voorgestelde oplossingen in de richting stuurt van wat ze zelf al jaren doet. Het ergert haar dat *"wanneer [naam van de coördinator] aan het woord is, geen speld tussen te krijgen is"*. Dit relaas leert ons dat bepaalde vormen van machtsuitoefening ook tot uiting kunnen komen in het vermogen en de frequentie om het woord op te eisen. Het gaat hier om een competentie die niets te maken heeft met het monopolie van 'historische' actoren. Een directeur van een vzw voor huurdersbelangen getuigt: *"We kenden hen [naam van een vertegenwoordiger van een vzw] niet zo goed, maar ze zijn zeer nadrukkelijk aanwezig. We waren in het begin een beetje verrast, maar hebben ze ondertussen leren kennen"*.

Het gevoel van een grotere rechtmatigheid onder bepaalde actoren kan ook tot uiting komen in het benadrukken van hun kennis van het terrein, de structuren en opdrachten, om deze te vergelijken met die van anderen, die als minderwaardig worden aanzien. Dat blijkt uit de woorden van deze directeur van een vzw, die het jammer vindt dat er zoveel tijd verloren gaat aan vergaderingen, want *"het gebrek aan kennis van de sociale kaart is een enorm gemis in de sector. Ik ken niemand die de kaart volledig kent. (...) Tijdens de teamvergaderingen pleit elke vzw of organisatie voor haar eigen zaak. Ik vind dat niet echt zinvol, omdat zo iets nadien snel weer vergeten is. Daarom is er nood aan opleiding"*¹².

Deze laatste reactie toont op een impliciete manier aan dat rechtmatigheid verband houdt met historische verankering. Binnen de partnerschappen zijn er niet meteen principiële bezwaren tegen de gevestigde actoren. Deze protagonisten moeten wel rekening houden met hun plaats in het concept en de uitvoering van de partnerschappen, en met hun ruimte binnen de wijk.

Verschillende niveaus van betrokkenheid

De anciënniteit van de structuren en de medewerkers, de samenstelling van de partnerschappen en de historische partnerschapscultuur (zie hierboven), alsook de tijd waarover ze beschikken, bepalen in hoeverre ze vertrouwd zijn met de uitdagingen en in staat zijn om hun rol te vervullen. De betrokkenheid van de actoren en structuren hangt dus af van hun eigen configuratie. Een wijkreferent merkt op dat de betrokkenheid afhangt van ieders *'beschikbare tijd'*, en dat geen twee vergaderingen dezelfde zijn, ook omdat de deelnemers verschillen. In een sector met een groot personeelsverloop is het

sowieso moeilijk om medewerkers met kortlopende contracten in de organisatie te houden. De continuïteit van het engagement binnen de structuur komt daardoor op de helling te staan. Aangezien het LWGC zo complex is, moet een geleidelijk acculturatieproces plaatsvinden. Dat heeft weinig kans op slagen als de medewerkers slechts aan een paar vergaderingen deelnemen.

"Het personeelsverloop in het team maakt alles nog moeilijker. Tegen nieuwe mensen in een structuur wordt gezegd: oh ja, morgen is er de algemene vergadering van het LWGC-project. Je moet eerst al begrijpen wat men daarmee bedoelt, komaan zeg ... Ik heb het over een situatie waarin iemand van [vereniging voor gezondheidsbevordering] die het project al lange tijd opvolgde, onlangs vertrokken is, omdat een bepaald project was afgelopen. Geen idee of we iemand anders van deze structuur zullen zien. De vereniging was eigenlijk wel erg betrokken, dus ik denk niet dat ze hun kat zullen sturen".

Hoewel er een vergoeding is voorzien voor de structuur, ontvangt het merendeel van de deelnemers aan de LWGC-vergaderingen geen specifieke, persoonlijke bezoldiging voor hun aanwezigheid. Bovendien worden de vergaderingen soms bijgevoerd door medewerkers van structuren die niet eens door het LWGC worden gefinancierd. Hun aanwezigheid wordt gerechtvaardigd door de mogelijkheid om hun contacten met de instellingen in stand te houden en toegang te krijgen tot doelgroepen die ze via hun eigen activiteiten niet bereiken. Ze worden echter niet betaald voor de tijd die ze in het project steken en moeilijk kunnen opnemen in een activiteitenverslag. Het systeem omvat dus een breed scala aan participatieniveaus en brengt ook onzichtbare partnerschapsbetrokkenheid aan het licht van mensen die er niet voor worden betaald, maar het wel belangrijk vinden om hieraan deel te nemen.

We merken ook dat wanneer een project de startfase en de administratieve rompslomp achter de rug heeft, sommige actoren het zich gemakkelijker vooroorloven om niet deel te nemen aan collectieve activiteiten, zoals deze animator van een vzw die strijdt tegen dakloosheid: *"Het project loopt al enkele weken goed. Doordat ik andere dringende zaken te doen had, ben ik niet naar de laatste twee algemene vergaderingen geweest"*. Naast de beschikbare tijd, hangt deelname dus ook af van de plaats die het LWGC inneemt in de prioriteitenlijst van de bezorgdheden en urgenties van elke structuur. In dit voorbeeld van een kleine vzw die 16.000 euro krijgt via het LWGC, wordt de directeur

¹² Ze is zich ervan bewust dat deze kennis van de sociale kaart een langdurig vormingsproces vereist en stelt daarom voor dat binnen elk OCMW een medewerker wordt aangeduid voor de opleiding van de professionals, zodat zij de doelgroep efficiënter kunnen begeleiden.

‘verplicht’ om aanwezig te zijn op de vergaderingen, ook al heeft ze geen tijd of vindt ze het overleg niet altijd even zinvol: *“Het gaat om veel geld, dus moet je het wel doen. Maar als je ziet dat [naam van de vzw] door 15 verschillende instanties wordt gefinancierd, dan snap je wel dat ik niet overal naartoe kan gaan ...”*.

De maatschappelijk assistent van een andere vzw beschouwt de deelname aan LWGC-gerelateerde vergaderingen als een absolute prioriteit, omdat de focus van haar structuur net gericht is op het zoeken naar contacten en partnerschappen:

“Ik vind het superbelangrijk om altijd aanwezig te zijn op vergaderingen, juist om met de partners een band te kunnen opbouwen en veel beter bereikbaar te zijn als iemand onze dienst nodig heeft. Door naar het stuurcomité te komen, kun je volgens mij wel een andere, sterkere band opbouwen, waardoor je de partner gemakkelijker kunt bellen. Dat is precies wat we nodig hebben”.

Voor anderen ligt de relatie met het LWGC toch heel anders. Zoals we eerder al zagen, kan de projectoproep ‘opportunistische’ reacties uitlokken, omdat het een manier is om een project te verlenen dat anders zou afgelopen zijn. In zo’n geval is het LWGC niet zozeer vernieuwend, maar biedt het de mogelijkheid om lopende activiteiten in stand te houden. Het is begrijpelijk dat de nieuwe financiering in dergelijke configuratie de gevestigde routines binnen de structuur niet zal verstoren. Door deze gewoonten voort te zetten, wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat ze zich intussen in een ander kader afspelen, namelijk dat van het LWGC, met zijn eigen beperkingen, en in het bijzonder de noodzaak om de projecten opnieuw te integreren in een deels nieuwe, collectieve dynamiek. Dat verklaart waarom sommigen met tegenzin en schrik naar de vergaderingen gaan: diepgewortelde werkwijzen dreigen namelijk te veranderen. Zo zag de directeur van een vzw aanvankelijk het nut niet in van deelname aan de gezamenlijke bijeenkomsten. Ze vond dat haar werk voor en tijdens de looptijd van het LWGC hetzelfde was gebleven. Maar nadat ze enkele veranderingen had opgemerkt in de aanpak van de doelgroepen, begon ze er toch naartoe te gaan, weliswaar met een ‘behoudsgezinde’ strategie die in feite haaks stond op de nieuwe dynamiek die door de andere organisaties op gang was gebracht:

“We kregen eigenlijk minder bezoekers over de vloer en begrepen niet waarom mensen niet terugkwamen. Toen kwamen we erachter dat ze naar (lvzw voor opvang van dak- en thuislozen) gingen. Ik ga nu ook niet beweren dat onze activiteit zinloos was geworden, want we krijgen nog

steeds bezoekers ... Ik vind het wel belangrijk om voort te bouwen op wat er al jaren bestaat en dat eerst goed te verankeren, voordat we aan iets anders denken. Dus ja, ik ga ernaartoe ... Ik werk het niet tegen, maar ik toon wel dat ik er ben”.

Deze uitspraak bevat een aantal elementen die we eerder al hebben gezien: een gevoel van ‘superieure’ legitimiteit op grond van anciënniteit, een trendbreuk in de arbeidsroutines van een organisatie, de komst van nieuwe spelers en een nieuw project die de doelstellingen en de verdeling van de doelgroepen hertekenen. We merken ook het gevoel van eigenaarschap dat op het publiek wordt geprojecteerd (een mening die we enkel bij deze gesprekspartner hebben gehoord). Deze factoren zetten haar ertoe aan bepaalde vernieuwende ideeën af te remmen, wat in eerste instantie ongetwijfeld de dynamiek vertraagt die we ons wel wat vlotter hadden voorgesteld, maar ook integraal deel uitmaakt van het uitrolproces van de projecten die aanpassingen, herzieningen en reflectie vereisen om het evenwicht in een wijk niet te verstoren.

Wat het andere uiterste betreft, werden we ook geconfronteerd met een bewust gehanteerde strategie van ontwijking. Binnen een sociale wijkdienst financiert het LWGC twee medewerkers. Voor een van de animatoren bij het project lijkt daarmee de kous af:

“Ik ga daar niet over liegen: het kan ons eigenlijk niet veel schelen. Waar het ons uiteindelijk om gaat, is dat onze twee voltijdse krachten aan de slag kunnen, pas daarna komt de zoektocht naar middelen. En uiteindelijk, of het nu LWGC is of iets anders, dat boeit ons niet (...) En ja, andere mensen zullen er anders over denken. Maar dat gaat mijn petje te boven, ik snap er niets van. Ik focus gewoon op mijn twee medewerkers, zodat zij het project dat zich aandient op ons grondgebied, kunnen uitvoeren (...) De LWGC’s zullen de complexiteit van de problemen niet veranderen. Dat zijn structurele problemen”.

De afzijdige houding tot het project lijkt hier gerechtvaardigd door de haast waarin de structuur werkt. Aangezien het belangrijk is om het meest dringende aan te pakken en de werknemers goede arbeidsomstandigheden te bieden zodat zij hun taken naar behoren kunnen uitvoeren, wordt het LWGC vooral gezien als een mogelijkheid om een financiële middelen binnen te halen, alsof de organisatie een passieve ‘afnemer’ is, zonder het LWGC de theoretisch verwachte tegenprestatie te geven van een partnerschap in interactie met andere betrokkenen. Deze uitspraak klinkt cynisch en brengt

ook problemen met betrekking tot medewerkers aan het licht, waar we in deel twee op terugkomen. Voor deze structuur beperkt deelname aan het collectief zich tot zekerheid omtrent een blijvende financiering, en niet tot het deelnemen aan een groepsproces.

Sommige van de hierboven aangehaalde indrukken lijken nu duidelijker te worden: het onbehagen, de verveling en de stilte verraden uiteindelijk de verschillen in betrokkenheid van de deelnemers en mate van afzijdigheid tot het project, afhankelijk van de eigen prioriteiten en belangen. Deze afstandelijke of afzijdige houding van de deelnemers tegenover het project en hun deelname aan de vergaderingen, verklaart, althans gedeeltelijk, waarom sommigen zich vervelen of ongemakkelijk voelen. Voor sommige deelnemers lijken de gesprekken teleurstellend (er zijn er in feite niet veel, ze brengen geen verandering in hun werkrouines en lijken niet vernieuwend). Volgens anderen komen de deelnemers eigenlijk niet voor het overleg, maar om te controleren of de subsidies blijven bestaan en of er niet aan hun activiteiten wordt getornd. Er zijn dus discrepanties (zowel wat mogelijkheden als wat belangen betreft) bij de uitvoering en opvolging van het partnerschap.

Hoe deze beperkingen verhelpen

Door de aard van het LWGC-systeem worden de netwerken voor overheidsbeleid hertekend en zelfs complexer gemaakt (Lascoumes, 1996). De doelstellingen voor het terugdringen van sociale gezondheidsongelijkheid zijn helder opgesteld; het is aan de professionals op het terrein om deze concreet uit te voeren. In de beginfase zijn de organisatorische beperkingen groot: de projectopbouw weegt vaak zwaarder dan de vraag naar de middelen die nodig zijn om ze uit te voeren. Om deze beperkingen te overwinnen, maken projectverantwoordelijken en -coördinatoren gebruik van de hen geboden vrijheid om 'creatief' te zijn, een term die vaak aan bod komt tijdens de interviews. Naast de gebruikelijke discussiefora die nodig zijn voor een minimale uitvoering van de projecten, organiseren zij andere, meer of minder formele platforms die beter zijn afgestemd op de lokale situatie. Een wijkreferent vertelt over deze overgang van de beperkingen 'van bovenaf' naar de middelen om deze te overwinnen:

“Toen we de LWGC's oprichtten, zaten we nog met heel wat vragen: we wisten niet precies welke projecten we zouden opzetten, met welke vaardigheden en contacten ... In het begin waren de coördinatoren en directeurs van de structuren aanwezig, maar we konden niet inschatten

wat dat in de praktijk zou betekenen voor onze medewerkers. Dus lieten we dit vacuüm, die vaagheid voor wat ze was en maakten we plaats voor creativiteit. De gaten hebben we op de juiste plaatsen opengelaten, zodat iedereen die zelf kon invullen. En na drie maanden zijn ze met een hele reeks zaken komen aanzetten die ze vaag vonden”.

De aanpassingen doorvoeren omvat coördinatie-werk, iets wat meestal de taak is van de wijkreferenten. Zij proberen de verschillende situaties op elkaar af te stemmen en de verwachtingen van de beleidsmakers en de realiteit op het terrein in overeenstemming te brengen. Als door bepaalde hierboven genoemde pijnpunten niet alles binnen de officiële kaders kan worden gedaan, is het noodzakelijk om het werk voort te zetten en te verankeren via informele platforms, waar overleg mogelijk is zonder bestuurlijke beperkingen en waar meer diepgaande discussies over de projecten kunnen plaatsvinden. Zo organiseert het mobiele team van Vorst eenmaal per maand tijdens de lunchpauze de 'midis du Delta'. Concreet gaat het om een ontmoeting, een ongedwongen samenzijn als voortzetting van het werk dat in de formele settings wordt verricht. Ze worden beschouwd als een 'hoeksteen' (volgens de wijkreferent) om de doelstellingen van de LWGC's (gemeenschappelijke bedrijfscultuur, wederzijdse kennis, netwerken) te bereiken buiten de officiële vergaderingen om. Bovendien zijn ze niet beperkt tot de structuren en actoren die bij het LWGC zijn betrokken, maar staan ze open voor iedereen in de wijk die zich wil engageren of zijn rol in de gezamenlijke dynamiek wil behouden. Het mobiele team heeft ook het initiatief genomen om een organisatie in te schakelen die workshops in collectieve intelligentie aanbiedt. Deze bijeenkomsten bevestigen de krachtlijnen of breiden ze uit, en dragen bij tot een manier van werken die herkenning en zekerheid biedt aan de groep.

De organisatorische dimensie van de LWGC's is enerzijds beperkend, maar laat de actoren toch voldoende armslag om deze moeilijkheden te omzeilen en zelfs om te buigen tot pluspunten. Met andere woorden, het partnerschap kan worden uitgebouwd en ervaren als een beperking voor het maatschappelijk werk, maar ook als een opening naar nieuwe mogelijkheden en innovaties, zoals de voorzitter van een vzw die zich bezighoudt met het voorkomen van uithuiszettingen uit huurwoningen, aangeeft:

“Wanneer we knelpunten of zaken tegenkomen die extra aandacht verdienen, proberen we regelingen uit te werken om die punten samen te bespreken, beslissingen te nemen en te kijken hoe we eruit komen”.

Deze partnerschappen leiden deels tot ‘*halfgestructureerde en halfwillekeurige*’ situaties (Remy, 2015), waarin de actoren gebonden zijn aan strenge beperkingen, maar toch enige speelruimte behouden om de uitvoering van het overheidsbeleid te kunnen sturen. De partners slagen er vaak in om een gedeelde visie en punten van overeenkomst uit te werken die leiden tot ‘wisselwerkingen’ (Blanc, Foucart, Stoessel-Ritz, 2016), die het resultaat zijn van een voortdurende zoektocht naar een evenwicht tussen tegenstrijdige verplichtingen, uiteenlopende belangen en ongelijke machtsverhoudingen. De gecreëerde dynamieken zijn niet gebaseerd op procedures die de actoren beperken, maar op gedeelde waarden, doelstellingen en methoden. Er zijn meningsverschillen, maar die leiden niet tot conflicten. Ze maken het mogelijk om gezamenlijke beleidslijnen te bespreken die uiteindelijk door de meeste betrokkenen worden aanvaard.

Via deze informele overlegfora kunnen de partners zich losmaken van de hiërarchische gezagsstructuren, waarvan de vertegenwoordigers aanwezig zijn tijdens officiële vergaderingen. Deze interacties vinden plaats in de marge. De leidinggevendenden hebben weinig notie van deze werkomgevingen. Ze vertrouwen evenwel op hun professionals, keuren hun voorstellen goed en ondersteunen op die manier de ontwikkeling van een ‘constituerende’ dynamiek. De betrokkenheid tijdens deze informele overlegsessies weerspiegelt het vertrouwen dat de actoren in elkaar hebben. Ze engageren zich tegenover elkaar zonder dat formele procedures garanderen dat de partners hun beloften aan het samenwerkingsverband (op het vlak van informatie, betrokkenheid en expertise) zullen nakomen. Hieruit kan worden opgemaakt dat ze ervan uitgaan redelijkerwijs op elkaars oorspronkelijke engagementen te kunnen vertrouwen.

Het proces van partnerschap beperkt zich dus niet tot de actoren die elkaar ontmoeten en wederzijds erkennen. De dynamiek van deze partnerschappen zet de deelnemers ertoe aan om hun samenwerking structureel te organiseren. De meeste LWGC's 2.0 houden rekening met de mogelijkheid om gaandeweg aanpassingen door te voeren, zoals onder meer blijkt uit het bestaan van reglementen en werkingsscharters, waarvan er één bijvoorbeeld bepaalt dat: *“de inbreng van experts of van personen met specifieke expertise kan worden ingeroepen voor specifieke vereisten van de vergadering”*.

Zelfs een contractueel vastgelegd partnerschap blijft dus deels informeel. Het legt een deel van de informele praktijken (reeds bestaande netwerken die niet door juridische overeenkomsten of gezamenlijke financiering waren gebonden) formeel vast en verlegt de grenzen van het vroegere informele karakter door nieuwe structuren te implementeren die zelf niet noodzakelijkerwijs worden gefinancierd binnen het kader van de LWGC's. De logica achter deze partnerschappen laat dus ruimte voor initiatief aan professionals die de horizontale structuur verkiezen boven de verticale (dit is van bovenaf, vanuit het politieke niveau).

3. Hoe valt partnerschap te evalueren?

Vervolgens komen we bij de vraag hoe partnerschap kan worden gemeten en geëvalueerd. Zoals we eerder hebben gezien, variëren de toepassingen ervan. Hoewel overeenstemming kan worden bereikt over een deels gemeenschappelijke inhoud, is het onbegonnen werk om alle configuraties in één enkele definitie samen te vatten. Hoe meet je een activiteit die op zich zeer divers is en waarover geen consensus bestaat? Dat is echter wel iets waar organisaties tegenaan kijken. De meeste evalueren hun eigen activiteiten, waaronder hun partnerschappen; organisaties die projecten coördineren, moeten daarover rapporteren aan de overheid. Aangezien het partnerschap zowel een voorwaarde vormt (voorafgaand aan het sluiten van een contract) als verondersteld wordt een gevolg te zijn van de LWGC's, moeten deze aspecten tot uiting komen in de verschillende verslagen en feedback. Hoe kunnen we bijdragen aan de inhoudelijke evaluatie van de structuren, en meer specifiek van het partnerschap?

Een partnerschap dat bovenal interpersoonlijke relaties bevat

De geïnterviewde actoren onderscheiden verschillende manieren om de effecten van partnerschap te meten: aantal bereikte personen (begunstigden), aantal vergaderingen, opzetten van nieuwe projecten, betere doorverwijzing ... Deze indicatoren zijn voornamelijk kwantitatief en zeggen misschien niet veel over de mate van betrokkenheid. Als een inwoner aan een vergadering deelneemt zonder aan het woord te komen, moeten we zijn aanwezigheid dan als een ‘succes’ beschouwen? Bij de werknemers rijst de vraag of hun inbreng ‘zinnig’ is: de evaluatiemethoden kunnen wel een reeks activiteiten meten, maar hoe kunnen we weten welke activiteiten voor hen het meest relevant zijn voor de uitoefening van hun beroep?

Spontaan komen er kwantitatieve elementen naar boven. Maar vanaf wanneer kan een actie relevant of nuttig worden beschouwd?

“Wij ontmoeten gezinnen, wij verwijzen hen door ... En toch blijft altijd de vraag: vanaf wanneer loont ons werk? Stel dat drie alleenwonende, weinig mobiele mensen via het OCMW bij ons komen aankloppen. Wij slagen erin om een sociaal vangnet voor hen op te zetten. Loont dat de moeite, of is het pas zinvol vanaf 30, 50 of 200 personen? Voor mij is dat de hamvraag voor onze sector: vanaf wanneer is wat we doen zinvol; vanaf wanneer of hoeveel is ons loon verdedigbaar?” (directeur van een vzw voor burenhulp)

In de praktijk komt men al snel tot de conclusie dat kwantitatieve indicatoren ontoereikend zijn en dat kwalitatieve indicatoren moeilijk uit te werken en te interpreteren zijn. Hoe kan men verslag uitbrengen van het groeiproces van een vertrouwensrelatie, een bemiddeling of empowerment bij de bewoners?

“Er zijn volop mogelijkheden om mensen uit andere verenigingen te ontmoeten die ongeveer hetzelfde doen als wij. Dan is het een kwestie van affiniteiten. Je maakt bijvoorbeeld kennis met Micheline, een maatschappelijk assistent die in vereniging X werkt. Jullie kunnen het supergoed met elkaar vinden en wisselen telefoonnummers uit. Ze zegt tegen jou: als je ooit eens met een vraag zit over dit of dat, bel me gerust. Ik heb daar mijn scriptie over gemaakt. Zo iets staat nergens vermeld. Zelfs de vereniging waar zij werkt, staat nergens in ons activiteitenverslag vermeld. Op die manier kan ik voor mijn werk terugvallen op haar hulp. Ook omgekeerd, hé. Ik zeg tegen haar: bel me maar als je iets nodig hebt. Ik denk dat het bij de meeste partnerschappen zo werkt. Maar ook omgekeerd, in het geval van iemand die we niet kunnen uitstaan. Ook al heeft hij heel goede info, dan nog bellen we hem niet. Uiteindelijk komt het daar op neer. De officiële partnerschappen die we aangaan, die we zoveel mogelijk benadrukken en vier paragrafen aan wijden in onze activiteitenverslagen – bijvoorbeeld, omdat we twee keer een daklozenronde hebben gedaan met iemand – zijn soms minder waardevol dan wanneer ik Micheline bel”. (Maatschappelijk werker bij een vzw die strijdt tegen dak- en thuisloosheid)

Dit fragment benadrukt hoe moeilijk het is om onzichtbaar werk te beoordelen, of anders gezegd, werk dat grotendeels buiten elke vorm van rangschikking of systematiek valt en toch kan worden aangemerkt als een rapporteerbare prestatie. Veel medewerkers wijzen erop dat

mond-tot-mondreclame wellicht de meest doeltreffende en in ieder geval de meest voorkomende manier is om het partnerschap uit te bouwen. Dit versterkt het idee dat partnerschap minder tussen structuren dan tussen personen speelt. Partnerschappen worden gezien als iets tussen organisaties (vzw X werkt samen met vzw Y), terwijl het in werkelijkheid eerder gaat om individuele medewerkers die binnen het partnerschap contacten met elkaar leggen en samenwerken. Partnerschap slijpelt niet vanzelf door: het is in de eerste plaats gebaseerd op onderling vertrouwen. Of zoals een straathoekers aangeeft: *“Wat er in onze sector werkt? Veldwerker M. heeft een goede band met veldwerker A. en met M. Ze slaan de handen in elkaar om bepaalde zaken gedaan te krijgen.”* Deze directeur van een vzw vertelt:

“Wat voor ons erg nuttig blijkt, is bijvoorbeeld dat het OCMW van [gemeente 1] al heel lang mensen naar ons doorverwijst, terwijl dat bij het OCMW van [gemeente 2] slechts sporadisch gebeurt. Want wat is eigenlijk de basis van alles wat met eerstelijnszorg, als ik het zo mag noemen, te maken heeft? Het draait om vertrouwen. Als medewerker M. medewerker D. die daar werkt, kent, en hij vertrouwt hem, dan komen de doorverwijzingen ineens vanzelf”.

Dit voorbeeld toont duidelijk aan dat deze vzw in theorie soortgelijke contacten zou kunnen hebben met de OCMW's – hoe uiteenlopend ze ook zijn – aangezien ze dezelfde taken hebben. In de praktijk zien we dat de relaties zowel vlot als moeizaam kunnen verlopen. De oorzaak van die tegenstrijdigheid heeft te maken met de personen erachter en niet met de instellingen. Wat wordt aangewezen als belangrijkste basis van partnerschap, blijkt dus weinig 'meetbaar' en dus weinig zichtbaar te zijn.

Deze opmerking geldt doorgaans ook voor de andere kwalitatieve indicatoren: *“De kwantitatieve indicatoren zijn duidelijk; een kwalitatieve beoordeling is lastiger”*, aldus de verantwoordelijke van een welzijnscentrum, die onder meer ook een sociaal restaurant in goede banen leidt. Sinds de start van het project waarbij zijn organisatie betrokken is, heeft hij, naast een aantal samenwerkingsverbanden, verschillende kwalitatieve methoden uitgetest om zijn werking te onderbouwen met objectieve gegevens (profiel van de mensen). Hij paste deze methoden ook toe op het publiek van het restaurant (tevredenheidsenquêtes in verschillende talen, gebruik van smileys voor mensen die minder goed kunnen schrijven, enz.). Geen van deze methoden voldoet echter aan zijn verwachtingen, laat staan dat ze hem overtuigen, zeker niet voor een publieke ruimte waar bewoners komen en gaan. De kwetsbaarheid van de doelgroep geeft hem het gevoel dat

hij hen ‘*labelt*’, terwijl de aanwezigheid van bewoners niet automatisch betekent dat je kunt meten wie geen gebruik maakt van het aanbod. Een wijkreferent vat het als volgt samen: “*We kunnen niet meten wat achter gesloten deuren blijft*”.

Omdat het moeilijk was hun werk te meten en onder de aandacht te brengen, raakten sommige wijkreferenten gefrustreerd en overwogen ze om extra methodologische ondersteuning in te schakelen (bovenop die van de vzw CeRAPPS¹³, voordien Sacopar). Dat plan werd echter opgegeven, omdat het vraag naar financiële tussenkomst voor deze ondersteuning door de administratie werd afgewezen.

Wanneer het zichtbaar maken van partnerschap een taak op zich wordt

Via operationele rapportering, evaluatieverslagen en het in cijfers uitdrukken van de activiteiten wordt het verrichte werk zichtbaar gemaakt. Het in kaart brengen van de activiteiten verbergt soms een andere tegenstelling (Breton, Perrier, 2018) die door de geïnterviewde medewerkers onder de aandacht werd gebracht: discrepanties tussen de verwachtingen om dit werk zichtbaar te maken en de realiteit van het uitgevoerde werk. Zoals eerder opgemerkt, kan een groot deel van de activiteiten niet worden uitgedrukt in cijfers of andere objectieve gegevens. In deze omstandigheden schipperen de medewerkers tussen de wens om hun eigenheid te behouden en de noodzaak om partnerschappen te omschrijven in bewoordingen die onmiddellijk en gemakkelijk te begrijpen zijn. Ook hier hangt alles samen met de specifieke praktijken van elke structuur.

Inspanning om te voldoen aan de druk van het partnerschap

“*We hebben tegen [de straatpsycholoog] gezegd dat het in eerste instantie de bedoeling was om een band op te bouwen*”; “*we willen graag een partnerschap aangaan*”; “*we gaan gebieden opdelen, een band opbouwen*”. Deze fragmenten uit gesprekken benadrukken de reeds genoemde doelstellingen rond het idee van partnerschap. Zoals ze worden geformuleerd, geven ze soms het gevoel dat ze worden beschouwd als na te komen verplichtingen, zonder dat er bewijs is voor hun relevantie en zonder dat de voorwaarden achteraf worden aangegeven. Het zichtbaar maken van partnerschap is dus bijna net zo belangrijk als de materiële uitvoering en de effecten ervan. Hoewel niemand betwist dat

partnerschap een positieve zaak is, vragen velen zich af welke plaats dit proces inneemt bij het beoordelen van de relevantie van het geleverde werk. Deze straathoekwerker kaart een probleem aan waarmee zij wordt geconfronteerd:

“Ik ben aangeworven op basis van een soort ... met uitermate tegenstrijdige instructies. Je moet iets doen dat eigenlijk onmogelijk is, omdat we er het geld niet voor hebben. Toch moet je er iets proberen van te maken, anders valt de financiering weg. In zo’n situatie is het echt lastig om je weg te vinden (...) Als ik even kritisch mag zijn ... We worden aangemaand om veel partners te vinden, zelfs al was maar om ergens te kunnen vermelden dat X of Y je partner is, terwijl die eigenlijk niets concreets toevoegt. Meerwaarde voor het verrichte werk is er niet. Maar je kunt dan ten minste zeggen dat je 15 partnerschappen hebt. Het heeft veel weg van een wedstrijd om partners te vinden, wat toch niet de bedoeling kan zijn. We gaan volledig op in deze nieuwe obsessie voor partnerschap. En dat maakt deel uit van de evaluatiecriteria waaraan we moeten voldoen.”

Deze respondent vindt dat haar vzw die daklozen begeleidt, onvoldoende financiële middelen heeft om zich bezig te houden met institutionele partnerschappen (tussen haar organisatie en andere), omdat ze het zo al druk genoeg heeft met de zorg voor haar doelgroep. De verwachtingen van het LWGC-project verplichten haar echter om deze doelstelling uit te werken en zichtbaar te maken. Zo niet, zouden de subsidies niet zijn gebruikt voor het beoogde doel. Aangezien het promoten van partnerschappen een van de prioritaire aspecten is van de LWGC’s, besluit ze een activiteit te schetsen die daar enigszins op lijkt, ook al vindt ze dat dit niet de meest aangewezen manier is om de realiteit van haar werk te benaderen.

Een argwanende directeur van een vzw geeft het feit dat de overheid het gebruik van subsidies zichtbaar wil maken en rechtvaardigen, wel toe, maar ziet in de nadruk op partnerschap vooral een ‘instrument voor toezicht’ op de werknemers:

“Je moet in de hokjes passen, anders dreig je je subsidie te verliezen. Ik vind dat dus geen ‘bottom-up’. Het komt eerder van bovenaf, vanuit de instellingen. Soms is het zelfs een beetje absurd”.

¹³ Centre de Recherches et d’Actions pour des Projets en Social-Santé (centrum voor onderzoek en acties in de welzijns- en gezondheidszorg)

Het zichtbaar maken van de verandering is daarom vaak een taak op zich waartoe de werknemers onder meer via administratieve procedures worden gedwongen. Dat kan gaan om het tonen van – bij voorkeur positieve – resultaten of, zoals voor het partnerschap, maatstaven die moeten dienen als leidraad van de werkmethoden, maar ook om de betrokkenheid bij de uitvoering van de projecten te benadrukken.

De manier waarop het proces wordt voorgesteld, kan vrij ver afstaan van de reële veranderingen in de dagelijkse praktijk. Toch vervult het een belangrijke politieke rol. Aangezien dit proces een (gedeeltelijk fictieve) overeenkomst aantoonde met de hervormingsverplichtingen, meer bepaald op het gebied van partnerschappen, draagt het bij aan het concept van verandering, dynamiek en modernisering, een concept dat in de openbare ruimte kan worden ingezet, maar ook van toepassing is op alle structuren en het beleid.

Een voorbeeld rond het thema wijkparticipatie illustreert goed de kloof die kan bestaan tussen enerzijds de mogelijkheid om een collectieve actie onder de aandacht te brengen en anderzijds het vermogen van die actie om de situatie van deze inwoners concreet te veranderen. Romain, een buurthuisanimateur, die zich onder meer inzet voor betere huisvesting, vertelt ons dat zijn leidinggevendende hem aanmoedigen om de buurtbewoners bij ‘burger-’ en ‘collectieve’ initiatieven te betrekken in het licht van de doelstellingen die ook zijn opgenomen in de roadmaps van de LWGC's (golf 1 en 2) en in het GWGP.

“Wij zetten ook in op een gezamenlijke aanpak: we brengen mensen bijeen om samen, als burgers na te denken over de vraag: oké, maar hoe komt het eigenlijk dat ik met dit probleem zit? In hoeverre maakt mijn eigen probleem deel uit van een meer structureel collectief probleem? En wat kunnen we doen om het recht op huisvesting daadwerkelijk uit te oefenen?” Ze hebben daarvoor betoogd en spandoeken gemaakt. Een superleuk stripverhaal gemaakt, videoclips opgenomen en zijn aan het woord gekomen tijdens de commissie huisvesting. Tja, zo gaat dat, er zijn er die iets doen, en er zijn er ... De heer S. van het gelijkvloers gaat fel tekeer. Hij neemt de microfoon en begint te praten. Maar ondertussen is zijn woonsituatie er niet beter op geworden. Toch helpt het hen echt. Het helpt hen om in actie te komen, om iets te vinden ... Door te denken: oké, als ik een woning zoek, moet die ook betaalbaar zijn. Ach, ik zal uiteindelijk wel iets anders vinden”. Dat vat een beetje samen wat wij proberen te doen: ervoor zorgen dat de mensen hun buurt beter leren kennen. En dat is

volgens mij ook wat ook sterk aansluit bij de LWGC's, ook al zijn zij erg resultaatgericht”.

In dit fragment uit het interview vertelt Romain dat hij collectieve workshops organiseert om de bewoners aan te moedigen om zelf hun problemen aan te pakken, zodat ze een beter inzicht krijgen in hun situatie en hun rechten kunnen opeisen. Dit is te vergelijken met het concept ‘empowerment’, dat we kunnen omschrijven als ‘het proces waarbij een individu of een groep de vaardigheden ontwikkelt om zijn individueel en collectief handelingsvermogen te versterken’ (Bacqué en Biewener, 2013). Deze workshops geven mensen de kans om elkaar te ontmoeten, maken van de bewoners actieve deelnemers en beïnvloeden vermoedelijk hun politieke bewustwording. Het is dan ook verrassend om te horen dat, “de woonsituatie van de heer S. helemaal niet is verbeterd”. Alsof het collectieve initiatief, zelfs zonder oplossing voor het huisvestingsprobleem, op zichzelf voldoende was. Ten slotte benadrukt hij dat zijn initiatief “sterk aansluit” bij de LWGC's, ondanks zijn kanttekening: wat het “resultaat” betreft, is het doel niet noodzakelijkerwijs bereikt. Deze getuigenis benadrukt de mogelijke discrepantie tussen het voldoen aan administratieve verwachtingen (bewonersparticipatie) zonder dat deze systematisch gepaard gaan met een daadwerkelijke verandering van de situatie, in dit geval een verbetering van de woonomstandigheden. Met andere woorden, en zonder de positieve impact van dit project op andere vlakken te negeren, kunnen de doelstellingen van enerzijds de organisaties en anderzijds de inwoners uiteenlopen, waarbij het succes van een structuur niet noodzakelijkerwijs ook het succes betekent van de inwoners.

De moeilijke interpretatie van ‘succesvol’ partnerschap

Aangezien partnerschappen divers zijn en verschillend worden gedefinieerd en geïnterpreteerd, moeten de verslagen over de activiteiten van elk project met de nodige voorzichtigheid worden gelezen. In de praktijk is er geen eenduidigheid in de opmaak van cijfers of in de kwalitatieve evaluatie van praktijken, die op zich zeer variabel zijn. Deze diversiteit wekt ongerustheid bij sommige actoren, vooral bij degenen die een langdurige en sterk ontwikkelde partnerschapscultuur hebben. Silke, de LWGC-verantwoordelijke van een grote, multidisciplinaire organisatie die tal van activiteiten aanbiedt (creatieve workshops, turnlessen, babymassage, koken ...), laat ons weten dat ze zich zorgen maakt over de rapportering van haar activiteiten:

“Voor mij heeft partnerschap een vrij strikte betekenis: er moet echt sprake zijn van de uitvoering en opvolging van een gezamenlijk project, anders noem ik het gewoon samenwerking. Maar een andere organisatie die het concept partnerschap breder interpreteert, zal resultaten rapporteren waaruit blijkt dat zij veel partnerschappen zijn aangegaan, terwijl hun aantal activiteiten misschien wel kleiner is dan het mijne. En dan kan de overheid denken dat ik niet genoeg doe”.

Silke hanteert op basis van haar eigen beroepservaring (acht jaar gespecialiseerd opvoedster in verschillende multidisciplinaire organisaties) een ‘*strikte*’ definitie van partnerschap, waarmee ze het uitwerken en uitvoeren van een gezamenlijk project bedoelt, en onderscheidt dit van een ‘samenwerking’. Deze hiërarchisering tussen ‘partnerschap’ en ‘samenwerking’ laat zien dat zij weet dat er een samenhangend geheel bestaat van samenwerkingsvormen tussen organisaties, waarvan het ‘partnerschap’ de meest ‘kwaliteitsvolle’ en doorgedreven vorm lijkt te zijn. Silke is vertrouwd met vakoverschrijdend werken en het delen van beroepspraktijken, waardoor partnerschap voor haar vanzelfsprekend is. Haar huidige werk in deze organisatie ligt in het verlengde van haar professionele loopbaan. Onder deze omstandigheden verandert het LWGC niet veel aan de reeds bestaande partnerschapscultuur: partnerschap is voor Silke en haar organisatie geen nieuwe of innovatieve praktijk. Daardoor is het niet mogelijk om aanvullende elementen of voordelen van het partnerschap te laten zien, want dit werk werd al eerder gedaan.

Als we daarentegen het voorbeeld nemen van een jonge organisatie die door het LWGC wordt ingeschakeld in een nieuw partnerschapsavontuur, kan dit als een ‘succes’ worden gerapporteerd. Aangezien er vóór het LWGC nog geen effectieve stappen waren gezet in de richting van een partnerschap, zal de meerwaarde duidelijk zijn. De perceptie zal dezelfde zijn bij een professional die weinig ervaring heeft met institutionele samenwerkingsverbanden.

Hieruit blijkt dat het meten van de impact afhankelijk is van de coderingsmethoden van de organisaties: in dit geval is de interpretatie van de resultaten niet dezelfde, afhankelijk van de betekenis die men aan ‘partnerschap’ geeft. De activiteiten van een organisatie komen in de eerste plaats tegemoet aan specifieke doelstellingen en organisatorische routines, en aan de arbeidscultuur van hun werknemers. Wanneer we nagaan hoe een structuur de

doeltreffendheid van een partnerschap evalueert, is het mogelijk dat die structuur in werkelijkheid niet goed weet wat er wordt geëvalueerd en dat het vergelijken van de activiteiten van twee zeer verschillende structuren neerkomt op het vergelijken van appels met peren.

Hier ontbreekt een ‘*proces van afstemming*’ (Callon, 1986). Dat is een proces van ‘probleemstelling, gebaseerd op een gedeelde diagnose die betekenis geeft aan het gezamenlijk handelen; er bestaat immers geen sjabloon voor wat de overheid onder partnerschap verstaat. Het formuleren van een officiële definitie van partnerschap brengt evenwel andere risico’s met zich mee: gelijkschakeling van de praktijken, prestatiedruk als gevolg van een vooraf bepaalde indicator ... Punt is alleen dat gegevens constructies zijn en dat aanvullende kwaliteitsvolle documentatie helpt om de gemeten praktijken te begrijpen en het risico op misbruik van gegevens terug te dringen.

Conclusie van deel een: partnerschap stelt niet iedereen voor dezelfde uitdagingen

In tegenstelling tot het idee dat partnerschap vanzelfsprekend is en zich zonder enige weerstand of zelfs terughoudendheid aan de actoren opdringt, zien we een verscheidenheid aan partnerschapsvormen en manieren ze te benutten. Ze weerspiegelen de uiteenlopende beweegredenen van de deelnemers aan het LWGC-programma, die variëren van intellectuele of ‘ideologische’ aansluiting tot deelname uit eigenbelang (vanwege de toegewezen middelen), gekoppeld aan overlevingslogica voor kleine structuren, of gedwongen deelname (door hogere toezichthouders) met, in elk van deze configuraties, incidentele wanverhoudingen tussen tijd en collectieve beperkingen van het partnerschap en tijd en beperkingen van de organisaties zelf.

Kortom, de observatie van de vergaderingen en gesprekken over de LWGC’s laten zien dat, achter het ideaalbeeld van het ‘partnerschap’, de beweegredenen van de deelnemers soms ver afstaan van de ‘partnerschapsgeest’ zoals die oorspronkelijk werd bedacht of zoals men die spontaan voor ogen heeft. De intenties van het partnerschap en de ambitie om een horizontale gedachtenuitwisseling tussen partners te ontwikkelen in een participatief kader worden gedwarsboomd door professionele

concurrentie, de partnerschapscultuur van elk van de partners, de specifieke geschiedenis van elk gebied (de werking van de coördinatie, de mate van legitimiteit/anciënniteit van de actoren en een duidelijke spreiding van de doelgroepen tussen de structuren, die stuk voor stuk het evenwicht van een wijk bepalen) en de structuren met uiteenlopende middelen en strategieën. In deze omstandigheden kunnen de LWGC's worden gezien als een instrument dat dreigt bestaande netwerken van actoren te destabiliseren. Hoewel de bij de LWGC's betrokken actoren dezelfde retoriek hanteren en de overtuiging delen dat samenwerking tussen vakgebieden en instellingen noodzakelijk is, **brengt het vraagstuk 'partnerschap' niet dezelfde uitdagingen met zich mee.** Deze uiteenlopende uitdagingen zijn vooral zichtbaar aan het begin van het proces, wanneer actoren aanwezig zijn die zich later zullen terugtrekken, of wanneer de gemeenschappelijke belangen nog niet zijn besproken of vastgelegd. Ze blijven tot op zekere hoogte bestaan en herinneren eraan dat het succes van elk instrument afhangt van een wisselwerking tussen een politiek programma dat 'van bovenaf' komt en evenveel realiteiten op het terrein als er contracten zijn. De concrete vorm die deze kruisbestuiving aanneemt, wordt bepaald door degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan.



Vraagtekens bij de identiteit van de professionals

Ook al wordt het onderwerp niet door iedereen openlijk ter sprake gebracht, kunnen we meten in welke mate het partnerschapsbeleid de professionele identiteit van de betrokken actoren in vraag stelt. Professionele identiteit is in de eerste plaats *‘een sociaal verankerde identiteit in een beroep. Het is het resultaat van de integratie van professionele kennis’* (Gentili, 2005). In die zin vormt identiteit een secundaire socialisatie. Bovendien zijn professionele identiteiten ook *‘sociaal erkende manieren waarop individuen elkaar identificeren in het kader van werk en tewerkstelling’*, aldus Claude Dubar (2000). Met andere woorden, professionele identiteiten zijn zowel het resultaat van een professionele loopbaan met verworven competenties, als een onderdeel van een relationeel perspectief: ze worden ook medebepaald door hoe andere professionals naar je kijken.

De opbouw van het partnerschap en de gestelde doelen vergen diverse vormen van veelzijdigheid en uiteenlopende beroepscompetenties: interesse tonen in het werk van andere organisaties, zich laten inspireren, ideeën en werkwijzen delen ... Deze territoriale bestuursvorm bevordert een proces waarbij professionals uit verschillende sectoren hun aanpak steeds meer op elkaar afstemmen. Deze dynamiek wordt overal op verschillende manieren benadrukt: samenhang, complementariteit, ontzuiling, zoeken naar een gemeenschappelijke communicatiestijl of cultuur, enz.

Deze processen stellen de werkwijzen van de verschillende beroepen ter discussie. Ze kunnen zelfs worden ervaren als het in twijfel trekken van de eigen deskundigheid. Hoe moet je je als maatschappelijk assistent opstellen als je moeite hebt met het psychopathologisch categoriseren van de mensen die je begeleidt, en dus met het vinden van je plaats in een multidisciplinaire welzijns- en gezondheidszorgomgeving? Hetzelfde geldt voor structuren die dankzij werkingssubsidies gaandeweg hun autonomie hebben opgebouwd en die zich nu moeten aanpassen aan of zich moeten schikken naar een logica van projectoproepen en incidentele subsidies vanuit de politiek, die concurrentie in de hand werken. Dit vereist nieuwe vaardigheden van de medewerkers om hierop in te spelen en vooral om hun plaats te vinden in een gezamenlijk project dat zij niet alleen vormgeven. In Frankrijk heeft Françoise Liot (2020) zich bijvoorbeeld gebogen over het partnerschap *‘Culture et Santé’* (Cultuur en Gezondheid) dat in 1999 van start is gegaan. Het gaat om een ongewone samenwerking tussen de *‘culturele wereld’* en een ziekenhuis waar curatieve taken de boventoon voeren. Opzet van het partnerschap: ouderen en personen met een handicap culturele projecten

aanbieden. Dit project bevat overeenkomsten met de uitdagingen van de LWGC's, in die zin dat het individu als een volwaardig persoon wordt beschouwd en niet alleen als een lichaam dat pijn lijdt. De socioloog benadrukt wel het risico dat de artistieke creatie *‘verwatert’* door de vele doelstellingen van de gezondheidszorg, waardoor deze acculturatie kan leiden tot een *‘verlies aan artistieke erkenning’*¹⁴. Met andere woorden, samenwerking tussen verschillende sectoren kan ten koste gaan van een van hen, die hierdoor aan erkenning, legitimiteit en invloed zou inboeten. Sommige beroepsgroepen hebben er jaren over gedaan om legitimiteit en een zekere autonomie ten opzichte van andere, min of meer verwante of concurrerende groepen op te bouwen. Nu echter zetten de aansporing, verplichting of het streven naar partnerschap hen ertoe aan om zij aan zij te functioneren, samen te bouwen aan projecten en identieke doelstellingen na te streven, wat onvermijdelijk de vraag oproept of hun autonomie en legitimiteit vandaag nog standhouden en of ze nog het gevoel hebben over eigen specifieke vaardigheden of expertise te beschikken.

Deze paradoxen, tegenstrijdigheden, maar ook de aangetoonde bereidheid om samen te werken en compromissen te sluiten met partners, zetten aan tot nadenken. In welke mate kunnen deze tendensen binnen de LWGC's worden waargenomen en gemeten, nu ze stilaan ook in de wetenschappelijke literatuur worden beschreven?

A. Aanpassing van professionele identiteiten

Zoals eerder opgemerkt, verschillen de partnerschapsculturen die aan het LWGC voorafgingen, naargelang de lokale configuraties, de doelstellingen van de organisaties en de ervaring van de professionals. In gevallen waar deze partnerschapscultuur al lang bestaat en stevig verankerd is, is het antwoord op bovenstaande vragen eenvoudig: de LWGC's vormen een voortzetting van de bestaande beroepspraktijken. Zodoende blijven de professionele routines bestaan en brengen nieuwe projecten slechts minieme veranderingen teweeg. Dit is wat een directeur van een buurthuis, dat verbonden is aan een medisch huis, hierover zegt:

“We hebben altijd al een band gehad met [het medisch huis]. Het is nu niet zo dat het LWGC alles volledig heeft omgegooid. Zij hebben hun catalogus en delen die met onze doelgroep. En wij proberen tijdens de activiteiten het

¹⁴ ‘De diversificatie van de actoren die betrokken zijn bij het openbaar cultuurbeleid leidt tot een toename van de uitdagingen en verwachtingen ten aanzien van culturele projecten, met het risico dat ze verwateren tot doelstellingen waarbij de artistieke dimensie niet als centraal wordt beschouwd, maar als secundair of zelfs ongeschikt’ (blz. 47).

thema ‘huisvesting’ wat meer in de kijker te zetten. Hun catalogus bevat 20 mogelijke opties en wij kiezen er vijf of zes uit die het dichtst bij huisvesting aanleunen. Wanneer we tijdens de activiteit het thema huisvesting proberen naar voor te schuiven, gaat de animator soms vol op de rem staan, omdat we buiten haar terrein gaan. (...) Af en toe organiseren we gezamenlijke workshops waarvoor we actoren uit de gezondheidssector uitnodigen. Ook hier geldt: wij hebben onze boodschap en vullen die aan met hun gezondheidsthema. Het is aan ons om binnen onze grenzen te blijven”.

Dit voorbeeld illustreert mooi het evenwicht tussen twee instellingen met elk hun eigen expertise en territoriale verankering, die vóór de oprichting van het LWGC al samenwerkten.

Hieruit kan worden afgeleid dat dit project in het verlengde ligt van eerdere projecten, zoals blijkt uit het feit dat het niet wordt gezien als een ‘LWGC-project’, maar als een project dat door het LWGC wordt voortgezet met enkele aanpassingen, zoals een hogere vergaderfrequentie.

Dit brengt ons bij de problematiek die in dit deel wordt onderzocht: blijkbaar waken alle partijen erover dat in de gesprekken en realisaties rekening wordt gehouden met hun persoonlijke visie, zoals blijkt uit het feit dat de reactie van de gezondheids-animator wordt beschouwd als hevige weerstand (zij “gaat vol op de rem staan”) tegen een aanpak die te veel ruimte laat voor wat het buurthuis bepleit en voor ogen heeft. De medewerker van het medisch huis daarentegen verkiest “binnen zijn grenzen te blijven”, waarmee hij bedoelt dat zijn professionele identiteit in dit geval behouden moet blijven.

In dit voorbeeld zien we dus dat er wel degelijk interesse is om samen te werken, maar op voorwaarde dat de ‘partner’ daar niet (te veel) van profiteert om zijn visie op een bepaalde kwestie door te drijven. Aangezien beide instellingen al jarenlang volgens deze principes werken, is dit evenwicht een routine geworden en lijkt iedereen zijn plaats te vinden. We hebben bij hun vertegenwoordigers geen vijandige uitspraken gehoord die op een conflict of bedreiging zouden kunnen wijzen. In dit geval zet de LWGC-georiënteerde transformatie van het partnerschap een bestaande werkwijze voort, waarbij de actoren zich bij het LWGC aansluiten zonder dat zij hun professionele aanpak of gewoonten fundamenteel aanpassen. We stellen wel vast dat ze zorgvuldig toezien op het behoud ervan tegenover een partner die daar mogelijk verandering kan in brengen.

B. Tegenstrijdige professionele belangen combineren

Uit ontmoetingen met professionals die betrokken zijn bij LWGC’s blijkt meestal dat zij het partnerschap zonder voorbehoud goedkeuren en bereid zijn om samen te werken. De formulering van deze ambities wordt echter voorafgegaan door de constatering van een obstakel: het bestaan van ‘klieken’ (de term die het vaakst terugkomt), ‘privéjacht-terreinen’ en ‘eigen speelterrein’ (of het nu gaat om acties of doelgroepen). Het spreekt voor zich dat niemand deze obstakels voor zichzelf opeist: men herkent of vermoedt ze bij anderen. Die klieken zijn vanzelfsprekend van toepassing op de anderen.

Dat geldt ook voor deze coördinator van een vzw binnen een project, die twee andere vzw’s noemt die volgens hem hetzelfde publiek aanspreken als de zijne:

“In mijn vorige job was ik er al instinctief mee bezig. Tijdens mijn carrière heb ik een instinctieve affiniteit en verbondenheid ontwikkeld met het concept van netwerken en verwevenheid. Tja, dat maakt nu eenmaal deel uit van het DNA van mijn studies (...) En ik kijk toe hoe zij [de twee vzw’s] op de verzoeken van de mensen reageren, omdat ze potentieel hetzelfde publiek hebben als wij. Precies dat beschouwen ze als hun ‘klik’. In eerste instantie was er enorme weerstand vanuit hun diensten. Ze ‘beschuldigden’ ons niet, maar zeiden wel: wij doen jullie werk al. Maar er is een dialoog, er zijn gesprekken. Dat is hoe ik het ervaar. Het zal tijd kosten, maar begint toch al langzaam vorm te krijgen”.

We kwamen vaak een discours tegen dat als volgt was opgebouwd: eerst een terugblik op de eigen beroepsloopbaan, om het idee te bevestigen dat het partnerschapsconcept ingebed is (wat neerkomt op de stelling: als een partnerschap niet werkt, “ligt dat niet aan mij, maar aan de ander”); vervolgens enkele opmerkingen over de ervaren moeilijkheden. Het gaat hier om uitspraken die verwijzen naar het opeisen van een specifieke expertise of doelgroep door andere organisaties; en tot slot is er de constatering dat de eerste struikelblokken langzaam worden weggewerkt dankzij een steeds betere wederzijdse kennis.

Bij nader onderzoek blijkt dat degenen die een functie bekleden bij onze gesprekspartner en de twee andere betrokken vzw’s exact dezelfde universitaire opleiding genoten (met uitzondering van de masterspecialisaties), en dat hun beroepservaring betrekking heeft op zeer vergelijkbare structuren. We kunnen dus redelijkerwijs aannemen dat ze

allen dezelfde partnerschapscultuur delen en dat hun professionele identiteit gebaseerd is op hetzelfde socialisatieproces. Toch wordt in het genoemde fragment het bestaan van deze cultuur bij henzelf benadrukt om die bij anderen te relativiseren. We kunnen dan ook stellen dat de vastgestelde problemen vooroordelen blootleggen over de 'partners'. In dit geval lijken deze vooroordelen via *dialogoog en gesprekken* gaandeweg te verdwijnen. Als dat inderdaad het geval is, wordt een van de doelstellingen van de LWGC's, namelijk samenwerken vanuit wederzijdse kennis, hier ten volle bereikt. Het project zorgt ervoor dat organisaties en professionals die elkaar niet of nauwelijks kennen en wantrouwig tegenover elkaar staan, beseffen dat ze meer in huis hebben om te delen dan voor zichzelf te houden.

We kunnen ook stellen dat men door op de vermeende 'klieken' van anderen te wijzen, aan zijn eigen 'klieken' wordt herinnerd. Is de perceptie van wat anderen eisen niet juist een verwijzing naar wat men voor zichzelf als rechtmatig beschouwt?

Het gesprek met deze coördinator illustreert de ambivalente houding van de professionals. Enerzijds benadrukken ze hun goede wil en de concrete inspanningen die ze leveren om de LWGC-doelstellingen te bereiken – met name op het vlak van wederzijdse kennisverwerving – met partners die volgens hen activiteiten en taken hebben die sterk lijken op, zo niet identiek zijn aan die van hen. Dat geeft aan dat ze de gelijkschakeling van praktijken, de aanpak van problemen en hun oplossingen hoog in het vaandel dragen. Tegelijkertijd benadrukken ze graag hun professionele eigenheid, en hun specifieke manier van handelen die aansluit bij een bepaalde context (de bedrijfscultuur van een organisatie, een unieke persoonlijke loopbaan, individuele voorkeuren of gevoeligheden voor bepaalde aspecten van het werk).

“Hun verantwoordelijke van het preventieteam herhaalde keer op keer: ach ja, dat is toch allemaal hetzelfde. In het begin dacht ik nog: inderdaad, dat klopt, hij heeft gelijk. Maar geleidelijk aan besepte ik dat we echt niet hetzelfde werk doen, echt niet. Wij zijn hier altijd geweest en zullen hier altijd blijven. En we zijn een niet-aflaten-de steun voor de bewoners van de wijk, om steeds weer op zoek te gaan naar oplossingen voor hun problemen. Oplossingen die we moeten en zullen vinden. We zullen al onze netwerken inschakelen. We zullen een woning voor hen vinden. We zullen naar de schepen bellen. We zullen van alles in gang zetten. We gaan de kracht van de lokale netwerken gebruiken om ervoor te zorgen dat het probleem wordt opgelost. Dat is een heel andere manier van werken. En eigenlijk zouden die twee elkaar moeten versterken”.

Deze variaties in de retoriek – tussen een partnerschapsgerichte en collectieve benadering enerzijds en een specifieke en individuele benadering anderzijds – benadrukken het feit dat het systeem de professionele identiteit van de werknemers op de proef stelt. Omdat ze aangemoedigd worden om op te gaan in een collectief, beklemtonen ze hun (oprechte) betrokkenheid bij het proces, terwijl ze toch hun eigen identiteit behouden en bij uitbreiding hun bestaansreden en onmisbare aanwezigheid. Iedereen streeft ernaar zijn partners gerust te stellen en zich tegelijk te profileren als onmisbaar. In een context van budgettaire krapte is het belangrijk om twee tegenstrijdige professionele belangen te combineren: het professionele belang om samen te werken (om de broodnodige subsidies te verkrijgen) en het professionele belang om het verschil te maken (om de toekenning van subsidies te rechtvaardigen).

C. De vrees voor 'deprofessionalisering'

Zoals we in deel een al zagen, kan een partnerschap leiden tot een uitgebreide herziening van taken en activiteiten. In sommige gevallen ontstaat er echter vrees voor een mogelijk inperking ervan. We hebben eerder het project 'Gezamenlijke activiteiten tegen isolement' voorgesteld, dat als 'ideaal' werd aangemerkt. In een van de fragmenten uit het interview hebben we echter een zin weggelaten die eens te meer benadrukt dat het mogelijk is – en zelfs noodzakelijk – dat iedereen zijn plaats vindt binnen het collectief.

“We hebben nu eigenlijk een gemeenschappelijk project, dus moeten we het eens worden over de manier waarop de samenwerking moet verlopen, in het belang van ons publiek. Ieder van ons moet zich hierin kunnen vinden”.

Uit de verslagen van de eerste maanden van het partnerschap blijkt dat er moeilijkheden waren om de beperkingen van de partijen op elkaar af te stemmen. Die beperkingen zijn van verschillende aard en kwamen eerder al aan bod. Ze kunnen logistieke en/of organisatorische struikelblokken omvatten (agenda, verdeling van administratieve taken, verschillen in de statuten van professionals, enz.) of betrekking hebben op de aansturing van het project en verwezenlijking van de ambities ervan. 'Beperkingen', 'evenwicht', 'afstand doen' zijn enkele van de termen die het vaakst terugkomen, ofwel omdat ze achteraf als een 'noodzakelijk kwaad' werden geïnterpreteerd, ofwel als een bedreiging werden gezien:

*“Met hen samenwerken is belangrijk. Maar **dat kost tijd, omdat zij hun beperkingen hebben en wij de onze. Dat betekent dat we afstand moeten doen** of dat we op andere momenten harder moeten werken omdat we **iets hebben afgezegd om naar een hoorzitting te kunnen gaan. En dat is lastig als je te weinig personeel hebt**”.* (directeur van een buurthuis)

*“We staan constant **onder tijdsdruk om daar-in evenwichten te vinden. De bedrijfsculturen zijn verschillend** en dat geldt ook voor de verwachtingen. Bijvoorbeeld: niet alle verenigingen **hebben dezelfde kijk op wat ‘outreaching werken’ betekent. Er zijn dagelijks van die kleine spanningen, maar juist daardoor kan het netwerk zich ontwikkelen**”.*

Ook hier lijken de knelpunten geleidelijk te verdwijnen naarmate de projecten vorderen en individuen hun plaats vinden: de koers die sommigen van hen hebben gekozen, heeft potentiële deelnemers doen afhaken. Hoewel deze ontwikkeling als ‘natuurlijk’ wordt beschouwd, om de woorden van een wijkreferent te gebruiken, is deze eerder te wijten aan het feit dat bepaalde structuren er niet in slagen hun plaats te vinden, vanwege onverenigbare standpunten over de uitgevoerde taken of over de aard van de taken zelf, die buiten hun bevoegdheidssfeer vallen. Een animator van een vzw, die zich een tijdje heeft ingezet binnen een collectieve werking, maar zich daar nadien heeft uit teruggetrokken, zegt:

“Het idee om deel te nemen aan het LWGC was interessant, omdat de doorlichting een deel van de bevindingen bevatte, die wij al jaren vaststellen. We hebben een aantal vergaderingen gehouden, maar het project richtte zich uiteindelijk op het aspect ‘huisvesting’, iets dat ons petje te boven gaat. We hebben daar wel wat ervaring mee, maar we waren meer ontvangers dan vragende partij, toch zeker op dat gebied”.

Volgens deze animator bood het gezamenlijk vastgelegde evenwicht tussen huisvesting en gezondheid haar vzw geen ruimte om zich te positioneren in het project. Er was een te grote kloof tussen de mogelijkheden tot inbreng en de mate waarin deze konden worden aangewend. Bij deelname aan LWGC's gaat het dus niet om een ‘natuurlijke’ keuze, maar wel om het vermogen om een professionele identiteit met bepaalde opdrachten, waarden en routines, te combineren met een eerder vage, collectieve identiteit die voortdurend wordt herzien.

Dit komt het duidelijkst tot uiting binnen het LWGC dat als mobiel team is samengesteld. Zodra de eerste professionals bijeen zijn gebracht, is het hoofddoel om via een operationele coördinator steeds meer organisaties erbij te betrekken. De verscheidenheid aan de profielen binnen het consortium – wat aantoont dat deze heterogeniteit mogelijk is, aangezien het consortium ook onderverdeeld is in verschillende werkgroepen rond specifieke thema's – leidt tot een minder duidelijke collectieve identiteit, aldus de coördinator:

“We moesten ons bij alle verenigingen [in de wijk] voorstellen. Maar als wat eigenlijk? Wie zijn we? Dat was voor ons al niet heel duidelijk, dus voor hen zeker niet. Ze gingen dan soms op bezoek bij verenigingen die echt aan het hele consortium hadden deelgenomen, die dus wisten wie ze waren en die hen met plezier ontvingen. Soms was het iets ingewikkelder wanneer de verenigingen niet helemaal mee waren (...) Ik denk dat dit enkele vragen opriep over hoe wij zouden functioneren: wat is de identiteit van dit team te midden van al die verschillende identiteiten?”

Het vervagen van de professionele grenzen wijst erop dat de partnerschapslogica kan bijdragen tot een zekere ‘deprofessionalisering’, in de zin van ‘afgezwakte of verdwenen professionele referenties (identiteit, cultuur, ethiek, deontologie enz.) die voorheen werden beschouwd als de sterke kenmerken van een beroepsgroep’ (Roquet, Wittorski, 2013). Onze wijkreferent voegt eraan toe: “Ons team is zinvol, maar voegt dit geen extra laag toe aan het werk van de maatschappelijk assistenten, dat daarvoor wordt vertekend? Zij doen de administratieve taken, maar geen sociaal werk. Dat wordt gedaan door universitaires ...” Dit soort vragen zijn zeer reëel: ze tonen aan dat de professionele routines worden uitgedaagd. Ze zijn niet voor iedereen nieuw, aangezien sommige professionals juist taken hebben die voortdurend aanpassingen vereisen. Voor anderen kunnen ze worden beschouwd als een onvermijdelijke en noodzakelijke voorwaarde voor toekomstige kruisbestuivingen. We kunnen ons tot slot afvragen of deze dynamiek, door de frequente herschikkingen van de taken en de kernactiviteiten, niet de indruk wekt dat men zich met van alles bezighoudt, zonder ergens echt in gespecialiseerd te zijn. De intentie tot professionele kruisbestuiving en uitwisseling van praktijken mag in geen geval ‘van bovenaf’ worden opgelegd. De implementatie ervan hangt af van de lokale configuraties en de professionele identiteit van de actoren die een balans zoeken tussen de verwachtingen van het systeem en hun werkrouines.

D. Vormen van socialisatie

Het debat rond deerschikking van professionele identiteiten nodigt ons uit om na te denken over de gevolgen van deze interacties tussen professionals. Deze regelmatige ontmoetingen hebben hoe dan ook socialiserende effecten. Dit concept wordt vaak toegepast op kinderen. Het wordt doorgaans omschreven als *'de manier waarop de samenleving individuen vormt en transformeert'* (Darmon, 2006, p. 6); een andere benadering definieert de term als *'het proces waarbij individuen de normen, gedragscodes, waarden enz. van de samenleving waarvan zij deel uitmaken, integreren'* (Dortier, 2013). Deze laatste, ruimere definitie beperkt zich niet tot processen in de vroege kinderjaren, maar strekt zich uit tot alle vormen van secundaire socialisatie, ook die in het werkveld.

Deze intentie tot kruisbestuiving van praktijken via ontmoetingen heeft gevolgen die onvoorspelbaar zijn. Al was het maar vanwege de soms voelbare afstand tot het initiatief, die in deel een werd besproken. In die context kunnen de effecten van professionele socialisatie niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. Bovendien is socialisatie een proces waarvan de effecten pas op lange termijn merkbaar zijn (voor zover we ze kunnen loskoppelen van andere bronnen van socialisatie), misschien wel langer dan de duur van het LWGC. Tot slot kan men zich afvragen of het hoge verloop van de deelnemers aan de projecten en binnen de coördinatieorganen het ontstaan van socialisatie-effecten wel degelijk mogelijk maakt. Hoewel iedereen die onderzoek heeft gedaan naar partnerschapsgericht overheidsbeleid op de kloof wijst tussen de geformuleerde doelstellingen en de feitelijke verwezenlijkingen van de 'partnerschapspraktijken', is het duidelijk dat dit beleid effect sorteert, meer bepaald omdat het interacties en ontmoetingen tussen actoren institutionaliseert die elkaar onder andere omstandigheden waarschijnlijk niet zouden hebben ontmoet.

Ondanks deze methodologische kanttekeningen kunnen we toch trachten zicht te krijgen op een mogelijke of vermoedelijke socialisatie tijdens deze partnerschapsvergaderingen. Dit kan door na te gaan wie de *socialiserende en gesocialiseerde* actoren zijn, met aandacht voor wanverhoudingen tussen de deelnemers en door te onderzoeken welk interpretatief kader de overhand heeft en door wie het wordt gedragen. Met andere woorden, wie socialiseert wie? Hoe wordt een bepaald probleem omkaderd? Welk(e) antwoord(en) roept dit kader op?

In abstracto kunnen we ervan uitgaan dat de inbedding van actoren binnen bepaalde beroepsgroepen of instellingen, alsook de, in meer of

mindere mate legitieme of prestigieuze positie die ze bekleden, helpen verklaren hoe actoren zich tot elkaar verhouden en elkaar beïnvloeden. Dit idee, dat in deel een wordt beschreven, is gebaseerd op de aanname dat er, in tegenstelling tot het partnerschapsconcept van de voorstanders ervan (horizontaliteit, gelijkheid, bottom-up ...), machtsverhoudingen bestaan tussen 'partners'. Bij samenwerkingsverbanden tussen welzijns- en gezondheidsinstellingen, kan het prestige dat met het beroep van arts wordt geassocieerd, ertoe leiden dat deze een bijzondere autoriteitspositie inneemt ten opzicht van zijn gesprekspartners. Ook tussen sociale actoren onderling kan er sprake zijn van hiërarchieën in de erkenning van beroepsgroepen (sociocultureel animator, maatschappelijk assistent, familiebemiddelaar). Rijst ook de vraag of het behoren tot een bepaalde instelling specifieke middelen oplevert die ten goede komen aan haar vertegenwoordigers (een vzw die al 40 jaar in een bepaald gebied actief is, wordt waarschijnlijk als legitiemer beschouwd). Ook aspecten als mondelinge of relationele vaardigheid kunnen hierin een rol spelen.

Deze vragen brengen ons bij het concept *'medicalisering van het sociale domein'* (1). Hoewel dit concept door professionals deels wordt erkend, is het in het geval van LWGC's weinig effectief, omdat er maar weinig vertegenwoordigers uit de gezondheidszorg bij betrokken zijn (2). Maatschappelijk werkers melden evenwel dat zich op de achtergrond soms een hiërarchie aftekent tussen 'welzijn' en 'gezondheid'. Ondanks hun gevoel van ondergeschiktheid, willen ze hun professionele identiteit wel degelijk laten gelden (3). Uiteindelijk gaat het bij de huidige configuraties meer om uitwisseling van kennis dan om uitwisseling van praktijken (4).

1. 'Medicalisering' van het welzijn (Fassin, 2010)?

Het concept *medicalisering van het welzijn* verwijst naar *'de medicalisering van een maatschappelijk probleem'* (Fassin 2010, p. 105). De auteur verwijst naar de manier waarop een werkelijkheid wordt geconstrueerd als een aantasting van het lichamelijke en geestelijke welzijn van een individu. Met andere woorden, het gaat om de perceptie van een probleem vanuit een gezondheidsperspectief, waarbij men in de eerste plaats *'lichamen ziet die lijden of beschadigd zijn'* of dreigen te worden. Het lichamenteel of geestelijk gezondheidsrisico wordt op die manier een *'benoembare indicator'* die kan bepalen hoe op een probleem moet worden gereageerd en welke strategieën van toepassing zijn. D. Fassin merkt in een voorbeeld op dat overheden sneller geneigd zijn om actie te ondernemen tegen de

leefomstandigheden van immigranten wanneer hun gezondheid in gevaar komt, dan ‘wanneer de basisregels van waardigheid met de voeten worden getreden’ (p. 105). Volgens hem is het mogelijk om op andere niveaus (het humanitaire niveau) in te grijpen; je hoeft dus niet te wachten tot er gezondheidsproblemen ontstaan om kwetsbare mensen op te vangen. ‘Sanitarisation’ wordt vaak vertaald als medicalisering van het welzijn. Het gaat echter om een proces dat breder is dan alleen het werk van artsen, zoals aangetoond door Chloé Bussi (2023). Het proces valt onder zorgverlening in de ruime betekenis van het woord en verwijst naar alles wat met welzijn te maken heeft (zoals schoonheidszorg of douchevoorzieningen voor daklozen bijvoorbeeld), concrete daden dus van actoren die soms weinig zichtbaar zijn.

Het concept krijgt een actuele invulling in dit recenter voorbeeld: in een artikel uit 2023 introduceren Laurence Ossipow en Anne-Laure Counilh het idee van ‘diëtisering’ van de voedselhulp. Ze stellen namelijk vast dat voedselhulp onderworpen is aan morele, budgettaire en gezondheidsvereisten die ertoe leiden dat aan financieel zwakkere bevolkingsgroepen een dieetgericht voedingspatroon wordt opgelegd. De voedselpakketten bevatten geen suikerrijke voedingsmiddelen, bieden een relatief sober voedingspatroon en houden geen rekening met de smaakbeleving en voorkeuren van de doelgroepen.

Hoe kan dit theoretisch kader worden gebruikt voor LWGC's? Leidt de samenwerking tussen de welzijns- en gezondheidssector tot een dominantie van ‘gezondheid’ op ‘welzijn’, waardoor problemen eerder vanuit een gezondheidsvisie worden benaderd dan vanuit een welzijns invalshoek? Het is altijd lastig om precies te definiëren wat onder ‘gezondheid’ en onder ‘welzijn’ valt (de grenzen zijn vervaagd, in de loop van de geschiedenis veranderd en tegenwoordig steeds verder ontzuild). De professionals die we hebben gesproken zijn het er grotendeels over eens dat de sociale kwesties waarmee zij worden geconfronteerd zelden als op zichzelf staand worden bekeken. Hoewel er een consensus is over het bestaan van bepaalde welzijnsproblemen (ongezonde woningen, criminaliteit enz.), krijgen deze vaak pas een grotere legitimiteit wanneer ze aan een andere uitdaging worden gekoppeld, zoals deze maatschappelijk assistent aangeeft:

“Sociale kwetsbaarheid van bepaalde groepen kan niemand wat schelen zolang dit geen invloed heeft op de gezondheid en veiligheid van de bevolking. Het zou goed zijn om sociale aspecten weer wat meer op de voorgrond te plaatsen bij de aanpak van problemen. Maar dat is helemaal niet de heersende opvatting”.

In het geval van de LWGC's merken sommigen op dat het gezondheidsargument doorslaggevend is. Ze getuigen dat het in het verleden moeilijk was om subsidies te krijgen als ze in hun reacties op projectoproepen alleen maatregelen voorstelden die verband hielden met de ‘strijd tegen de kwetsbaarheid’. Door dit aspect aan een ander thema te koppelen krijgt het een groter draagvlak ten aanzien van de subsidiërende overheden. Volgens een gespecialiseerde opvoeder van een sociale dienst vinden we deze logica terug in de LWGC's:

“Bij huisvestingsproblemen bijvoorbeeld zullen we de kwestie gewoon omdraaien en zeggen: weet je, dit zal een impact hebben op de gezondheid. Als we mensen in ongezonde panden laten wonen, heeft dat gevolgen voor de volksgezondheid. En dan schieten ze wakker Eigenlijk spelen we het spel mee van de doorslaggevende argumenten. We praten de politiek naar de mond, omdat we weten dat dit de manier is om iets te bereiken. Waarom? Om de middelen te krijgen, om ons maatschappelijk werk op het terrein te kunnen doen”.

De LWGC's zijn gericht op ‘huisvesting’ en ‘gezondheid’, en het verband tussen beide thema's wordt altijd als relevant beschouwd. Deze opvoeder stelt echter vast dat er voor de overheid alleen sprake is van een huisvestingsprobleem als dit gepaard gaat met een gezondheidsprobleem. Kortom, een welzijnsprobleem stelt zich niet uit zichzelf. Het lijkt alsof het welzijnsaspect de rol vervult van symptoom, anders gezegd, de ongewenste uiting van een probleem dat moet worden aangepakt, meer bepaald een gezondheidsprobleem. Wijst dit op een vorm van ondergeschiktheid van het welzijn ten opzichte van de gezondheid? Deze perceptie wordt hoe dan ook overgenomen door professionals uit de welzijnssector, die de problemen omschrijven en kaderen door de gezondheid als een doel te stellen dat verder gaat dan de oorspronkelijke doelstellingen van hun opdrachten. We kunnen dus stellen dat er een kruisbestuiving plaatsvindt tussen de welzijns- en gezondheidszorgsector. Professionals in de welzijnssector zijn het daar echter niet altijd mee eens, aangezien deze vermenging ook een strategie is om middelen binnen te halen in een context waarin subsidies schaarser worden. Ook dat is een bijkomende indicator voor de manier waarop de professionele identiteiten worden beïnvloed.

2. Een zwakke representatie van actoren uit de gezondheidszorg

Als een ‘gezondheidsgericht’ perspectief bij de afbakening en perceptie van maatschappelijke problemen zich opdringt, wat betekent dit dan voor de concrete praktijk? Een belangrijk deel van de professionals die we hebben gesproken, verwijst impliciet naar het bestaan van een hiërarchie tussen het ‘welzijn’ en de ‘gezondheidszorg’.

“Wat men ook zegt, in alle instellingen die actief zijn op het gebied van welzijn en gezondheidszorg, heeft de medische wereld altijd de bovenhand op de welzijnssector. Artsen hebben altijd een streepje voor op de andere beroepsgroepen, en dat in alle instellingen waar beide domeinen naast elkaar bestaan (...) Ik heb het nog niet meegemaakt dat een psychiater een vergadering van maatschappelijk assistenten bijwoont. Er zal af en toe wel eens een psycholoog aanwezig zijn, iemand met een open geest of iemand die pas na een andere beroepservaring zijn diploma heeft behaald. Een psychiater daarentegen zal nooit naar de dienst komen om met de maatschappelijk assistenten, animatoren of opvoeders te overleggen. Of het is om de vergadering naar zich toe te trekken en het project over te nemen”. (gespecialiseerd opvoeder)

Deze uitspraak verwijst naar de hiërarchie op het vlak van prestige tussen beroepen die problemen soms op een andere manier benaderen. In het partnerschap komen, om de terminologie van E. Hughes (1996) te gebruiken, ‘pretentieuze beroepen’ en ‘bescheiden beroepen’ naast elkaar voor. De eerste groep, met een gevestigde identiteit en professioneel prestige, heeft een symbolische macht over de tweede groep, waarop zij haar visie van ‘degelijke’ professionaliteit wil opleggen en tegelijkertijd het monopolie naar zich toe trekken. Deze groep kijkt ook neer op maatschappelijk werk en probeert het meest ondankbare deel van het werk naar deze medewerkers door te schuiven.

In de praktijk is het moeilijk te achterhalen op welke gronden en op basis van welke ervaringen deze opmerkingen zijn gestoeld, omdat we tijdens de LWGC-vergaderingen zelden gezondheidswerkers hebben ontmoet. En als dat toch het geval was, ging het om maatschappelijk werkers uit gezondheidsinstellingen, meer bepaald maatschappelijk assistenten. Het gevolg is dat de besprekingen en de uitwerking van de projecten plaatsvinden tussen actoren uit dezelfde sector en van hetzelfde ‘niveau’, waardoor er weinig tot geen statusverschillen of hiërarchieën voelbaar zijn. Onder deze omstandigheden kunnen de discussies moeilijk evolueren in de richting van of bijdragen aan een ‘medicalisering

van het welzijn zoals hierboven beschreven. Van een kruisbestuiving tussen de welzijns- en gezondheidszorgsector is dan ook nog lang geen sprake.

3. Naar een gezondheidszorg met meer nadruk op welzijn?

Door de geringe aanwezigheid van vertegenwoordigers uit de gezondheids- en medische sector op de LWGC-vergaderingen kunnen de werknemers uit de welzijnssector hun eigen identiteit versterken. De discussie over de afwezigheid van gezondheidswerkers balanceert tussen begrip voor hun beroepsmatige beperkingen en ergernis over wat soms wordt gezien als onwil om zich in te zetten voor collectieve initiatieven. Men zal zonder moeite toegeven dat gezondheidswerkers met dezelfde moeilijkheden kampen als de werknemers uit de welzijnssector (“zij hebben het ook niet gemakkelijk”, “ze staan onder druk om te presteren”; in het geval van ziekenhuizen, wordt algemeen gesproken over “een grote vraag en weinig professionals op het terrein”, “ook zij zijn overbelast en hebben onvoldoende armslag”) of juist niet (verschillende bezoldigingssystemen). Aan de andere kant zetten we vraagtekens bij bepaalde argumenten waarvan we vinden dat ze niet (altijd) steek houden (“geen tijd”). Algemeen gesproken betreurt iedereen de beperkte visie op het welzijn van individuen, dat alleen vanuit ‘medisch’ oogpunt wordt beoordeeld, zonder dat de diagnoses gepaard gaan met uitleg over wat ze precies inhouden en welke stappen moeten worden ondernomen.

“[De artsen] stellen een diagnose, ze zeggen: er is relationele psychomotorische therapie nodig en leggen niet uit wat dat is. De ouders komen naar hier en vragen: wat is dat voor iets? Wat moet ik doen? Waarom moet ik dat doen? Het gebeurt echt niet vaak dat ze de tijd nemen om uit te leggen waarover het gaat. En wij vragen hen dus: weet u waarom u hiermee naar ons komt? Het antwoord is: dat moest van de dokter (...)

Ze vragen ook nooit aan de familie hoe het is verlopen. Bij kinderen bijvoorbeeld wordt niet altijd rekening gehouden met allerlei vormen van intrafamiliaal geweld. Toch zeker niet bij bepaalde. Sommige kinderen ontwikkelen relationele problemen. Er wordt dan vaak gezegd dat het om autismespectrumstoornissen gaat, maar dat klopt niet. Het komt ook door het gewelddadige milieu. En dat is het dan. Ze noteren het liever zo dan ervoor te zorgen dat iets wordt gedaan aan de leefomstandigheden van die kinderen (...)

Het is toch hun taak om diagnoses te stellen. We hebben hen natuurlijk wel nodig. Eigenlijk hebben helemaal geen tijd voor al dat maatschappelijk werk. Ik denk dat ze ook een beetje ... Dat ze doen wat ze kunnen. En dus schrijven ze iets voor en dat is het dan. Zoek het zelf maar uit. Ze schrijven iets voor, maar staan er niet bij stil of dat gezin eigenlijk weet wat met dat voorschrift moet gebeuren". (Animator van een dienst voor jeugdhulp)

De beperkte betrokkenheid van de medische professionals bij collectieve samenwerkingsprocessen wordt onder meer toegeschreven aan hun opleiding. Ze werken – zelfs in de context van een groepspraktijk – volgens een ‘praktijklogica’, waarin hun routines bestaan uit face-to-face contacten, in een kantoor, met opeenvolgende consulten. Daarnaast wordt hen ook al snel aangewreven dat ze hun kennis niet te delen (“ze verschuilen zich vaak achter het medisch beroepsgeheim, behalve wanneer het hen uitkomt. Als ze het beroepsgeheim inroepen, heb ik altijd het gevoel dat er iets niet pluis is ...”). (gespecialiseerde opvoeder) Hier zien we dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen het delen van informatie over een individu en de vertrouwelijkheid met betrekking tot een patiënt. Volgens de maatschappelijk werkers zouden artsen überhaupt vertrouwd moeten zijn met sectoroverschrijdende werkwijzen, maar hun opleiding biedt die vereiste niet noodzakelijkerwijs: “Het zijn toch artsen hé, ze zouden het toch moeten ...” Die laatste opmerking benadrukt het respect dat de status van arts oproept, maar het is ook die status die volgens deze animator de betrokkenheid van artsen bij het coördinatiewerk verantwoordt. Afgezien van enkele specialisten, onder meer van diensten voor geestelijke gezondheid of medische huizen (instellingen die sectoroverschrijdend werken), voelen maatschappelijk werkers dat ze heel weinig worden ingeschakeld, en als dat wel het geval is, gebeurt dat niet in het kader van een dialoog, maar van ‘delegatie’, waarna zij de logistieke taken, de administratie en de uitleg over de opvolging in een zorgtraject op zich moeten nemen: “Dat kost tijd, want je moet een uur met een gezin doorbrengen. En een uur is enorm lang”.

De ergernis over een andere beroepscultuur wordt ingegeven door het feit dat gezondheid voorrang krijgt op sociale aspecten. In de ogen van maatschappelijk werkers wordt de ‘onvolledige’ werkwijze van artsen echter als de meest legitieme beschouwd:

“Artsen en zo stellen diagnoses: kijk, hij lijdt aan ... Ze zien het gezin één, soms twee keer. Nu eens het gezin, dan eens het kind. En dan stellen ze hun diagnose. Wow! Het kind heeft zijn label en klaar. En dat wordt uiteindelijk als gezaghebbend beschouwd”.

Door te verwijzen naar de perceptie van praktijken van artsen en hun opleiding, kunnen maatschappelijk werkers ook hun professionele eigenheid benadrukken en in hun voordeel ombuigen. Door vaak te verwijzen naar hun gezamenlijke arbeidscultuur en hun affiniteit met het partnerschap, kunnen ze zich opwerpen als een aanvulling op het werk van artsen, en eventueel op het werk dat artsen zelf niet toe in staat zijn.

We merken dus dat maatschappelijk werkers, ondanks het feit dat ze zich inferieur voelen ten opzichte van professionals uit de ‘gezondheidszorg’ en ‘medische wereld’, niet alleen strategieën hebben om weerstand te bieden, maar ook om hun positie te bevestigen, zelfs in afwezigheid van ‘medische’ professionals. De ‘medicalisering van het welzijn’ botst dus op een andere, omgekeerde dynamiek, die we kunnen omschrijven als ‘een gezondheidszorg met meer nadruk op welzijn, ofwel het streven van professionals uit de welzijnssector om de beschouwingen, richtlijnen en praktijken uit hun beroep te doen gelden. “Gezondheid maakt deel uit van het welzijn van een persoon”, zegt een maatschappelijk assistent. Deze uitspraak beschouwt gezondheid niet louter als een doel op zich, maar als een element dat ingebed is in het ‘maatschappelijk bestaan’ van een individu.

We kunnen hierbij een paradoxale vaststelling doen: omdat maatschappelijk werkers het nadrukkelijkst aanwezig zijn in LWGC-projecten, nemen zij bijna al het werk in het kader van het welzijns- en gezondheidsgericht partnerschap op zich, met alle zware verplichtingen van dien. Deze rol biedt hen anderzijds wel de kans om hun professionele identiteit te herbevestigen en erop te wijzen dat legitimiteit niet uitsluitend betrekking heeft op het medisch of ‘fysieke’ aspect.

Dit specifieke punt vraagt om verdere verdieping in een toekomstig onderzoek dat uitzoekt hoe bepaalde sociale eigenschappen, zoals geslacht en leeftijd (of ervaring), het behoren tot bepaalde beroepen of instellingen, het bekleden van bepaalde functies, enz. een ongelijke waardering toekennen aan de verschillende partners en vormen van impliciete hiërarchie doen ontstaan. Op welke factoren berust de manier waarop de interacties in deze overleg-ruimten worden aangestuurd? De veronderstelling dat er een specifieke vorm van partnerschapspotentieel ontstaat, dat in sommige instellingen (in

masteropleidingen management of hr-management die mensen opleiden tot coördinator) stilaan een academische verankering krijgt, lijkt zeker interessant om verder te onderzoeken met het oog op een beter begrip van de partnerschapsstructuren. Hetzelfde geldt voor de ecologische benadering van beroepen, en meer bepaald de theorie van gedeelde jurisdicties¹⁵.

4. Kennisuitwisseling, vooral tussen professionals uit de welzijnssector: uitgangspunt voor een ‘diffuse’ sectoroverschrijdende nadruk op welzijn

De uitwisseling van praktijken kan alleen plaatsvinden tussen professionals met vergelijkbare activiteiten. Zo vertelt een wijkreferent ons:

“We werken, we zien elkaar, we komen samen, maar het is niet alsof iemand zou ... Het is niet alsof – weet ik veel – iemand van het medisch huis naar de school zou trekken om te kijken hoe de opvoeders werken.”

Hoewel de professionele identiteiten worden beïnvloed, wordt van de medewerkers niet gevraagd om van beroep te veranderen. Het is misschien wat voorbarig om te spreken van uitwisseling van praktijken tussen professionals, maar we kunnen op basis van de bovenstaande elementen stellen dat er op dit moment sprake is van kennisuitwisseling.

Regelmatige ontmoetingen tussen professionals helpen om behoeften in kaart te brengen en de vergaderruimten om te vormen tot een soort ‘doorverwijzingscentra’, om de term van een BAR (Buurtactierelais) te gebruiken. Hiermee wordt het vermogen bedoeld om mensen door te verwijzen naar een instantie die competent of meer gespecialiseerd wordt geacht om aan een behoefte te voldoen dan de eigen instantie. Het gaat dus niet om de uitwisseling van kennis in de zin van intellectuele of professionele verworvenheden, maar om relationele kennis, althans in het begin. De welzijnssector is een omgeving waar uitwisseling centraal staat in de arbeidscultuur. Via de verschillende werkgroepen die in het kader van projecten worden opgericht, leren de deelnemers hoe ze hulpvragers beter naar hun partners kunnen doorverwijzen en bij de behandeling van dossiers rekening houden met elkaars specifieke eigenschappen. Deze rol van verbindingspersoon wordt met name vervuld door

professionals die zich op het snijvlak van verschillende beroepen bevinden. Naast collectieve vergaderingen wordt hun concrete werksituatie ook gekenmerkt door een hoge mate van mobiliteit. Ze beschikken niet noodzakelijk over een vaste werkplek en bevorderen de netwerkvorming. We hebben het bijvoorbeeld over straathoekwerkers.

In diezelfde geest worden uitwisselingen soms geformaliseerd in opleidingen van de ene structuur voor de andere. Deze beogen niet zozeer een uitwisseling van praktijken, maar wel een beter inzicht in elkaars praktijken, steeds met het oog op een optimale begeleiding van het doelpubliek. De leidinggevende van een vzw die juridische bijstand biedt bij huisvestingsproblemen en die in het kader van de LWGC’s verbonden is aan een medisch huis, verwoordt het als volgt:

“Hier werkt het partnerschap met het medisch huis beter, al kan ik niet zeggen dat we echt praktijken uitwisselen. Het is meer een kwestie van zich beter te heroriënteren en te ... hoe zal ik het zeggen ... Proberen rekening te houden met elkaars unieke eigenschappen bij de behandeling van een dossier. Maar ik bedoel dat er bijvoorbeeld geen ... Wij zijn niet opgeleid om met geestelijke gezondheidsproblemen om te gaan. Wij hebben wel geleerd om bepaalde dingen te detecteren en te herkennen, maar we zijn niet van de ene op de andere dag specialisten geworden. Ik denk wel dat we elkaar nu beter kennen. We weten beter hoe we met de zorgvragers moeten omgaan; ik denk ook dat we meer communiceren over bepaalde problemen die op ons pad komen. Maar afgezien daarvan vind ik niet dat we kunnen spreken van een kruisbestuiving van praktijken. Er zijn algemene goede praktijken: rekening houden met het leed van de persoon, niet in zijn of haar naam spreken, niets tegen zijn of haar wil doen, dat soort dingen.

Volgens hem ontstaan er op die manier algemene ‘goede praktijken’, die het resultaat zijn van een wederzijdse kennisverwerving, die wordt uitgebreid via ontmoetingen en gesprekken. Toch zien we dat de uitwisselingen tussen professionals in de welzijns- en gezondheidssector niet op hetzelfde niveau plaatsvinden. De professionals uit de welzijnssector hebben het over uitwisselingen die hen extra kennis opleveren over hun houding ten opzichte van individuen met geestelijke gezondheidsproblemen. Het gaat om een reeks attitudes die gericht zijn op empathie en begrip voor hun geestelijke gezondheid, iets waar sommigen al mee vertrouwd zijn in

¹⁵ Volgens Andrew Abbott (1988) verwijst gedeelde jurisdictie naar configuraties waarin verschillende groepen en beroepssegmenten als legitiem worden erkend om een bepaald probleem op te lossen, waarbij min of meer evenwichtige verdelingen tussen hen ontstaan (settlements). In hun streven naar legitimiteit bij uiteenlopende doelgroepen, voeren zij strijd om de toe-eigening van specifieke domeinen, taken, problemen en publieksgroepen waarin hun expertise kan worden erkend. Deze strijd staat centraal in de meeste werken die op deze benadering zijn geïnspireerd (Demazière en Jouvenet, 2016).

hun dagelijkse professionele routines. Bij de gezondheidswerkers daarentegen hebben we geen uitspraken gehoord over een toename van kennis over aspecten die specifiek verband houden met huisvesting en ongezonde woonomstandigheden (aanwezigheid van ongedierte, staat van de elektrische installaties, vocht enz.). Het gaat alleen om 'doorverwijzing': gezondheidsprofessionals verwijzen door omdat ze inmiddels weten welke instanties gespecialiseerd zijn in huisvestingsproblemen. Met andere woorden, het lijkt erop dat de uitwisselingen vanuit de gezondheidssector naar de welzijnssector een meer holistische benadering van individuen mogelijk maken (bewoners zijn ook patiënten), terwijl de uitwisselingen van de welzijnssector aan de gezondheidssector gericht zijn op een betere doorverwijzing van de ene structuur naar de andere (waarbij de patiënten dus geen bewoners worden). Moeten we dit zien als een bewijs van een grotere legitimiteit van de 'gezondheidskennis', die er beter in slaagt haar professionele referentiekaders bij andere professionals te doen gelden? Of heeft dit te maken met het feit dat het werk van de 'huisvestingsspecialisten' technischer is geworden?

In een ander voorbeeld, dat dezelfde vragen oproept, werkt een buurthuis samen met een psycholoog bij wie bewoners aankloppen die met verschillende huisvestingsproblemen kampen. Dit partnerschap bestond al vóór de invoering van de LWGC's. Via de implementatie ervan kon het aantal uren overleg tussen deze professional en de huisvestingsdienst van het buurthuis worden verruimd. Nu haalt blijkbaar alleen de psycholoog voordeel uit dit partnerschap. Volgens de verantwoordelijke van het buurthuis kan de psycholoog zich dankzij het LWGC bijscholen in sociale vraagstukken; toch neemt zij deze niet mee in haar praktijk met de bewoners:

“Ze zegt dat ze het interessant vindt, meer bepaald die superviserende taak die we hebben, omdat die een antwoord moet geven op vragen waar ze meer zat, over wat de mensen zeggen. Ze benut die informatie en kan dieper ingaan op psychologische blokkades. Ze weet dat ze zich geen zorgen hoeft te maken over de welzijnssituatie van de betrokkenen, omdat die al wordt opgevolgd. Daarom concentreert ze zich op psychische problemen. Ze is op de hoogte van de problemen van de persoon in kwestie en weet dat die elders al worden aangepakt”.

De verantwoordelijke van het buurthuis beschrijft de tweewekelijkse bijeenkomsten met deze psycholoog alsof zij de enige is die haar kennis aan anderen overdraagt: *“Ze helpt ons om afstand te nemen en na te denken. Het is de bedoeling dat we één keer per maand een tekst meebrengen om over na*

te denken. Wat roept die bij ons op? Dat zet ons aan om te schrijven, omdat er bepaalde psychologische blokkades aanwezig zijn”. Het is dus de psycholoog die helpt om 'afstand te nemen'. Die beeldspraak is ruimtelijk, maar we kunnen ons toch afvragen of ze niet vooral symbolisch is en getuigt van een hiërarchie tussen twee beroepsdomeinen, het ene meer gericht op kennis, het andere op praktische vaardigheden, die als minder legitiem worden beschouwd.

De overgrote meerderheid van de LWGC-vergaderingen vinden plaats tussen professionals uit de welzijnssector. De gesprekken gaan meestal over projecten waarin de ondersteuning van de doelgroepen op drie manieren gebeurt, die niet noodzakelijk cumulatief zijn:

- de eerste is een professionele intervisie: de medewerkers van een bepaalde structuur worden door medewerkers van een andere structuur aangesproken over specifieke situaties bij individuen. Tijdens het overleg worden de situaties belicht en de benaderde instelling stelt aan collega's voor om het doelpubliek naar een bepaald type ondersteuning te verwijzen. Ofwel blijkt de aangeboden begeleiding bevredigend, ofwel is dat niet het geval, en dan zoeken de professionals naar een andere oplossing;
- de tweede optie is heroriëntatie: het proces is vergelijkbaar, maar verloopt rechtstreeks met het doelpubliek, althans voor de structuren die een permanentie aanbieden. Voorbeeld: een huurder wordt op de hoogte gebracht van het einde van zijn huurovereenkomst wegens renovatie van de woning en moet dringend een woonoplossing vinden. Als de onthaalstructuur niet bevoegd is, verwijst ze de huurder door naar een andere structuur die beter aansluit bij dergelijke problematiek;
- tot slot is er nog de derde optie: doorverwijzing. Als de vorige configuratie geen oplossing brengt (de zorgvrager durft niet naar een andere structuur gaan die hij niet of nauwelijks kent, of te ver afgelegen ligt, of er is een taalbarrière ...) wordt fysieke begeleiding aangeboden. Aangezien de persoon duidelijk kwetsbaar is of moeilijkheden ondervindt, wordt hem ook een meer globale begeleiding voorgesteld. Met het oog op een langdurige begeleiding door verschillende diensten is het belangrijk om een stand van zaken op te maken en de situatie en behoeften in kaart te brengen,

Uitwisselingen tussen professionals hebben naast het verloop zelf en de organisatie ervan, dus concrete gevolgen voor het begeleidingswerk en voor de

zorgverleners die dit werk uitvoeren. Daarin zijn de structuren van multidisciplinair werken waarneembaar, en meer bepaald de invloed van gezondheidsprofessionals en -kennis op het sociaal werk. Aangezien professionals uit de welzijnssector, met name binnen het domein 'huisvesting', niet over de nodige vaardigheden beschikken om mensen te behandelen, omdat hun therapeutische kennis buiten de klinische sfeer ligt, dienen zij 'anderen in te schakelen voor de behandeling' (Schlegel, 2021) wanneer ze – al dan niet terecht – uiteenlopende aandoeningen vermoeden. Als eerstelijnsbegeleiders van de doelgroepen kunnen de professionals uit de welzijnssector deze mensen naar zorgtrajecten leiden. In deze context kunnen we dus stellen dat de gezondheidsprofessionals binnen het partnerschap een 'diffuse' invloed uitoefenen (ibid.).

Zoals we al zagen, is de dominantie van het 'gezondheidsaspect' ten opzichte van het 'welzijnsaspect' niet absoluut. Maatschappelijk werkers proberen ruimte te vinden om hun opvattingen over zorg en begeleiding te laten gelden. Dominantie is dus wel degelijk verenigbaar met samenwerkingsvormen.

E. Tegengestelde belangen in evenwicht houden: de fundamentele taak van coördinerende functies

Om tegemoet te komen aan de beperkingen die voortvloeien uit de kruisbestuiving van problemen en de noodzaak om ruimten te creëren waar gemeenschappelijke doelstellingen worden bepaald, waar projecten worden gedeeld en besproken en waar specifieke werkmethoden worden ontwikkeld, spelen de wijkreferenten een essentiële rol bij de ondersteuning van projecten en actoren die zich achter intersectorale samenwerking scharen (1). Als schakelfiguren tussen de verschillende actoren uit de gezondheids- en welzijnssector staan zij op de eerste rij bij onenigheid over de omschrijving en aansturing van de maatregelen (2).

1. De complexiteit en verscheidenheid van de uitdagingen maakt multidisciplinariteit noodzakelijk

Zoals we eerder al zagen, kunnen er spanningen ontstaan binnen de officieel vastgelegde overlegstructuren, vooral in de eerste fase van een project; naarmate de projecten vorderen, nemen ze af.

*“Het was een collega die het over een charismatische, maar toxische leidinggevende had. Ze voegde eraan toe dat er gelukkig geen in het LWGC zat. Dat zijn haar woorden, tja, maar er zijn natuurlijk wel sterke persoonlijkheden die de gesprekken domineren, de overhand nemen en de situatie naar hun hand zetten. Ik heb toch wel het gevoel dat **de manier waarop dit hele project wordt aangestuurd, daar net probeert tegenin te gaan**”.*

Deze woorden zijn afkomstig van een medewerker van een sociaal centrum. Ze vergelijkt de situatie van een project waarin zij is betrokken met het LWGC-project. Volgens haar is het LWGC-project net bedoeld is om problemen die ze elders tegenkomt, te vermijden. Verder in het interview verwijst ze duidelijk naar de wijkreferenten. Deze functies zijn vastgelegd in de twee roadmaps (LWGC 1.0 en 2.0): wijkreferenten hebben een coördinerende rol, vanaf de opmaak van de doorlichting tot de opvolging van de projecten. Deze manier van werken speelt in op de noodzaak om deels verschillende sectoren met elkaar in contact te brengen, waarbij zowel de welzijns- als de gezondheidsactoren worden aangemoedigd om nieuwe vaardigheden te ontwikkelen. De meeste professionals uit de welzijnssector zijn gewoon om in teamverband te werken – ze zijn daartoe ook opgeleid – en hebben dus al een gemeenschappelijke taal. Toch volstaan de beroepscultuur en de organisatie van de structuren niet om de omvang en de nieuwe dimensie van de partnerschappen binnen de LWGC's te begrijpen. De functie van wijkreferent geeft concreet vorm aan de rol van bemiddelaar en coördinator tussen de beroepsculturen; zij belichamen de plek waar 'institutionele domeinen samenkomen' (Nay, Smith, 2002). Een maatschappelijk assistent merkt op:

“Er is een verschil tussen de verzoeken van de eerstelijnswerkers en die van het management. We hebben nood aan multidisciplinaire mensen die het DNA van hun vereniging in de vingers hebben, zodat al die DNA's in dit gezamenlijke project kunnen doorsijpelen en niemand het laken naar zich toe trekt”.

Het toewijzen van nieuwe functies bleek af en toe een moeilijke opgave (zie het eerste verslag), ook al trachtten de LWGC's via de coördinatieorganen aansluiting te vinden bij bestaande samenwerkingsverbanden. De actoren die we spraken, waren unaniem positief over de wijkreferenten. Hieronder volgt een greep uit wat ons werd verteld: “ondersteunend”, “boordevol ideeën”, “doet concrete voorstellen”, “aanspreekbaar”, “bezit leuke, waardevolle methodologische vaardigheden om een team of netwerk aan te sturen”, enz. Een verantwoordelijke van een buurthuis gaat hier dieper op in en

benadrukt de nauwe betrokkenheid van de wijkreferent bij het project en dus het belang van een functie die volledig in het teken staat van monitoring:

“[De wijkreferent] is iemand die echte betrokkenheid toont, terwijl niemand anders dat doet, geen enkele andere subsidiërende overheid. Ze is aanwezig, ze komt langs, ze stelt vragen, ze kent de projecten, ze toont interesse en bekijkt alles vanuit een lokale invalshoek”. Hij voegt eraan toe: “Dat is fantastisch, gewoon prachtig”. Niemand van de vijftien subsidieverstrekkers die we hebben, doet dat zo grondig”.

Die eensgezindheid toont aan hoe onmisbaar deze samenwerking is en, indirect, hoe moeilijk het blijft om op een ‘natuurlijke’ manier met andere partners samen te werken. Ze worden beschouwd als actoren die initiatieven nemen en oplossingen zoeken om de administratieve en professionele eigenheden van de verschillende partners te overstijgen. Deze vereiste veroorzaakt heel wat organisatorische rompslomp. Ze moeten op het snijpunt van talloze problematieken gemeenschappelijke doelstellingen bepalen, wat allesbehalve vanzelfsprekend is, aangezien – zoals we eerder al aangaven – de beweegredenen voor deelname aan de LWGC’s uiteenlopend zijn.

De diversiteit in projecten en motieven voor deelname sluit aan bij de verscheidenheid van de profielen van de wijkreferenten. Dat illustreert het brede scala van uitgevoerde taken en de vaardigheden die nodig zijn om ze tot een goed einde te brengen. Hun professionele trajecten zijn inderdaad zeer uiteenlopend: opvoeder, academicus, maatschappelijk assistent, commercieel medewerker ... Het is moeilijk om in deze specialisaties één beroep te vinden dat deze allemaal verenigt. Dit lijkt erop te wijzen dat de functie van referent veel vaardigheden vereist en verschillende beroepen in één combineert. Het is trouwens interessant om vast te stellen dat de referenten, afgezien van enkele gemeenschappelijke kenmerken, niet dezelfde vaardigheden en kwaliteiten aangeven om het werk te definiëren of om hun selectie voor de functie te rechtvaardigen, zoals blijkt uit deze drie verschillende voorbeelden: *“Ik had echt het gevoel dat ze iemand zochten om de situatie door te lichten”; “Mijn communicatieopleiding werd ongetwijfeld gewaardeerd”; “Ze waren geïnteresseerd in mijn profiel; mijn opleiding economie komt van pas om budgetten te beheren”; naast deze professionele kwaliteiten worden ook persoonlijke kwaliteiten als pluspunten genoemd: “Vindingrijkheid”, “flexibiliteit”, “aanpassingsvermogen” en “psychologisch welbevinden”. Zo is kennis van problemen op het gebied van maatschappelijk opbouwwerk, zoals vermeld in de werkpostfiches*

van LWGC 2.0, een noodzakelijke, maar ontoereikende vaardigheid. Het is essentieel dat je mensen kunt laten samenwerken en de bureaucratische aspecten van deze samenwerking onder de knie hebt.

2. Een taak met een steeds veranderende invulling

Het werk van wijkreferent, van de diagnosefase tot de opvolging van de ingevoerde maatregelen, vereist verschillende vaardigheden, die naargelang de fase van het project worden aangesproken. Op bepaalde momenten, en vooral in het kader van het LWGC 1.0, moesten de vaardigheden overeenstemmen met een instrument dat nog verder moet worden gedefinieerd en benut, om inhoud te geven aan het gemeenschappelijk kader dat vastgelegd is in de roadmap en voorzien is van methodologische ondersteuning: politieke intenties omzetten in praktijk, inspelen op wijzigingen in de projecten, omgaan met de scepsis van bepaalde beroepen (vanuit de medische wereld), rekening houden met de politieke belangen van de OCMW’s enz. Er blijven enkele rode draden over, zoals de partners met elkaar in contact brengen, de bekendmaking van de projecten en de beoordeling van hun resultaten. Het gemeenschappelijk kenmerk van deze opdrachten is dat de referenten zich tussen verschillende actoren en belangen in bevinden.

In het vorige verslag hebben we benadrukt dat er nog duidelijkheid moest komen over de rolverdeling om een onderscheid te kunnen maken tussen het concept van het overheidsbeleid en de operationele uitvoering ervan. Tijdens de eerste LWGC-golf zaten de referenten vaak in een ambivalente situatie, als woordvoerder van zowel het werkveld als de politiek. In deze omstandigheden balanceerden de referenten in een enigszins onduidelijk tussengebied, nu eens dichter bij de politiek als ondersteuning van de strategie, dan eens dichter bij de uitvoerende actoren, aangezien zij het proces in goede banen leidden. We hebben de referenten toen gevraagd om zich te concentreren op de operationele uitrol, terwijl binnen het coördinatieorgaan een deel van de tijd moest worden vrijgemaakt voor de aansturing.

Deze rolverdeling werd in de praktijk ook doorgevoerd: de LWGC’s 2.0 ondervonden niet dezelfde moeilijkheden als tijdens de eerste golf; de LWGC’s 1.0 hebben deze situatie grotendeels rechtgetrokken, zoals blijkt uit de getuigenis van dit teamlid van een vzw die zich bezighoudt met het voorkomen van uithuiszettingen:

“De meer politieke kwesties vormen een bedreiging voor een team als het onze, dat bovendien te maken heeft met vrij heftige situaties op het

terrein. Het feit dus dat we een soort dubbele bescherming hebben van [een medewerker uit het coördinatieorgaan] die de kwestie opvangt, gevolgd door [de wijkreferent] die zich erover buigt. Daarna komt de zaak bij ons terecht. Dat is toch al een behoorlijke filter. (...) Daardoor kunnen we ons focussen op ons werk op het terrein, ons afzijdig houden dergelijke spanningen en onze energie richten op wat echt belangrijk is. De uitwerking van onze methode, ons kader, onze middelen, onze doelgroep, enz. Allemaal dingen die toch ook heel wat energie kosten. Als we dan ook nog eens moeten nadenken over hoe we al dat werk moeten organiseren in termen van ...

_Jawel, in strategische, politieke termen?

_Inderdaad.

_Dat zijn allemaal jullie zorgen niet.

_Zeker niet”.

De referenten worden daarom beschouwd als de ‘belichaming van het LWGC’, om het met de woorden van een animator te zeggen. Deze uitspraak laat goed zien waar de referenten zich positioneren: aan de kant van de actoren, ofwel de operationele kant om projecten te ondersteunen.

“Deze referent is wel degelijk een bron van ondersteuning, aangezien zij het LWGC vertegenwoordigt. Als ik dan echt twijfel of we iets kunnen doen, of er een manier is om een bepaalde hulplijn in te schakelen ... Of als ik even niet meer weet. Ik kan er met haar over brainstormen tot ik een antwoord krijg. Het kan ook dat ze zegt: kijk, ik zal erover praten en daarna laat ik je iets weten”.

Deze medewerker van een GWGP beschouwt de wijkreferent als een ‘scheidsrechter’: niet tussen de politiek en de dynamiek van het project, zoals tijdens de eerste golf, maar tussen de voorstellen van de actoren op het terrein.

“Ze bekijkt het van buitenaf. Het [project] is een constructie met twee verschillende structuren. Hoewel het project op zich prima is en goed werkt, gaat het toch om twee institutionele realiteiten waarvan de neuzen niet altijd in dezelfde richting staan, wat niet wil zeggen dat ze per se tegenstrijdig zijn, maar ook niet altijd complementair. [De referent] kan dus een wat kritische stem laten horen”.

De referent mag hier dan wel een ‘externe’ persoon worden genoemd, toch moeten we deze term

interpreteren als iemand die niet a priori partij kiest voor een van de bij het project (structuur of persoon) betrokken partijen. De referent is onpartijdig binnen het project, maar maakt er wel degelijk deel van uit.

Deze percepties hebben ook betrekking op de functie van ‘coördinator’ binnen bepaalde LWGC’s. Voor de structuren die over deze functie beschikken, is dit zelfs een ‘conditio sine qua non’ om de vooropgestelde doelstellingen te behalen, aangezien deze configuratie de mogelijkheid biedt om alle posities en rollen te verduidelijken.

De enige terughoudendheid die we hebben geconstateerd met betrekking tot de rol van de referenten, heeft te maken met de te leveren prestaties aan de overheid. Dergelijke taken op het snijvlak van het werkveld en de politiek worden door de referenten uitgevoerd. Deze situatie wordt - door een zeer kleine minderheid - gezien als een moment waarop de referent niet aan de kant van het werkveld staat, maar als “een tussenpersoon tussen de subsidiërende overheid en het project”: “Ik vind dat [de referent] erg procedureel is ingesteld. Ze doet er alles aan om te voorkomen dat de GGC achteraf zou zeggen dat het project slecht werd beheerd. Ze maakt zich dat soort zorgen”. Dit voorbeeld verwijst naar het behoud van een verticale structuur van het project, wat in deel drie aan bod komt.

F. Overbelaste sectoren die het welbevinden en de gezondheid van de werknemers onder druk zetten

“Als je iemand van het LWGC wil bellen, krijg je vaak het antwoord: hij werkt hier niet meer, hij is ziek ...” (directeur van een vzw)

Dit aspect hadden we aan het begin van het onderzoek voor dit verslag niet als onderwerp aangemerkt. Al snel merkten we echter dat veel van onze verzoeken onbeantwoord bleven omdat de betrokkenen om medische redenen afwezig waren of niet meer in dienst. We hebben ook vernomen dat sommige van onze respondenten hun functie niet meer uitoefenden; bij anderen die we hadden gesproken, was de oorspronkelijke functiehouder vervangen en kon men ons in een aantal gevallen niet vertellen hoe de projecten waren ontstaan en wat de eerste resultaten waren. Zonder in details te treden, hebben collega’s van onze respondenten ons gewezen op problemen als ‘burn-out’, ‘uitputting’, ‘overwerkt’ of een gevoel van moedeloosheid door het systeem van tijdelijke arbeidsovereenkomsten, waardoor het niet lukt om zich in te zetten voor langdurige opdrachten. In één gemeld geval wordt

het vertrek van een OCMW-medewerker, gespecialiseerd in het voorkomen van uithuiszettingsverzoeken, zelfs aan het LWGC toegeschreven. Volgens een projectverantwoordelijke kampt zij nu met een burn-out, omdat het LWGC als een vernedering werd opgevat: *“Je werkt met gemeenschapsgeld, gewestelijk geld ... Als je dat vertelt aan iemand die aan de rand van een burn-out staat en totaal uitgeput is, zeker aan iemand die al 15 jaar het beste van zichzelf geeft, dan maak je het alleen maar erger. Dan wordt aan die vrouw gezegd: we hebben er centen in gestoken, in iets wat ... We zullen je ervan halen ... Dat moet echt een klap in haar gezicht zijn geweest. Ik denk dat ze het persoonlijk heeft opgevat. Mijn gevoel zegt dat ze daardoor in een burn-out is beland”*. Het is natuurlijk niet het LWGC zelf dat ter discussie staat, maar de nieuwe financiering benadrukt net het gebrek aan middelen.

Dit fenomeen roept vragen op en moet aandacht krijgen. Het blijkt een typisch kenmerk te zijn van het sociale landschap in Brussel en is daarmee een vector voor goed beleid in het algemeen, en van het LWGC in het bijzonder, wat we hier belichten.

Het personeelsverloop (1) is het meest zichtbare symptoom van een onderliggende trend. De onzekere beroepssituatie van werknemers in de welzijnssector, zowel als gevolg van de veelzijdige eisen binnen hun takenpakket (2) als van de bredere ontwikkelingen in hun professionele omgeving (3), zijn factoren die leiden tot oververmoeidheid en ontgoocheling. Deze evolutie leidt uiteindelijk tot een uitholling van de dienstverlening aan de bevolking.

1. Teken aan de wand: personeelsverloop als belemmering voor werk op lange termijn

De uitwisseling van kennis en professionele socialisatie als doelstellingen van de LWGC's, stuiten naast de eerder besproken voorwaarden voor hun verwezenlijking, op een groot obstakel: ze hebben niet altijd betrekking op dezelfde personen (a) of op hetzelfde doelpubliek (b). Door het gebrek aan eenduidigheid en continuïteit van de subsidiëring is het trouwens onmogelijk om langetermijnprojecten te plannen (c).

a) Personeelsverloop

Socialisatie is een proces dat tijd vraagt en zijn vruchten afwerpt via herhaalde interacties. Frequentie afwezigheden onderbreken echter de continuïteit die nodig is voor wederzijdse socialisatie.

Deze hindernissen voor socialisatie kunnen het gevolg zijn van laattijdige aanwervingen (duur van het opstellen van profielen, de opmaak van functieomschrijvingen, het selecteren van kandidaten, waardoor sommige structuren in de beginfase tijdens collectieve momenten werden vertegenwoordigd door leden van het management of andere medewerkers die niet van plan waren om lang binnen het LWGC te werken); vrijwillig vertrek na een aantrekkelijkere jobaanbieding, zoals het geval was bij deze BAR in een gemeente; de meest voorkomende redenen zijn echter van medische aard. Dit heeft zeer concrete gevolgen voor de voortgang van de projecten en de werking van de diensten, zoals de directeur van een buurthuis opmerkt:

“Overal hoor je van burn-outs, vermoeidheid en gedoe dat het allemaal te veel tijd kost. Een van de redenen voor de zogenaamde incompetentie van de verschillende diensten is dat we al snel vastlopen: ‘Hallo, ja, die is er niet en de andere ook niet.’ We kunnen wel onze eigen dossiers afhandelen, maar zodra we met anderen moeten samenwerken, die slechts op halve kracht bezig zijn, dan wordt het lastig. Ik ervaar dus dat de overbelasting in de welzijnssector niet alleen invloed heeft op de kwaliteit van het werk met hun begunstigden, maar ook op het slaan van de nodige bruggen, omdat netwerken veel energie kost”.

Onder deze omstandigheden vereist de vervanging van een medewerker door een andere (wanneer dat mogelijk is) een acculturatieproces dat niet vanzelfsprekend is bij complexe projecten. De directrice van een vzw voor burenhulp vertelt dat ze voortdurend bang is dat een van haar medewerkers zal vertrekken. Ze moet dan weer tijd vrijmaken om een nieuwe medewerker op te leiden, waardoor ze minder tijd heeft om aan de projecten zelf te werken:

“Marine heeft het dossier in april van dit jaar overgenomen. Dat het zwoegen is, is op zich niet erg, omdat je veel bijleert. Er was echter één ding waarvan haar voorgangster had gezegd dat het onmogelijk zou zijn. Marine heeft er 3 weken over gedaan om tot dezelfde conclusie te komen, omdat we niet doorhadden dat de analyse al was gemaakt. Ze zal opnieuw zowat dezelfde fouten maken, niet allemaal uiteraard, maar toch een paar (...) En hoe lang zal ze uiteindelijk blijven? Ze heeft gezegd dat ze hier nooit weggaat, maar we weten allemaal dat dat niet waar is. De dag dat ze vertrekt, mogen we weer helemaal opnieuw beginnen. Het personeelsverloop is nu eenmaal hoog door de werkdruk en zo ...”

Dergelijke zaken zijn des te meer voelbaar in kleine structuren, die een personeelstekort bijvoorbeeld niet gemakkelijk kunnen opvangen. De directeur

van een buurthuis stelt vast dat heel wat medewerkers van zijn instelling ‘in hetzelfde bedje ziek zijn’. Hoewel hij dit schertsend zegt, doelt hij ook op zijn persoonlijke situatie: *“Mijn vrouw die arts is, zegt: jij bent palliatief, maar je krijgt geen morfine”*. Hij vindt echter dat hij dankzij het aantal werknemers binnen zijn structuur, beter af is dan zijn collega’s: *“We zitten weliswaar met een personeelsverloop, maar op zich dat is niet erg. In plaats van met vijf zijn we nu nog met drie. Als je maar met twee bent en die twee vallen uit met een burn-out, dan staat de teller op nul. Hier hebben we gelukkig een minimum aan continuïteit”*. ‘Nul’ dat is wat een vzw overkwam die gezinnen begeleidt bij het zoeken naar huisvesting, en partner is van een medisch huis. Daar ging de maatschappelijk werker die verantwoordelijk was voor de partnerrelaties met langdurig ziekteverlof. Een van de coördinatoren vertelde dat *“[het medisch centrum] heel begripvol was geweest”*, zodat de geplande workshops – die waren uitgesteld – konden worden hervat nadat ze een vervanger hadden die voldoende op de hoogte was van de gangbare werkwijze. Als deze onvoorziene gebeurtenis positief afloopt, mogen we dan stellen dat de identiteit van de partner, een medisch huis, met veel minder beperkingen, zowel qua tijd als financiering, hier sterk aan heeft bijgedragen? Illustreert dit voorbeeld trouwens niet hoe belangrijk de midden zijn die aan organisaties worden toegekend om het project succesvol te laten verlopen?”

b) Bewonersverloop

De continuïteit van de ingevoerde projecten wordt ook bemoeilijkt door een aanhoudend bewonersverloop. Dat is althans de indruk van veel professionals op het terrein, die het onder meer hebben over *“een wijk waar mensen slechts tijdelijk verblijven”*, *“mensen die het beu zijn”*, *“veel nieuwkomers”* en *“veel verhuizingen”*. Volgens hen zijn die verschuivingen te wijten aan verschillende, in meer of mindere mate meetbare factoren: jonge, rondzwervende migranten, jonge Brusselse koppels die voor hun eerste aankoop een woning kiezen in een betaalbare wijk, nieuwkomers, inwoners die vertrekken vanwege het *“onveiligheidsgevoel”*... Dit verloop kan ervoor zorgen dat er geen banden worden aangeknoopt of versterkt tussen professionals en inwoners, maar ook tussen inwoners onderling.

Het principe is duidelijk: net als bij de hierboven genoemde socialisatie tussen professionals, beperken de onderbrekingen in de relaties de kans om bepaalde gewoonten aan te leren, vertrouwd te raken met goede praktijken of zich op lange termijn

gesteund te voelen. Een medewerker van een buurthuis vertelt: *“Als je om de twee à drie jaar nieuwe burens hebt, dan vermindert het contact sowieso. En dat komt niet zozeer doordat er wantrouwen is tussen burens. Maar telkens opnieuw kost het tijd om elkaar te leren kennen en te leren waarderen”*.

Deze stellingen zijn echter in geen van beide richtingen echt onderbouwd. Professionals die dit fenomeen aanhalen, zeggen dat ze het hebben van ‘horen zeggen’ (*“ik was vorige week in Vorst, waar men mij vertelde dat er een groot bewonersverloop is”*, aldus een psychomotorisch therapeut. *“Ik had daar nog niet bij stilgestaan, maar hoorde ook dat mensen het zo beu zijn dat ze zeggen: ik ben weg. Er komen veel nieuwe bewoners in het gebouw, die dan vaak ook weer vertrekken. Ik heb die informatie ook maar gewoon gekregen”*. (directeur van een vzw) Het bestaan van dit fenomeen lijkt voort te komen uit een denkbeeld dat moeilijk te staven of te weerleggen is, maar ingegeven vanuit een gevoel dat gestoeld is op professionele expertise.

Bepaalde elementen kunnen echter objectief worden benaderd. We weten dat Brussel nog nooit zo dichtbevolkt is geweest¹⁶ en dat het aandeel nieuwe inwoners de laatste tijd hoog is. Op 1 januari 2024 bijvoorbeeld woonde slechts 60 % van de inwoners van het Brussels Gewest er al in 2014. Het aandeel ‘nieuwe inwoners’ die er tien jaar geleden (op 1 januari 2014) nog niet woonde, bedraagt dus 40 %¹⁷. In de loop van 2022 kenden alle Brusselse gemeenten een bevolkingsgroei en *“de centrumwijken (vijfhoek en eerste kroon) van het gewest vertonen in veel gevallen een sterkere migratietoename”*¹⁸. Tot slot merken we op dat de mensen zonder papieren, waarvan het aantal op 50.000 wordt geschat, niet zijn opgenomen in de statistieken.

Bevolkingsbewegingen maken het werk van het personeel complexer. Ongeacht hun omvang is het vooral van belang om te erkennen dat dit verschijnsel als reëel wordt beschouwd en fungeert als verklaring voor de moeilijkheden die opduiken bij de uitvoering van de opdrachten. Wat zegt deze stelling over het uitgevoerde werk?

We kunnen de vastgestelde moeilijkheden op twee manieren interpreteren. Ten eerste hebben de medewerkers niet alles in de hand. Hoewel zij de deskundige actoren zijn van hun wijk, staan ook zij machteloos tegenover bepaalde verschijnselen en kiezen zij zelf ook ‘hun’ doelpubliek niet. Als tweede punt en in samenhang met het eerste, wordt deze overtuiging versterkt door – het dit keer wel gedocumenteerde feit – dat men zich voortdurend moet

¹⁶ Zie de recente cijfers van het BISA hierover: 1.1_Jaarlijkse evolutie van de bevolking_20240621.xlsx

¹⁷ BISA & Statbel, berekeningen Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel

¹⁸ Welzijnsbarometer. Welzijnsrapport inzake armoede en de sociale en gezondheidsongelijkheden, 2023, p. 17.

aanpassen aan onverwachte, onvoorziene veranderingen, zoals eerder werd aangegeven. In die zin fungeert de overtuiging als een van de verklaringsmodellen voor de voortdurende herschikking van het werk en benadrukt ze nogmaals het vereiste aanpassingsvermogen.

c) 'Verloop' van de financiering

Een laatste punt van discontinuïteit is te vinden in de beperking om op lange termijn projecten te kunnen plannen. Als sommige projecten toch doorlopen, is dat zelden met een unieke en stabiele financiering. Deze structurele factor zorgt voor onzekerheid: waarom zou je je inzetten voor een project waarvan je weet dat het slechts enkele maanden zal lopen? Bovendien brengt de financiering door het LWGC, met name voor kleine structuren, ook administratieve complicaties met zich mee. Zo vertelt de directeur van een vzw ons dat het loon van een van haar medewerkers slechts voor 50% wordt betaald. Dat betekent dat zij de overige 50% elders moet zien te vinden om een volledig loon te kunnen uitbetalen. Daarom neemt zij deel aan een ander project waarmee ze het 'loontekort' kan aanvullen, maar dat haar ook weer nieuwe verplichtingen oplegt. Een tijdelijke oplossing bestaat erin om gebruik te maken van versnipperde, kleine financieringen. Deze tijdelijke oplossing, die neerkomt op een vlucht vooruit, brengt echter ook toekomstige problemen met zich mee.

In deze gefragmenteerde omgeving (versnipperde financiering, administratieve complexiteit, politieke lasagne) verlangen veel professionals naar een stabiel kader, waarin duidelijk wordt bepaald welke strategieën welke acties subsidiëren. Een van hen stelt zelfs voor om "een moratorium op de LWGC's in te stellen totdat het GWGP definitief is goedgekeurd" (op het moment van het interview) zodat er meer duidelijkheid komt over de opvolging van projecten.

Deze verschillende vormen van instabiliteit laten geen ruimte voor de tijd die nodig is voor een regelmatige en continue opvolging ter plaatse, waardoor soms het gevoel ontstaat dat er geen vooruitgang wordt geboekt, zoals de animator van een vzw aangeeft:

"In de praktijk stellen we vast dat we eigenlijk al twintig jaar aan dezelfde dingen werken. Maar omdat we niet steeds dezelfde mensen begeleiden en het niet precies om dezelfde projecten gaat, moeten we telkens weer opnieuw beginnen. We zien geen veranderingen bij de mensen en in de wijken. Het is alsof altijd maar weer opnieuw beginnen".

2. Steeds diverser wordende en soms tegenstrijdige taken

We hebben eerder al gesproken over de vormen van professionele kruisbestuiving in de welzijnsberoepen. Ze worden nagestreefd in het kader van de intersectorale samenwerking tussen sociale dienstverlening en gezondheidszorg binnen de LWGC's en komen tot stand door socialisatie tussen professionals met verschillende achtergronden. Deze voortdurende diversificatie gaat in werkelijkheid gepaard met een diversificatie die voorafgaat aan elke ontmoeting met andere werknemers. Sociaal werk vereist namelijk dat men ten allen tijde kan inspelen op onverwachte situaties, zoals het tijdelijk overnemen van een deel van de taken van een collega die afwezig is wegens ziekte. We worden vaak geconfronteerd met situaties waarin de arbeidsovereenkomst van een werknemer afloopt en een van zijn collega's op de dienst het werk overneemt in afwachting van een eventuele verlenging van het contract van de oorspronkelijke titularis, of zelfs het project afrondt.

De veelheid aan taken, financieringen, partners en individuele situaties zorgen er trouwens voor dat het lastig en tijdrovend is om zich in een nieuwe functie in te werken, vooral voor wie de wijk nog niet kent, zoals het geval is bij deze medewerker van een organisatie voor volwassenenonderwijs:

"Ik werd aangenomen voor een functie en meteen overspoeld met werk. Er lagen 15 dossiers op me te wachten. Ik wist niet waar te beginnen. Bovendien kende ik de wijk niet en werd er geconfronteerd met een schokkende realiteit. Het duurt toch een jaar of twee voordat een mens een beetje vertrouwd raakt met de wijk. En dan zijn er nog al die mensen die de wijk beter kennen. Ik vergeleek me met hen en voelde me toch een beetje stom".

De vele en diverse opleidingen ('huisvestingssector', 'Brussels verenigingsnetwerk', 'netwerk voor geestelijke gezondheidszorg', 'gegevensbescherming', 'beroepsgeheim', 'OCMW-structuren', 'gids Sociaal Brussel', 'integratietraject voor nieuwkomers', 'maatschappelijk opbouwwerk' ...) maken het mogelijk om de verwachtingen en behoeften in te vullen en tegemoet te komen aan de professionele kruisbestuivingen, ondanks de sterke beperkingen. Ze roepen het beeld op van flexibele werknemers met een zwaar takenpakket.

"Ik kende de huisvestingssector niet, maar bij [naam van de vzw] kreeg ik een goede opleiding. Ik moest alles nog leren. Dat is zeer vermoeiend in het begin". (coördinator)

Andere medewerkers vertellen ons dat ze schipperen tussen “*uiterst tegenstrijdige verplichtingen*”. Het gaat onder meer over de talrijke administratieve taken die in deel een aan bod kwamen, de noodzaak om te voldoen aan de vormvereisten om te reageren op projectoproepen, of om ‘operationele feedback’ te geven op basis van indicatoren die slechts gedeeltelijk hun activiteit weerspiegelen. Ze voelen zich verplicht om bepaalde opdrachten uit te voeren die ze door gebrek aan middelen niet kunnen volbrengen. Toch wordt van hen verwacht dat ze deze uitvoeren, anders riskeren ze hun subsidies te verliezen. In een sector waar de overgrote meerderheid van de professionals een gevoelsmatige band heeft met hun werk, dat ze als een roeping, beschouwen en uitvoeren met empathie voor de andere en gevoeligheid voor sociale ongelijkheid, is de wanverhouding tussen de redenen voor hun betrokkenheid en de concrete omstandigheden waarin zij hun werk moeten uitoefenen, duidelijk merkbaar en heeft deze concrete gevolgen voor hun loopbaan, zoals het geval is bij deze animator, die aangeeft dat zij zich om die redenen heeft omgeschoold:

“Het is moeilijk om je weg te vinden. Daarom heb ik halverwege mijn loopbaan het roer omgegooid. Ik heb nu een contract van onbepaalde duur. Daarvoor was ik aangeworven met een tijdelijk contract van een jaar. Geen idee of het de moeite is om dit te vermelden, maar ik heb deze keuze gemaakt, omdat het eigenlijk niet meer haalbaar was. Je kunt het vergelijken met drijfzand. Zou je kunnen zeggen dat mijn toekomstperspectief veranderd is? Jazeker, want toen ik werd aangenomen, had ik een duidelijk idee voor ogen van wat ik ging doen. Nu ja, redelijk duidelijk. Maar al snel besepte ik dat ik het zo niet verder kon. Ik voelde me toch een beetje een mislukkeling, omdat ik taken moest vervullen zonder de nodige tools. En dat maakt je behoorlijk moedeloos”.

De arbeidsomstandigheden remmen ambities af. Werken met een langetermijnvisie vergt energie en inzet, iets wat niet iedereen kan opbrengen. Voor werknemers – zeker in kleine structuren – hebben de kwantitatieve evaluatienormen en de administratieve eisen die hen worden opgelegd een concreet gevolg: minder tijd voor de doelgroep, wat de kwaliteit van de interacties beïnvloedt en een rechtstreekse impact heeft op het succes en de doeltreffendheid van de interventies. Het moeilijkste voor medewerkers is dat ze aan uiteenlopende verplichtingen moeten voldoen. Ze moeten rekening houden met de bestuurlijke vereisten, zowel wat betreft controle en evaluatie, maar ook oplossingen vinden voor de doelgroepen, in het kader van een heel ander type relaties, gekenmerkt door complexe

situaties die tijd vergen om op een doordachte manier te kunnen ingrijpen: “*Tussenkomen is geen louter technische activiteit, maar vergt ook reflectie*” (Bourque et Grenier, 2016, p. 18). Toch wordt geen rekening gehouden met de manier waarop de professionals in de eerste plaats zelfevaluatie uitvoeren van hun werk en het als expertise bestempelen, zoals deze maatschappelijk assistent bevestigt in het geval van een bejaarde vrouw die thuis blijft wonen:

“Het gevolg is dat ze in haar eigen woning kan blijven en gelukkiger zal zijn. Ze zal dan later wel naar een rusthuis of zo gaan, wat op zich behoorlijk veel geld kost. Mijn standpunt is: als die vrouw gelukkiger en opgewekter is, zal ze minder medische kosten e.d. hebben. Zoiets zou ik echter nooit met concrete cijfers op papier kunnen bewijzen. Maar ik ben nu eenmaal iemand uit het vakgebied. Ik denk dat mijn vaststellingen en getuigenissen wel degelijk betekenisvol zijn”.

Deze spanningen tasten de beroepsautonomie aan en kunnen een gevoel van onmacht en zinloosheid veroorzaken. Hierdoor worden de basisprincipes van de hulpverleningsrelatie in vraag gesteld.

3. Een vakinhoud die steeds verandert

Tegen de achtergrond van de betogen waarin medewerkers hun verknochtheid, of zelfs liefde voor hun beroep verkondigen, ontbreekt het hen niet aan soms jammerlijke, persoonlijke anekdotes. Zo bleek een directeur van een vzw, net voor ons gesprek, zichtbaar geërgerd, omdat er viermaal “naar haar was getoeterd” toen ze onderweg was met de fiets. Ze wees eerst het “Brussels verkeer” aan als schuldige, maar gaf daarna toe dat ze “slechtgezind” was en deed nog een persoonlijke ontboezeming: “Ik ben te negatief ingesteld”, gevolgd door “Ik kan er niet meer tegen”, “ik ben gefrustreerd”. Dit voorval was de aanleiding voor een tirade waarvan we niet goed weten of het over het fietsen of over het werk ging:

“Dat is eigenlijk allemaal niet zo erg. Maar het is bijna dagelijkse kost en dat maakt me steeds bozer. Bovendien zijn de mensen die al lang in deze wijk werken, het kotsbeu. Maar een mens blijft doorgaan, altijd maar doorgaan. Je kunt niet zomaar stoppen. Aangezien wij hier nog maar heel recent zijn begonnen, zijn we nog niet gefrustreerd. Maar goed, we proberen ons staande te houden; we moeten knokken voor ons plekje”.

Persoonlijke verhalen zijn vaak een gelegenheid om vergelijkingen te maken met het werk. Een maatschappelijk assistent vertelt dat ze “*s ochtends enorm veel tijd verliest met het zoeken naar de haarspeld van haar dochter*”. Ze wijst erop dat hetzelfde ook gebeurt met bewijsstukken die haar cliënten haar niet kunnen voorleggen. We kunnen hierin een zekere continuïteit herkennen tussen het privé- en beroepsleven, maar ook een teken van vermoeidheid door de vele aanvragen in een werkomgeving die niet altijd voldoening schenkt. Ook hier wijzen getuigenissen erop dat sommige overheidsinstanties tegenwoordig worden gezien als dienstverleners die naar efficiëntie streven, in plaats van ruimten waar een ethiek van het algemeen belang wordt nagestreefd en sociale relaties worden opgebouwd. Vanuit dit oogpunt lijkt de doelstelling van de geleverde diensten eerder gericht op het behalen van resultaten dan op het voorzien van passende antwoorden op de behoeften van de gebruikers.

In deze omstandigheden merken maatschappelijk werkers spanningen op tussen hun professionele idealen, of althans wat zij uit eigen ervaring kennen enerzijds, en de eisen van de organisaties waarin zij werken anderzijds. Er is namelijk een discrepantie tussen de kwaliteit van de praktijk die professionals nastreven (beschikbaarheid, periode, opvolging van dossiers) en de praktijk die wordt voorgeschreven door de normen op het gebied van organisatie en beheer (meer bepaald de evaluatiemethoden van de activiteiten, zoals we eerder hebben gezien). Deze situatie veroorzaakt stress die hun oordeel, hun gezondheid en uiteindelijk de dienstverlening aan de gebruikers kan schaden. Stress is deels de oorzaak van het vastgestelde personeelsverloop.

Zo is een van de doelstellingen van de LWGC's, meer bepaald het bestrijden van non take-up van rechten, slechts in zeer beperkte mate aanwezig in de projecten. Toch wordt het initiatief geprezen en door veel professionals als ‘vernieuwend’ beschouwd. Hoewel enkele netwerken erin slagen nieuwe mensen aan te trekken, betreuren de medewerkers dat niet-geregulariseerde asielzoekers grotendeels afwezig zijn in hun project. Volgens sommigen ligt dat aan de aard van hun opdracht: een ontmoetingsplaats is bijvoorbeeld bedoeld om mensen te ontvangen en niet om ze op te zoeken. Volgens anderen is de moeilijkheid om deze ‘onzichtbaren’ te bereiken niet eens het gevolg van ineffectieve strategieën: door tijdsgebrek en beperkte beschikbaarheid is er zelfs geen ruimte om na te denken over hoe ze te bereiken, zoals deze medewerker van een huisvestingsdienst betreurt:

“Er komen echt heel veel mensen naar het spreekuur van de huisvestingsdienst. De mond-tot-mondreclame werkt op volle toeren en ook de buurtorganisaties sturen mensen naar ons door. We komen er zelfs niet aan toe [om de moeilijkst bereikbare mensen te gaan opzoeken], omdat degenen die we zien al zo diep in de problemen zitten ... Toen ik bij ATD Vierde Wereld werkte, gingen we echt op pad om volledig uitgesloten mensen op te zoeken en dingen voor hen te regelen, steeds vanuit het principe dat we lang niet iedereen konden bereiken. Hier komen er al zoveel mensen dat ik niet het gevoel heb dat we iets voor elkaar kunnen krijgen”.

In het licht van sommige van deze problemen ontwikkelen professionals verdedigings- en beschermingsmechanismen. Ook al hebben ze terechte redenen om bepaalde ontwikkelingen te betreuren, toch klampen ze zich graag vast aan de ‘mooie verhalen’, die ze ‘quick wins’ noemen. Dat kan gaan over een alleenstaande moeder die trouw blijft terugkomen, ouders die ermee instemmen om hun kind te laten opvangen, een huisvestingsoplossing, de mogelijkheid om een inwoner door te verwijzen naar de juiste instantie, een woord van dank in het Frans van een man waarvan iedereen dacht dat hij alleen Arabisch sprak, een koffiemoment dat ondanks het slechte weer veel volk trekt ...

“Je kan geen wonderen verwachten als je slechts een handjevol noten te bieden hebt. Maar ik wil niet klagen, er zijn toch wel heel mooie verhalen. Vorige week waren er fotoshoots in [gemeente, wijk]. We hebben drie alleenwonende vrouwen in contact gebracht met hun bureaus. Het was prachtig om te zien. Neem nu het voorbeeld van Ludivine, die voortdurend aan het klagen was en niet buitenkwam, enz. We zijn erin geslaagd om een klik teweeg te brengen tussen de twee buurvrouwen. Er is ook een vrouw die elke dag een uurtje langsgaat, gewoon om eens goeiedag te zeggen. Dan is er nog een Afrikaanse vrouw die om de twee weken binnenwipt en wat leven in de brouwerij brengt. Ludivine zegt wel dat ze daar geen behoefte aan heeft, maar we zien haar echt veranderen. En dat maakt dan weer mijn dag goed. Of beter: mijn week, mijn maand.” (directeur vzw)

“Ik zit af en toe wel eens een dip. Ik hou me niet bezig met politiek, maar zo zou ik het echt niet aanpakken (gelach). En tegelijkertijd gebeurt er iets. We klampen ons vast aan de kleine dingen. Het OCMW is een onmisbare speler. Er zijn veel mensen die hun recht op bijstand mislopen. Als wij het OCMW dichter bij de verenigingen kunnen brengen, zijn dat kleine successen, bijvoorbeeld als we iemand een woning kunnen bezorgen voor een jaar ...” (LWGC-coördinator)

Wat ook vaak wordt gehoord, is: “*Elders is het nog erger*”. Zo zal een OCMW-medewerker van gemeente A beweren dat het OCMW van gemeente B bekend staat als volledig overbelast. Medewerkers van OCMW B zullen dan weer hetzelfde zeggen over het OCMW van gemeente C, en die zullen op hun beurt weer naar A wijzen ... Deze uitspraken worden telkens geïllustreerd met een problematische situatie waarover men iets heeft gehoord. Of de verhalen nu verzonnen zijn of niet¹⁹, door situaties te vergelijken voelen medewerkers zich sneller gerustgesteld over hun eigen werkomstandigheden. Sommigen zeggen, als laatste redmiddel, dat ‘het in twee richtingen werkt’. Als ze de werkomstandigheden onaanvaardbaar vinden, hebben ze altijd de mogelijkheid om te vertrekken, iets wat blijkt uit het personeelsverloop. Voor een van de projecten die in 2024 van start zijn gegaan, komt in juni 2025 al een derde coördinator in dienst. De eerste had geen zin in een nieuw kortlopend contract en de tweede had de functie aangenomen in afwachting van een andere, beter betaalde baan waarvoor ze eerder had gesolliciteerd.

Deze aspecten zetten sommigen ertoe aan om ‘*welbevinden van de werknemers*’ als doelstelling van een LWGC naar voor te schuiven. Zonder hun situatie te willen vergelijken met wat hun doelgroepen doormaken, hopen deze professionals dat er in een LWGC ook rekening wordt gehouden met hoe zij zich voelen. Zij ervaren immers de druk en dragen de verantwoordelijkheid om veranderingen in gang te zetten en in goede banen te leiden, waarvan de effecten zich over meerdere jaren uitstrekken en die hun professionaliteit, als wezenlijk onderdeel van hun identiteit, beïnvloeden. Het is dus belangrijk om te benadrukken dat partnerschappen invloed hebben op het leven van zowel de betrokken professionals als van de doelgroepen van de partnerschappen.

Conclusie van deel twee: het succes van partnerschappen hangt af van de mate waarin socialisatie effectief plaatsvindt

De LWGC's worden nagenoeg overal gesteund voor hun uitgangspunten, met name welzijns- en gezondheidsaspecten dichter bij elkaar brengen en een territoriale aanpak bevorderen. De toepassing ervan is allesbehalve vanzelfsprekend en vereist veel aanpassingen. Deze struikelblokken werden in deel een van het verslag belicht. Deel twee focust op hun impact op de medewerkers zelf, die instaan voor de uitrol van de projecten.

Het stimuleren van intersectorale samenwerking beïnvloedt de professionele identiteit, die bestaat uit vakbekwaamheden die eigen zijn aan een beroep. Deze vaardigheden, die na jaren van studie en werkervaring zijn verworven en eigen zijn aan beroepen met specifieke praktijken en tradities, worden op losse schroeven gezet. Veel professionals vragen zich af wat ze te verliezen hebben bij deze herverdeling en dit nieuwe concept van gedeelde competenties. Zal de technische kennis of legitimiteit die een structuur in de loop van de jaren heeft verworven, ter discussie worden gesteld, gedeeld of zelfs ontnomen? De verscheidenheid aan belangen en betrokkenheid (zoals beschreven in deel een) maakt duidelijk dat het combineren van die diversiteit niet vanzelfsprekend is en benadrukt de centrale rol van het coördinatieorgaan om uiteenlopende, niet altijd gedeelde uitdagingen, en medewerkers wiens beroep voortdurend evolueert, bij elkaar te houden.

Wat in eerste instantie op afstand of zelfs bedreigend wordt ervaren, kan geleidelijk worden overwonnen op voorwaarde dat de projecten de betrokken professionals op regelmatige en permanente basis samenbrengen. Het succes van partnerschappen berust inderdaad op socialisatie tussen professionals. Dat is het vermogen om duurzame relaties te ontwikkelen die uitwisseling tussen sociale en gezondheidssectoren kunnen tot stand brengen. Deze voorwaarde wordt echter niet altijd toegepast; en sommige toepassingen ervan hebben alleen betrekking op actoren uit de welzijnssector. Bij samenwerkingsverbanden tussen professionals komen ook praktische en symbolische spanningen naar boven om de eigen professionaliteit te laten gelden. Deze beperkingen zijn niet specifiek voor LWGC's, maar komen voor in eender welk type samenwerkingsverband. Ze vallen vooral op in een context van financiële onzekerheid, zoals bij

¹⁹ We mogen ervan uitgaan dat deze voorbeelden ‘echt gebeurd’ zijn. Elke gemeente kampt immers met problemen, maar het feit dat de meest complexe situaties bekendheid krijgen buiten de gemeentegrenzen, komt omdat meest over die gevallen wordt gesproken. Aangezien er minder aandacht wordt besteed aan ‘positieve’ jobverhalen, ontstaat de indruk dat uitzonderlijke gevallen frequent voorkomen.

projectfinanciering, waardoor de organisaties in sommige gevallen voorrang moeten geven aan het zoeken naar middelen, ten koste van de kwaliteit van het aanbod en de zorg voor de doelgroepen.

Uit deze analyse blijkt dat de eerste voorwaarde voor het welslagen van partnerschappen gebaseerd is op vaste jobs en langdurige opdrachten, zodat routines van gedeeld werk, als drijfveren voor socialisaties, zich kunnen ontwikkelen en bestendigen. Met andere woorden, het succes van partnerschappen is onlosmakelijk verbonden met de werkomgeving van degenen die belast zijn met de uitvoering ervan. Met omgeving bedoelen we zowel de statutaire aspecten (onder meer de duur van de arbeidsovereenkomsten) als de ruimtelijke partnerschapsconfiguraties, zoals beschreven in deel een.

Dit tweede deel **benadrukt de doeltreffendheid van partnerschappen wanneer ze gebaseerd zijn op een netwerk van actoren dat wordt gekenmerkt door wederzijdse kennis, vertrouwen en stabiele werkrelaties.**



**Zijn de LWGC's een
instrument voor
'territorialisering
van bovenaf'?**

De territoriale herschikkingen, waarvan de LWGC's zowel een uiting als een versneller zijn, liggen aan de basis van een pendelbeweging tussen het lokale en gewestelijke niveau. Enerzijds staan ze voor de opkomst van een lokaal bestuur op wijkniveau; anderzijds impliceert deze territoriale verankering niet het verdwijnen van het gewest dat zich profileert als 'voortrekker' (Loncle, 2009) door middelen te verstreken en de 'uitvoerende actoren' te selecteren.

Deze dynamiek benadrukt het belang van het territoriale niveau, omdat de beleidscontracten, zoals de LWGC's ernaar streven om meer rekening te houden met lokale voorstellen. Ze volgen daartoe de aanzet die wordt gegeven door de subsidiërende overheid. Dankzij hun flexibiliteit brengen ze een differentiatie tot stand die rekening houdt met de specifieke kenmerken van het grondgebied. De grondgedachte van de LWGC's sluit dus aan bij wat in de wetenschappelijke literatuur wordt omschreven als *territorialiteit* (Faure, 2007). Het territoriale niveau, met zijn lokaal karakter fungeert als drager van bepaalde representaties, uitgangspunten en omschrijvingen van problemen, die de basis vormen voor een relatief autonoom beleid op het vlak van welzijn en gezondheidszorg. Dit impliceert een versterking van de lokale macht, aangezien het overheidsbeleid tegenwoordig op lokaal niveau wordt bepaald. Deze lokale macht beperkt zich niet tot de lokale autoriteiten: het 'lokale' en het 'territoriale' niveau vormen een geheel van actoren die handelen binnen een subgewestelijke ruimte, een ad-hoc ruimte die is opgezet rond een specifieke beleidskwestie (de wijk voor de LWGC's, de zorgzone voor het GWGP).

Bij de analyses over de territorialisering van het overheidsbeleid wordt vaak gewezen op publicaties over een vorm van 'terugtrekking van de staat' of 'versoepeling van het staatsgezag' (Le Galès, 1999), hier dan op gewestelijk niveau. De toenemende macht van de lokale overheden kan dan worden beschouwd als tegenwicht van deze terugtrekking van de staat. Volgens Duran en Thoenig laten studies over de territorialisering van het overheidsbeleid minder een tegenstelling tussen de staat en de lokale overheden zien dan tussen de centrale staat en het territoriale niveau: '*Het territoriale niveau, meer dan de staatsapparaat, fungeert tegenwoordig als kader waarbinnen maatschappelijke problemen worden gedefinieerd*' (1996). Het gaat dus niet zozeer om een terugtrekking van de staat/het gewest, maar eerder van hertekening van staats- en gewestelijke structuren.

In hoeverre dragen de LWGC's onder deze omstandigheden bij tot een versterking van de lokale macht? In welke mate kan het gewestelijke niveau daardoor zijn stempel op het beleid drukken? Met

andere woorden, wie haalt er het meeste voordeel uit: het 'lokale' of het 'gewestelijke' niveau?

In dit deel zullen we zien dat, hoewel het wijkniveau het populairst is bij de territoriale actoren en lokale synergieën bevordert (A), het ook een aantal vragen oproept, waardoor de voordelen van 'territorialiteit' tot op zeker hoogte omkeerbaar kunnen zijn (B). Ondanks het feit dat het gewestelijke niveau een lokaal beleid voert, verliest het niet aan belang. Het kan in bepaalde opzichten zijn gezag laten gelden, wat overeenkomt met de erkenning van de 'gewestelijke dimensie' (C).

A. Handelen op wijkniveau: 'het terrein in ruiten opdelen'

Wat betekent een interpretatiekader voor welzijns- en gezondheidsvraagstukken op wijkniveau? Voor veel medewerkers is handelen op lokaal niveau de beste manier om het werkveld in kaart te brengen of te "*in ruiten op te delen*", om een vaak gehoorde term te gebruiken. Daarmee bedoelen ze dat de inwoners binnen een straal van 300 tot 500 meter van hun woning toegang hebben tot essentiële diensten (zowel openbare als commerciële voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een '*buurtwinkel*'). De '*referentiepunten*' (met vast personeel) staan erom bekend dat ze bepaalde bevolkingsgroepen (vooral geïsoleerde ouderen) een gevoel van veiligheid geven, waardoor zij de openbare ruimte kunnen benutten en leven in de wijk kunnen brengen. Volgens hen is een van de voorwaarden voor succes juist het dichterbij elkaar brengen van de wijkorganisaties, ook al zijn hun grenzen in de praktijk veranderlijk en leiden sommige belangen tot een zekere mate van pragmatisme (1). Naast de samenwerkingsaspecten die in de vorige delen aan bod komen, zorgen de LWGC's ervoor dat de wijkstructuren via de OCMW's nauwer kunnen samenwerken met het gemeentebestuur. Het wijkniveau lijkt het probleem van de bewonersparticipatie echter (nog) niet te kunnen oplossen, aangezien de bewoners moeilijk te activeren zijn voor de projecten (behalve dan als begunstigden) (3).

1. De wijk: een flexibel schaalniveau

Iedereen is het erover eens dat elk overheidsbeleid beperkt moet blijven tot een bepaald geografisch gebied; elk schaalniveau heeft zijn voor- en nadelen, en vooral zijn aanpassingen. De keuze van dit schaalniveau weerspiegelt de manier waarop een probleem wordt bekeken en aangepakt. Dit werd duidelijk toen een coördinator de reactie van de

verantwoordelijke voor huisvesting van zijn gemeente op de aankondiging van de oprichting van de LWGC's, beschreef:

“Ze geloofde helemaal niet in de wijkgericht aanpak, echt waar. Ze zag zichzelf als een ‘gemeentelijke’ verantwoordelijke en begreep niet waarom haar kader niet werd versterkt en waarom er nog een extra laag werd toegevoegd die op wijkniveau opereert, terwijl het eigenlijk om gemeentelijke aangelegenheden gaat. Ze maakte me duidelijk dat ze verplicht was om met mij samen te werken en dat ze dat ook zou doen. Maar dat ik er niet moest aan denken om op haar zenuwen te werken”.

De negatieve reactie op de LWGC's heeft hier waarschijnlijk minder te maken met de afwijzing van het instrument zelf dan met de vrees dat de professionele expertise in twijfel wordt getrokken, zoals besproken in deel twee van dit verslag. Dit toont aan dat de keuze van het schaalniveau, naast de interacties tussen de partners en de gevolgen daarvan – waarop we de nadruk hebben gelegd – eveneens impact heeft op de professionele identiteit.

Over het algemeen worden de voordelen van het wijkniveau echter benadrukt. Deze houden verband met de retoriek omtrent nabijheid die door de beleidsmakers wordt uitgedragen en door de actoren op het terrein, die hun expertise daarop afstemmen, gevalideerd. De inperking van het geografische schaalniveau wordt aldus gecompenseerd door een preciezere, lokaal verankerde expertise. Deze nabijheid is zowel institutioneel (tussen structuren) als gericht op de doelgroepen (tussen structuren en doelgroepen). De meest kwetsbare bevolkingsgroepen wenden zich spontaan tot lokale structuren, die elkaar onderling kennen en hun cliënten doorverwijzen, zoals deze maatschappelijk assistent, die onder meer verantwoordelijk is voor ‘huisvestingsbegeleiding’ binnen haar vzw, vertelt:

“Mensen met huisvestingsproblemen stappen eerst naar de actoren in de wijk. Ik ken hen dus al een beetje, we praten met elkaar, we wisselen informatie uit en zoeken samen naar oplossingen. Volgens mij zou het niet zo vlot lopen op een groter schaalniveau”.

De afbakening van de perimeter vormt eveneens een punt van discussie: moet die strikt worden geïnterpreteerd (volgens de administratieve grenzen, een fundamenteel maar deels willekeurig referentiekader) of flexibeler (vaak op basis van ‘leefomgevingen’)? Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat de medewerkers zich aan de lokale context aanpassen en dus de voorkeur geven aan de tweede optie. In de praktijk stelt deze vraag zich niet voor

alle wijken op dezelfde manier. Sommige zijn duidelijk afgebakend met een ‘onoverbrugbare’ geografische grens (bijvoorbeeld het kanaal) of een ‘visuele’ grens (een brede laan). Maar op plaatsen waar je van de ene straat in een andere soortgelijke straat terechtkomt, is het onmogelijk om te weten dat je dat een andere wijk betreedt.

Een respondent verklaarde dat de activiteiten van zijn organisatie zich binnen een ‘strikt afgebakende perimeter’ moesten afspelen: *“Als ze zich buiten die perimeter begeven, dan kunnen wij niet met hen samenwerken. Dan moeten ze bij een andere vereniging gaan werken, [naam van de vzw]”.* Deze starre houding komt voort uit de angst om de toevloed van aanvragen niet meer te kunnen bolwerken (*“als we zouden zeggen: ah, u zoekt een woning. Hebt u hulp nodig bij het zoeken, kom dan maar naar ons. Dan ontploft onze dienst gewoon”*). Maar zelfs al is de kans daartoe eerder klein, dan is het de aard van de structuur zelf die deze visie verklaart. We hebben hier namelijk te maken met een gemeentelijk buurthuis, en de directeur vindt dat zijn werkveld zich niet uitstrekt over een andere wijk, laat staan over een naburige gemeente.

Afgezien van dit specifieke ‘administratieve’ voorbeeld is flexibiliteit van de wijkgrenzen noodzakelijk, en wel om verschillende redenen.

Ten eerste kan het gaan om personen die al worden begeleid en die van wijk en soms zelfs van gemeente zijn veranderd. Ze blijven echter gehecht aan hun oorspronkelijke wijk, hebben er nog kennis en blijven liever dezelfde voorzieningen gebruiken, bijvoorbeeld uit loyaliteit ten opzichte van de gezondheidswerkers en om hun medische dossiers te kunnen blijven opvolgen.

“Ik blijf hen nog een tijdje begeleiden nadat ze verhuisd zijn om te controleren of alles goed gaat. Ik vertel hen onder meer op welke hulp ze recht hebben en breng hen op de hoogte van de nieuwe lokale voorzieningen die er eventueel in hun nieuwe gemeente zijn. Het is niet omdat ze niet meer in [oorspronkelijke gemeentel] wonen, dat we zeggen ‘zoek het zelf maar uit’ (...) Voor ons kan dat iets verder gaan dan de wijk”.

Deze uitspraak van de verantwoordelijke van een huisvestingsdienst sluit trouwens aan bij de missie van haar vzw. Zijzelf werkt trouwens buiten de wijk en zelfs buiten de gemeente. De zoektocht naar een woning in de gemeente zelf blijkt immers weinig succesvol (*“er is niets beschikbaar”*). Ze geeft nog mee dat de wijk die door het LWGC wordt afgebakend, zowel de locatie kan zijn waar een herhuisvesting plaatsvindt, als het vertrekpunt naar een andere gemeente. De begeleiding kan dus verder gaan

dan de grenzen die beleidsmatig zijn vastgelegd.

Vanuit diezelfde optiek maakt een project dat wordt aangestuurd vanuit een medisch huis gebruik van een yogaschool buiten het grondgebied van de betrokken gemeente. Deze school is bijgevolg een partner van dit LWGC. Volgens de verantwoordelijke van de dienst voor geestelijke gezondheidszorg, die ook bij het project betrokken is, is het inschakelen van deze structuur gerechtvaardigd door 'de onderlinge verbondenheid, het netwerk', omdat er geen dergelijke school is in de wijk. Er wordt in zekere zin (licht) afgeweken van de LWGC-regelgeving (overschrijding van het geografisch gebied) met een rechtvaardiging die past in hun filosofie (openheid, partnerschap).

Wanneer wijken in elkaar overvloeien, kijken de medewerkers naar de 'leefomgevingen'. Volgens een medewerker van een welzijnscentrum *"verschillen de behoeften niet van straat tot straat"*, wat de strikte toepassing van het 'wijkniveau' nuanceert. Veel medewerkers geven aan dat ze zich ongemakkelijk voelen als ze iemand kennen die aan de sociale criteria voor hulp voldoet, maar die persoon niet mogen helpen: *"Het is moeilijk om te zeggen: u valt niet binnen onze administratieve indeling en kunt hier dus niet terecht"*. Het gaat er dan om een compromis te vinden om de grenzen enigszins te verruimen, door aan te voeren dat deze niet-ingezetenen wel degelijk bijdragen aan het leven in de wijk.

Nog voordat er sprake was van ambivalente situaties, hielden sommige projecten in hun programma al rekening met de mogelijkheid dat er ook mensen van buiten de perimeter van de wijk zouden deelnemen. Dit is bijvoorbeeld het geval in een wijk met veel voorzieningen en diensten, die grenst aan een wijk van een andere gemeente waar geen LWGC is. De coördinator van een project dat bedoeld is voor moeders, heeft vooraf bepaald hoeveel vrouwen van buiten de gemeente worden toegelaten, mocht het aantal moeders uit de eigen wijk niet alle plaatsen in het project invullen. Een animator merkt op: *"Ons geografisch criterium is niet de woonplaats, maar wel de verankering in de wijk"*.

2. Nauwere samenwerking met het OCMW en de gemeente

De OCMW's spelen een cruciale rol bij het realiseren van de doelstellingen van de LWGC's, aangezien deze via de coördinatieorganen verlopen. Voor veel inwoners in een precaire situatie vormt het OCMW het ultieme vangnet voordat ze op straat komen te staan. Het OCMW wordt dus geassocieerd met situaties waarvan men zich wil losmaken, maar is tegelijk een instelling die van haar cliënten

verantwoording vraagt over hun hulpvraag, activiteiten en inkomsten. Als onderdeel van deze structuur kunnen de LWGC's de negatieve beeldvorming overnemen die doorgaans aan de OCMW's wordt toegeschreven, vooral bij mensen die vermoedelijk een moeilijke relatie hebben met deze en andere instellingen. Zoals in het eerste verslag werd uiteengezet, houdt de dubbele rol van de OCMW's (hulpverlenend én sanctionerend) het risico in dat de LWGC's niet meteen als 'positief' instrument worden beschouwd. Een manier om dit vermeende wantrouwen te overstijgen, is echter juist via het OCMW te werken om de perceptie ervan te veranderen. In dit opzicht beschouwen referenten en projectverantwoordelijken het OCMW voortaan als een 'incubator voor projecten', meer bepaald als instantie die subsidies verstrekt.

Het OCMW als incubator van projecten

Hoewel deze situatie geen garantie biedt voor relaties waarbij iedereen wint, dwingt ze wel tot dialoog en onderhandelingen. Het selectieproces van de projecten, zowel voor LWGC 1.0 (projectoproepen en selectie van kandidaten) als 2.0 (streven naar consensus tussen de kandidaten), vereist een eerste vorm van partnerschap: het afstemmen van professionele logica, beperkingen en beschikbaarheid van alle betrokkenen. Nicolas, een projectverantwoordelijk merkt na enkele maanden een kentering op: *"De samenwerking met de gemeentediensten"*. Deze samenwerking heeft ook een concreet gevolg: inwoners nemen contact op met zijn organisatie nadat ze door het OCMW zijn doorverwezen, *"wat aanvankelijk niet het geval was"*. Anders gezegd, hij ziet een doorstroming van het publiek, van het OCMW naar het LWGC. Hij geeft het voorbeeld van een gemeentelijk buurthuis waarmee, na een periode van wederzijds wantrouwen, een constructieve samenwerking werd opgezet:

"Buurthuis [naam] maakt deel uit van het team dat zich bezighoudt met het voorkomen van uithuiszettingen. In het begin waren de contacten effectief nogal terughoudend. Tegenwoordig verloopt dat binnen de samenwerking ... Nu verloopt het contact in ieder geval heel goed".

Zoals eerder gezegd, zijn tijd en beschikbaarheid van de medewerkers van fundamenteel belang voor de continuïteit van de projecten. Alle gesprekspartners benadrukken deze twee voorwaarden, die essentieel zijn om te vermijden dat het opzetten van samenwerkingen te lang zou aanslepen. Ook wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, blijft het een complex proces. Tijdens de gesprekken werden vaak uitspraken gedaan als: *"het komt langzaam tot stand"*, *"het vergt tijd"*, *"we moeten de tijd*

nemen”, “geduld oefenen ...” (fragmenten uit interviews met diverse actoren).

Nicolas vertelt dat het project dat hij leidt, de traditionele bevoegdheden van het OCMW enigszins onder druk zet. Maar aangezien de netwerkgerichte aanpak hier relevant is om daarop in te spelen, verloopt de samenwerking tussen de structuren uiteindelijk in goede verstandhouding. Hij spreekt van *“een radicale ommezwaai (...): dat de verantwoordelijke van de preventiedienst het OCMW en andere organisaties heeft ontmoet, dat is voor mij echt een van de meest positieve kanten van het LWGC-project. Daarin is de diversiteit van de betrokken instellingen duidelijk zichtbaar”*. Dit fragment uit het interview laat zien dat het LWGC niet alleen een bemiddelende rol speelt tussen de structuren van een project, maar ook tussen het project (d.w.z. de structuren die deel ervan uitmaken) en het OCMW.

Minder vooroordelen tussen OCMW en de verenigingssector

Volgens verschillende wijkreferenten is de dynamiek helemaal veranderd. Zoals eerder (en in het eerste verslag) werd benadrukt, heeft het initiële wantrouwen geleidelijk plaatsgemaakt voor een sfeer die doeltreffend partnerschap bevordert. Een coördinator vertelt ons dat de momenten van kritiek op het OCMW geleidelijk zijn afgenomen en uiteindelijk volledig uitgedoofd:

“Toen [de wijkreferent] gestart is met de LWGC-werkgroep, vertegenwoordigden wij ook het OCMW. In het begin hoorde je alleen maar zaken als: dat heeft het OCMW niet gedaan! Er was een tijd dat wij het OCMW de rekening presenteerden. Dat is lang zo geweest en als iemand een opmerking maakte, ging de rest hierin gewoon mee. Tijdens de laatste algemene vergaderingen was dat toch helemaal niet meer het geval”.

We zien dus dat het wantrouwen (of zelfs de ‘vijandigheid’, aldus een wijkreferent) tussen het OCMW en de verenigingssector kan worden doorbroken: het partnerschap haalt de vooroordelen en onwetendheid over elkaars mogelijkheden weg. Vooral wanneer de belangen worden gebundeld, plukt het OCMW volop de vruchten van de positieve effecten van de projecten. Zelfs op informele wijze (niet alle OCMW’s zijn actief bij de projecten betrokken, althans niet als specifiek gesubsidieerde instelling) wordt het OCMW niet langer in de eerste plaats geassocieerd met zijn tekortkomingen.

Het OCMW als facilitator

Dankzij deze vertrouwensrelaties treedt het OCMW op als facilitator voor de LWGC-structuren op ten minste twee domeinen.

Allereerst kan het LWGC, via de projecten, fungeren als schakel om gebruik te maken van bepaalde OCMW-diensten. In de ene richting (van het OCMW naar het LWGC) kan het gaan om toegang tot nieuwe doelgroepen: mensen die bij het OCMW staan ingeschreven, kunnen worden doorverwezen naar wijkstructuren (met name geïsoleerde ouderen die nauwelijks zichtbaar zijn in de openbare ruimte). In de andere richting (van het LWGC naar de OCMW’s) kunnen de projecten fungeren als ‘Trojaans paard’. Ze bieden de verenigingsstructuren de mogelijkheid om toegang te krijgen tot de (juridische, politieke) bevoegdheden van de OCMW’s. Dat blijkt uit de verklaring van de directeur van een vzw voor huisvesting:

“Er zijn dingen die we als vzw kunnen doen en waarvoor we ook subsidies krijgen, dat is in het algemeen belang. Maar er zijn ook dingen waar we, met de beste wil van de wereld, geen publieke bevoegdheid over hebben, geen zeggenschap en geen daarvoor bestemde middelen. Er zijn nu eenmaal zaken die onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen, en in het bijzonder van het OCMW, bijvoorbeeld als het om huisvesting en sociale bijstand gaat. En nu we dat contact met het OCMW hebben, kunnen we onze taken ook beter uitvoeren en zichtbaarder maken”.

Wat organisatorische aspecten betreft, ‘profiteren’ de actoren van het LWGC van de centrale rol van het OCMW om bepaalde verzoeken door te spelen die anders zeker minder aandacht zouden krijgen. Hier fungeert de wijkreferent, in de hoedanigheid van verbindingspersoon tussen LWGC en OCMW, als spreekbuis voor de actoren op het terrein:

“Het OCMW kan via [de wijkreferent] beschikbare informatie doorgeven, waaronder financiële gegevens, die altijd na de deadlines binnenkomen. Zelfs de verlenging van het project wordt steeds pas op het laatste moment aangekondigd, wat moeilijk is voor ons, omdat dit invloed heeft op de lonen en betalingen van de huur. Dat is een van de knelpunten die we aan [de wijkreferent] melden, die de nodige maatregelen neemt om onze belangen kenbaar te maken”.

Een referent deelt ook mee dat sommige organisaties van haar LWGC, die af en toe met een personeelstekort kampen, een beroep doen op het OCMW voor informatie en hulp bij

boekhoudkundige en budgettaire kwesties. Op die manier halen ze voordeel uit de expertise van het OCMW.

Aanhoudende moeilijkheden, maar niet specifiek voor het OCMW

Toch is niet iedereen het eens met de stelling dat de LWGC's de band tussen de wijk en de gemeente versterken. De eerder genoemde moeilijkheden (personeelstekort, personeelsverloop ...) belemmeren de samenwerking. De directeur van een vzw geeft aan dat ze *"hun grenzen en beperkingen niet kan inschatten, waardoor ze soms niet aan onze verzoeken kunnen voldoen"*. Ze merkt ook op dat het OCMW de neiging heeft om mensen naar haar door te verwijzen, terwijl zij voor die personen geen andere oplossing kan bieden dan het OCMW zelf. In die zin merkt zij ook een verschuiving van het publiek naar haar organisatie, alsof het OCMW zich terugtrekt uit situaties waarvoor het geen oplossing heeft:

"Het OCMW stuurt mensen naar ons door... (lacht) Ik vind dat schandalig, het maakt me boos ... Ik begrijp het wel, hoor, ik heb het niet op die mensen gemunt. Maar zij hebben nu eenmaal meer middelen dan wij en toch verwijzen ze mensen naar ons door, terwijl wij geen middelen hebben. Wij hebben geen opvangvoorziening, geen woningen. Zij hebben er ook niet veel, maar ze hebben wel middelen die wij niet hebben. Wanneer zij bepaalde problemen naar ons doorverwijzen die ze zelf niet kunnen oplossen, zal het ons evenmin lukken ..."

Haar organisatie is aanwezig in twee LWGC's van twee verschillende gemeenten, maar wordt volgens haar door een van de OCMW's niet als dusdanig erkend. Deze tweespalt heeft te maken met de werking en de specifieke beperkingen van elk OCMW en benadrukt de ongelijke begeleiding in de ondersteuning van de LWGC-actoren.

3. Bewonersparticipatie blijft beperkt

Hoewel bewonersparticipatie een belangrijke doelstelling is van de LWGC's, blijkt dit in de praktijk eerder een beleidsmatige prioriteit te zijn dan een bekommernis van de bevolking. Bovendien moet de inhoud van deze participatie nog worden gedefinieerd.

Een moeizaam te implementeren prioriteit

Het streven naar bewonersparticipatie, zoals opgenomen in de twee roadmaps van de LWGC's, stuit op heel wat belemmeringen. Veel actoren merken dat ze er niet in slagen om de doelgroepen, die door de LWGC's als prioritair worden aangemerkt, te bereiken en in te schakelen. Deze vaststelling kwam trouwens al tijdens de diagnosefase naar voor. De groepen die per definitie het verst verwijderd, afwezig of uitgesloten zijn van de gebruikelijke overleg- en participatiemechanismen zijn het moeilijkst te bereiken. De geïnterviewde actoren geven aan dat bij deze groepen sprake is van 'demotivatatie', 'moeideloosheid' en 'een gevoel van verlatenheid': *"Mensen geloven niet meer in het nut van de gemeenschap"*, zegt een straathoekwerker. Volgens hem leidt de opeenvolging van negatieve ervaringen, zowel op individueel vlak (ongezonde woning, diefstal, gevoel van onveiligheid, conflicten met buren, geluidsoverlast...) als op institutioneel niveau (contacten met instanties waar de bewoners telkens opnieuw hun eigen preciaire situatie moeten toelichten en rechtvaardigen, wat een gevoel van schaamte en sociale controle oproept) tot een minimale vraag naar 'hulp van buitenaf'. Dit wordt volgens hem treffend samengevat door het getuigenis van een conciërge over de bewoners die zij dagelijks ontmoet:

"Ze zijn diep teleurgesteld. Telkens wanneer ze ergens aankloppen, worden ze afgekraakt; zodra je iemand vertrouwt, maakt die misbruik van dat vertrouwen (...); Volgens haar zorgen die herhaaldelijke teleurstellingen ervoor dat men besluit geen verdere contactpogingen meer te ondernemen. Daarom is het uitermate moeilijk om vertrouwen op te bouwen. Door het aanwezige wantrouwen zeggen mensen al snel: laat maar zitten. Ik heb alles geprobeerd en zie alleen maar slechte dingen om me heen".

Met uitzondering van enkele lokaal verankerde initiatieven, constateren we dat de meeste werknemers moeite hebben om de 'juiste methode' te ontwikkelen om de participatie van de inwoners te bevorderen. Aangezien dit doel niet nieuw is, hebben ze uiteraard al enige ervaring. Dat kwam eerder al aan bod in een aantal voorbeelden. De reeds genoemde moeilijkheden, met name het gebrek aan projectcontinuïteit en de opeenvolging van dringende prioriteiten, maken het echter moeilijk om ruimte te creëren voor reflectie over mogelijke maatregelen om hieraan te verhelpen.

In deze omstandigheden en de talrijke beperkingen waarmee zij worden geconfronteerd, focussen de medewerkers op wat zij essentieel achten, namelijk de elementen waarop zij rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen en wat past in hun werkgewoonten. Het is alsof de opstart van een nieuw project te veel energie vergt in verhouding tot de verwachte voordelen. Ook professionals op het terrein zien dus af van bepaalde projecten. Deze houding houdt in sommige gevallen verband met de vermeende specifieke kenmerken van de wijk waarin ze werken en waarvan ze vinden dat deze zich niet lenen voor de ontwikkeling van een doeltreffende participatiemethode:

“Ik denk dat de modellen die we in andere gemeenten en wijken hebben uitgetoetst, hier in [naam van de wijk] gewoon niet werken. Echt waar niet. We hebben wel degelijk geprobeerd te begrijpen hoe dat komt. We denken dat het misschien ook te maken heeft met een cultureel bepaalde vorm van wantrouwen, waardoor mensen weinig vertrouwen hebben in instellingen en organisaties. Het heeft ook te maken met gewoonten; men blijft in de eigen omgeving. Dat is jammer, want als je iets verder gaat, in [naam van een andere wijk] is het een heel ander verhaal”.

Deze uitspraak werd meerdere keren gehoord, door diverse actoren uit verschillende wijken. We hebben het gevoel dat veel professionals aan ‘hun’ wijk kenmerken toeschrijven die er in werkelijkheid niet zijn, alsof het elders ‘gemakkelijker’ zou zijn. Misschien moeten we deze vaststelling zien als een manier om te rechtvaardigen waarom het ontwikkelen van een participatiemethode moeilijk is, zeker als er zoveel dringende zaken af te handelen zijn. Afzien van dit project betekent dat er een fragiele band in stand wordt gehouden, die door één ‘miser’ (de spreekwoordelijke druppel) zou kunnen worden verbroken.

De directeur van een vzw die zich bezighoudt met ongezonde huisvesting, vertelt ons dat ze heeft besloten om geen burgerwerkgroep over dit thema op te richten, omdat *“vrijwel alle betrokkenen af te rekenen hebben met ellende, problemen enz. in hun woning. Waarom zou ik me inzetten om een buur te helpen?”* Een medewerker van een vzw met een sociale kantine benadrukt hoe lastig het is om de doelgroepen te benaderen, zelfs om gewoon enkele persoonlijke gegevens te vragen (naam, adres, beroep...). Ze vertelt dat ze hen vaak moet geruststellen, omdat ze zodanig bang zijn dat deze gegevens worden gebruikt: *“Ik stel hen gerust en zeg: Maar nee, dat doen wij niet. Jullie gegevens blijven bij ons, we sturen ze aan niemand door!”*

Het lijkt erop dat burgerparticipatie, dat door de politiek als prioriteit wordt gezien, niet echt leeft onder de bevolking en dus ook niet onder de professionals op het terrein (ondanks hun duidelijke erkenning van de problematiek). Zoals we eerder hebben gezien, is het voor groepen die onvoldoende gebruikmaken van hun rechten al moeilijk genoeg om dit te doen, laat staan dat ze een volgende stap zetten.

“De huisvestingsproblemen en financiële zorgen zijn zo groot dat alles wat daarna komt, zoals sociale contacten, sociale cohesie, toegang tot gezondheidszorg en rechten, enz. minder aandacht krijgt. Als je kinderen in een ongezonde ruimte wonen waar de problemen zich opstapelen, als ze astma hebben, dan kan de situatie van je buurman je niet veel schelen”. (medewerker van een buurthuis)

Aangezien het aspect van bevolkingsparticipatie weinig ontwikkeld is, zijn de hervormingen in deze fase vooral institutioneel en hebben ze betrekking op het partnerschap, zoals dat in het eerste deel van dit verslag werd belicht.

Welke bevoegdheden moeten worden toegekend?

Deze algemene tendens betekent niet dat professionals geen inwoners spreken die in verandering geloven of zich willen inzetten. Dit roept meer in het algemeen de vraag op omtrent de begeleiding: naast de kwantitatieve uitdagingen (hebben we voldoende middelen om X personen op te vangen?) moeten we ons afvragen waar de grenzen van de begeleiding liggen (begin en einde). En met welke inhoud? Welke criteria bepalen het einde van een begeleidingstraject?

In de praktijk worden de acties die binnen de LWGC's worden ondernomen en die representatief zijn voor het sociaal beleid, gekenmerkt door deels tegenstrijdige logica's, waarbinnen en waarmee de medewerkers zich moeten positioneren. Enerzijds streven zij ernaar om de betrokkenen hun autonomie te geven of terug te geven. Dat is bijvoorbeeld de logica achter de strijd tegen non take-up van rechten: door mensen te informeren over hun rechten, vernemen zij welke regelingen er bestaan die hen de mogelijkheid bieden om zelf stappen te ondernemen, met andere woorden om als actieve burger te handelen.

Een voorbeeld daarvan is wat een buurthuis doet in het kader van een ‘Table de recherche de logement sur le marché locatif privé’ (platform voor de zoektocht naar vrije privéwoningen op de

huurmarkt). De medewerkers bieden zowel individuele begeleiding aan gezinnen bij het vinden van een woning als groepsworkshops over wonen en/of gezondheid en welzijn. Over dit laatste punt (groepsworkshops) zegt de verantwoordelijke, Filip:

“Wij doen dat in groepsverband waardoor we mensen bij elkaar brengen en aanmoedigen om na te denken over de vraag: waarom zit ik met dit probleem? In hoeverre maakt mijn persoonlijk probleem deel uit van een meer structureel collectief probleem? En wat kunnen we doen om het recht op huisvesting daadwerkelijk uit te oefenen?”

De uitspraken van Filip weerspiegelen een poging om het discours van zijn doelgroep te politiseren, door bepaalde situaties te veralgemenen (m.a.w. te de-individualiseren) (Boltanski, 1990), in combinatie met het identificeren van de conflictueuze dimensie van de ingenomen standpunten (waarbij men machtsverhoudingen tussen verschillende sprekers en uiteenlopende of zelfs tegenstrijdige belangen erkent) (Duchesne, Haegel, 2004). Volgens hem draagt het veralgemenen van het probleem, het erkennen ervan als het resultaat van machtsverhoudingen, bij tot het overwinnen van een situatie van *“machteloosheid ten aanzien van een individueel probleem”*. Het huisvestingsplatform is bedoeld om via uitwisseling van informatie en overleg tussen de deelnemers, een situatie die als problematisch en/of onrechtvaardig wordt ervaren, aan te pakken. Dit proces is bijzonder moeilijk met deelnemers die volgens Filip weinig politiek betrokken zijn, weinig interesse hebben in het politieke gebeuren en bovendien geen ervaring hebben met vakbondswerk of collectieve bewegingen.

Maar wanneer is een begeleiding eigenlijk voltooid? In het geval van dit huisvestingsplatform, net als bij andere acties die gericht zijn op debat en empowerment, bestaat er onduidelijkheid over de concrete effecten ervan. De bewoners doen weliswaar extra kennis op om actie te ondernemen, maar het potentieel voor verdere actie valt niet meer binnen hetzelfde kader; *“We hebben onze missie volbracht (...) Het individuele probleem is niet opgelost, maar je voelt dat het goed komt”*; zegt de verantwoordelijke, *“het is complex, omdat we merken dat er een collectieve dynamiek is die wel voortduurt nadat het individuele probleem is opgelost, maar uiteindelijk niet echt veel verder gaat”*. Wat blijft er over als de sessies eenmaal zijn afgerond? Voor de organisatie die het initiatief oorspronkelijk heeft opgezet, wordt het lastig om dit te herhalen met dezelfde inwoners, omdat zij buiten een collectief kader moeite kunnen hebben om de opgedane kennis in

de praktijk te brengen. De initiatieven die worden genomen om de autonomie te bevorderen, kunnen er enerzijds toe leiden dat de bewoners hun eigen verantwoordelijkheden niet meer nemen, of dat ze bij tegenslag alleen komen te staan.

Tegelijkertijd streven sociaal werkers ernaar individuen te beschermen zonder hen te intimideren of constant te controleren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een directeur van een vzw die een opleiding over huisvesting aanbiedt. Ze constateert dat sommige mensen elke week afwezig zijn. Moet ze dit zien als een teken dat ze zelfstandiger zijn geworden of juist dat ze de weg kwijt zijn? En hoe moet ze in dat laatste geval reageren?

“Ik heb getwijfeld om het te doen [hen terugbellen], maar uiteindelijk heb ik het niet gedaan. Ik wilde hen vragen: waarom ben je niet gekomen? Ik wil hen ook niet onder druk zetten. Ik ging ervan uit dat de situatie was veranderd en dat ze het niet meer zinvol vonden om naar ons toe te komen”.

Veel professionals streven ernaar de doelgroep aan zich te binden en hen te leren hoe ze moeten handelen, maar er bestaat ook de vrees dat deze beschermende houding kan leiden tot een beperking van de individuele vrijheden, bijvoorbeeld door hen te vragen om hun afwezigheid te rechtvaardigen.

Om rekening te houden met de behoeften en mogelijkheden van kwetsbare personen weifelen de projecten en houdingen van de professionals tussen twee uitersten: enerzijds een liberale benadering (streven naar autonomie) en anderzijds een meer dwingende benadering (controle van personen).

In deze fase wordt duidelijk dat de twee benaderingen – zowel het stroomlijnen van een op lokaal niveau gedefinieerd overheidsoptreden als het betrekken van de inwoners bij de beleidsoriëntaties – zich niet met gelijke intensiteit ontwikkelen en nauwelijks op elkaar aansluiten. Het blijkt bijzonder moeilijk om een lokaal welzijns- en gezondheidsbeleid tot stand te brengen waarin bewoners daadwerkelijk als partners worden erkend. Dit is een uitdaging waaraan nog aandacht moet worden besteed bij de verdere uitrol van de LWGC's.

B. De wijk als graadmeter

Hoewel de wijk naar voor wordt geschoven als het meest geschikte niveau om netwerken op te bouwen en te onderhouden, is dit geen doel op zich. De wijk wordt eerder beschouwd als een symptoom (1). Als de problemen uiteindelijk op lokaal niveau worden aangepakt, mag niet worden vergeten dat de wijk vooral iets zichtbaar maakt, en dat de oorzaak van de verschijnselen waarop men wil inwerken, veel verder reikt (2). Het louter wijkgerichte interpretatiekader van de problemen moet worden gecombineerd met een meer globale benadering om de oorzaken ervan te kunnen begrijpen.

1. Uitwerking van verschijnselen die verder reiken

Het ontwikkelen van een lokaal netwerk, het verwerven van gedetailleerde kennis over de actoren, ontmoetingen en begeleiding van de doelgroep zijn de bestaansredenen van de LWGC's. Juist omdat deze processen op lokaal niveau het meest doeltreffend zijn, heeft de politiek dit instrument ontwikkeld. Desalniettemin omvatten de LWGC's ook projecten rond migratie, met name in de buurten rond het Zuidstation, waar een sterke aanwezigheid is van mensen zonder papieren. De migratieproblematiek reikt per definitie verder dan het schaalniveau van de wijken, maar de instellingen die zich hiermee bezighouden, benadrukken de specifieke kenmerken van Brussel wat betreft de opvang van migranten (vooral minderjarigen). Hoewel het een internationale kwestie is, maakt zij ook deel uit van lokale dynamieken die onder de naam Arrival Structures worden beschreven en bij sommige actoren bekend zijn. Deze studies bieden vergelijkingen tussen 'doorgangssteden', en de vaststelling dat er verschillen zijn in de omgang met migranten lijkt het idee te bevestigen dat de opvang afhankelijk is van de configuratie van de wijken. Er lijken dus lokale kenmerken te zijn die een wijkgerichte benadering zinvol maken: een specifiek probleem binnen een bepaald gebied vraagt om een specifieke oplossing in datzelfde gebied. Een maatschappelijk assistent die in de buurt van het Zuidstation werkt, vertelt:

“Dat jongeren in deze wijk rondhangen, komt door de aanwezigheid van verschillende factoren die de wijk voor hen aantrekkelijk maakt. Deze wijk is erg Marokkaans, erg Arabisch. Ze bevinden zich dus in een omgeving waar ze iets minder opvallen. Ze vinden er mogelijkheden om aan de slag te gaan en dus geld te verdienen, bijvoorbeeld door drugs te verkopen, maar ook door te gaan werken in slachthuizen bij iemand die hun taal spreekt en hen voor € 5 per dag met

kisten laat zeulen. Voor hen is het belangrijk dat ze met die werkgever kunnen communiceren.

Bepaalde specifieke kenmerken van een wijk bevorderen de aantrekkingskracht van kwetsbare bevolkingsgroepen (culturele achtergrond, gesproken talen, kraakpanden, enz.). Het zijn stuk voor stuk schaduwzones in de marge van de instellingen, soms zelfs aan de rand van de wet (maar die in het vizier komen van bevolkingsgroepen die zelden een andere keuze hebben), waarbinnen zij, zo goed en zo kwaad als het gaat, activiteiten kunnen ontplooiën. Voor deze maatschappelijk assistent is “een micro-territoriale aanpak van dit soort kwesties dan ook uiterst zinvol, omdat dit wijken die sterk worden getroffen door de aanwezigheid van deze doelgroep, de mogelijk biedt om initiatieven te ontplooiën”. De relevantie van de wijk benadrukken dient zowel om het professionele nut ervan te rechtvaardigen, als om de wijk te erkennen als verklarende factor voor de aanwezigheid van bepaalde bevolkingsgroepen en als ruimte waar oplossingen voor hen worden uitgewerkt.

Een vzw die zich bezighoudt met de opvang van asielzoekers benadrukt dat de initiatieven op lokaal niveau deels bedoeld zijn om tekortkomingen op een ander niveau aan te pakken: “Je vindt hier jongeren die afgewezen zijn door instanties die hen in principe zouden moeten opvangen en die zich op het grondgebied bevinden”. Als territoriaal gestructureerde dienst is het mogelijk om problemen om het terrein vast te stellen, zowel voor de professionals als voor de betrokken bewoners. Wat dit thema betreft, laten deze bevindingen en de manieren om erop te reageren nogmaals zien dat een wijkgerichte aanpak zinvol is.

Een verantwoordelijke verklaart echter dat: “wij alleen op ons niveau iets kunnen doen”, terwijl de eerder genoemde maatschappelijk assistent stelt dat “een lokale benadering van een fenomeen van transnationale omvang onontbeerlijk is, maar niet voldoende”. Hoewel de nabijheid, het opbouwen van vertrouwen en de interactie met het doelpubliek zich in de wijk afspelen, “zijn niet alle oplossingen in de wijk te vinden”, aldus de animator van een LWGC. Voor veel projecten wordt interventie op lokaal niveau als cruciaal beschouwd, maar ook als een startpunt voor een bredere aanpak die de oorzaken van de waargenomen problemen aanpakt.

2. Oorzaken zoeken op een ander besluitvormingsniveau

"Ik vind dat de hele sector van verenigingen die zich bezighouden met dak- en thuisloosheid een sector van crisisbeheer is, die geen grip heeft op de oorzaken allerhande, maar zich uitsluitend richt op de gevolgen. Het zijn louter pleisters op een structurele situatie die afhankelijk is van overheidsbeleid waarop we geen invloed hebben".

Het eerder genoemde voorbeeld (migratie) laat op sprekende wijze zien hoe beperkt de mogelijkheden zijn om een mondiaal probleem op wijkniveau aan te pakken. Een dergelijke discrepantie doet zich evenwel voor bij talloze projecten van de LWGC's. Wederzijdse burenhulp vereist per definitie een lokale aanpak en heeft dan ook bestaansrecht, aangezien er lokaal en onmiddellijk kan worden opgetreden bij zichtbare problemen. We kunnen deze vorm van hulp eveneens aan meer algemene waarden koppelen die niet wijkgebonden zijn, zoals een 'ideologisch klimaat van individualisme' (Barthélémy, 2000) of aan een reeks transversale bevindingen over sociale ongelijkheid die bepaalde verschijnselen beïnvloeden, zoals intergenerationele relaties (Blöss, 2005). Elk symptoom dat in de wijken wordt waargenomen is een lokale manifestatie van bredere problematieken waarop de lokale actoren geen grip hebben (en dat wordt ook van hen niet verwacht). Deze zaken kunnen hen wel persoonlijk raken, zoals werd uiteengezet in deel twee. Het lokale interpretatiekader van een probleem is dus wel degelijk relevant, maar wordt gecombineerd met een ander perspectief, dat voortkomt uit de urgentie van de situaties en hun onmiddellijke nabijheid: een meer objectieve benadering, die de lokaal vastgestelde ongelijkheden systematiseert als uitvloeisel van politieke machtsverhoudingen. De administratieve configuraties (de actieruimte die aan het lokale niveau en aan lokale structuren wordt toegekend) en de sociaaleconomische context, die wordt gekenmerkt door een tekort aan jobs en de toename van onzeker werk, zijn niet erg bevorderlijk voor de koppeling van kortetermijnprojecten aan een breder kader. Daardoor blijft de mogelijkheid tot vormen politisering die verband houden met het overstijgen van individuele verhalen, beperkt (Hamidi, 2010).

"Vanuit mijn positie als werknemer heb ik niet de intentie om dingen te regelen. Dat lukt me gewoon niet. Het is niet dat ik dat niet wil, maar ik kan het niet. Ik vermoed dat onze verenigingen daar niet voor bedoeld zijn. Ze zijn niet in het leven geroepen op problemen op te lossen.

Ze zijn opgericht om een taak over te nemen, die naar mijn mening door de staat zou moeten worden uitgevoerd." (directeur van een vzw)

Sommigen vinden een aanvullende benadering van onmisbaar belang om een beter inzicht te krijgen in complexe problemen, zoals deze animator in een LWGC aangeeft: "het is echt nodig, essentieel zelfs, om uit die bubbel te stappen. Het is geen verplichting, maar zolang we alleen dat doen, blijven we beperkt in onze analyse."

Wat veel van onze respondenten bedoelen, is dat de sociale gezondheidsongelijkheid in de wijken het gevolg is van sociale ongelijkheden waaraan de individuen zijn blootgesteld: "gezondheidsongelijkheden zijn in de eerste plaats sociaal en dus politiek", verduidelijkt een maatschappelijk assistent, waarbij ze concepten uit de kritische sociologie overneemt (Fassin, 2020). Daardoor neigt de territoriale visie van het overheidsbeleid, of van bepaalde acties zoals in het kader van de LWGC's, ertoe een territoriaal interpretatiekader van de problemen te hantieren. Aangezien de oplossing territoriaal is, is het probleem ook territoriaal. Deze visie wordt in vraag gesteld door de werknemers op het terrein, die van oordeel zijn dat dit interpretatiekader de wijk verantwoordelijk stelt voor problemen die zich eigenlijk op een ander niveau afspelen. Het concrete gevolg is het feit dat sommige gebieden 'probleemwijken' zijn, wordt geminimaliseerd. Volgens de verantwoordelijke van een vzw voor huisvesting is de 'wijk' geen oorzaak/bron van armoede, maar maakt hij sociale ongelijkheid zichtbaar. Met andere woorden, het wijkperspectief (opgevat als geografische en sociale perimeter) moet niet worden gezien als een verklarende variabele, maar als de afhankelijke variabele. Het is niet omdat je in een bepaalde wijk woont dat je een slechte gezondheid hebt; maar omdat je in slechte gezondheid verkeert (met een grotere kans op verschillende kwetsbaarheden) ben je gedwongen om in een bepaalde wijk te wonen²⁰. Zonder de meerwaarde van een wijkgerichte benadering ter discussie te stellen, heeft dit volgens hem tot gevolg dat er met de vinger wordt gewezen naar bepaalde gebieden (en dus hun inwoners) waar armoede dan als vanzelfsprekend wordt gezien.

"Ik vind het nogal heftig om te zeggen: we gaan daar LWGC's of projecten om uithuiszettingen te voorkomen uitrollen, omdat dat ons belet de onrechtvaardigheid van de woningmarkt te zien, waarom bepaalde bevolkingsgroepen niet in Woluwe of Ukkel kunnen gaan wonen, waarom ze minder toegang hebben tot groenvoorzieningen, waarom ze in meer vervuilde

²⁰ "Het zijn niet het grondgebied dat de sociale problemen creëert. Het is eerder omdat er sociale problemen bestaan en dat sommige wijken zich daarvoor lenen. Dat leidt tot een concentratie van mensen, waardoor extra investeringen noodzakelijk zijn".

omgevingen wonen. Ik denk dat er dingen zijn die we kunnen territorialiseren. De staat van de gebouwen, oké, daar heb ik geen probleem mee. Maar mensen zijn niet ongezonder omdat ze hier wonen. Hun slechtere gezondheid is in feite het gevolg van hun armoede! En omdat ze arm zijn, kunnen ze nergens anders terecht en komen ze hier. Ik vind dat toch een manier om de verantwoordelijkheid op individuen af te schuiven, terwijl het duidelijk gaat om dynamieken die toe te schrijven zijn aan keuzes van de samenleving op gewestelijk en federaal niveau (...). Het verlies van huisvesting is geen probleem dat verband houdt met het huisvestingsbeleid, maar een maatschappelijk probleem. Het is in feite een probleem van ongelijk verdeelde rijkdom. Je mag doen wat je wil, tussenkomen, ingrijpen ... Het punt is dat de mensen het niet kunnen betalen”.

Ongelijkheden zijn niet territoriaal gebonden: het territorium is niet meer dan de ‘verzamelplaats’ waar ze tot uiting komen. Het risico van een uitsluitend wijkgerichte aanpak is wat de onderzoekers Douillet, Faure, Négrier (2015) ‘*l’illusion localiste*’ (de lokalistische illusie) of ‘*tropisme territorial*’ (territoriale reflex) (Guéranger, 2012) noemen, een concept met algemene reikwijdte ruimtelijk maken door het als ‘territoriaal’ te bestempelen. Het gevoerde beleid wordt dan verklaard vanuit een specifiek gebied, waardoor dat gebied zelf als verklaring wordt gezien. Dit maakt het moeilijk om tot algemene bevindingen te komen en de structurele factoren die het overheidsbeleid sturen, aan te tonen. Hoewel de lokale actoren voorstander zijn van de lokale aanpak van problemen, moet deze aan andere onderzoeksniveaus worden gekoppeld om de complexiteit ervan te begrijpen en het risico van een mogelijk misleidend ‘lokalisme’ te voorkomen. Bovendien leiden de verschillende schaalniveaus van besluitvorming en uitvoering van overheidsinitiatieven tot twee schijnbaar tegenstrijdige tendensen: het beleid wordt fijner afgestemd op specifieke situaties, maar tegelijk ook geharmoniseerd. Wat is de plaats en rol van het gewestelijke niveau in deze territoriale herschikkingen?

C. Een gewest als voortrekker

De waardering voor lokale actoren wordt door de politiek aangestuurd op gewestelijk niveau. Het feit dat het wijkniveau wordt benadrukt, betekent niet dat de rol van het gewest verdwijnt. Territoriale herindelingen zijn complexer dan een eenvoudige logica van communicerende vaten, waarbij het ene niveau zijn invloed vergroot ten koste van het andere. In een context van onzekerheid anticiperen sommige actoren op toekomstige herverdelingen van bevoegdheden. De nadruk op de ‘gewestelijke dimensie’ binnen het politieke niveau leidt tot de invoering van concrete kaders en middelen om de gewestelijke ambities waar te maken (1). Vanuit dit perspectief wordt het partnerschap gezien als een hefboom voor de gewestelijke ambities (2). De invloed van de politiek is voelbaar in de praktijk, waar de verantwoordelijkheid voor tekortkomingen vaak aan de politiek wordt toegeschreven, wat vragen oproept over de perceptie van deze invloed (3).

1. Behoud van verticale besluitvorming

‘Partnerschapsgericht overheidsbeleid wordt pas echt duidelijk naarmate het wordt gekoppeld aan de belangen van groepen die het bevorderen’ (Morel, 2020: 23). Hoewel het belangrijk is om te wijzen op de politieke filosofieën die het partnerschapsbeleid kaderen en sturen²¹, moet ook worden gewezen op de eigenschappen en belangen van de voorvechters van het partnerschap. Vanuit dit oogpunt is de situatie vrij ingewikkeld, en verklaringen die het partnerschapsgericht beleid toeschrijven aan politieke ideologieën schieten tekort om de complexiteit van de betrokken belangen weer te geven. Tijdens een gesprek met politieke actoren werd ons gewezen op “*de bevestiging van het gewestelijke niveau*”, een principe dat concreet vorm krijgt in een reeks maatregelen, zoals het Brussels gezondheidsplan, het Plan Armoedebestrijding en het GWGP. Een adviseur heeft het over “*een hernieuwd evenwicht in de machtsverhoudingen*”, namelijk het feit dat het gewest meer dan voorheen een grotere autoriteit en legitimiteit heeft op het vlak van welzijns- en gezondheidskwesties, ten koste van onder meer de gemeenten en de OCMW’s.

Hoewel sommige initiatieven van het gewest niet onder wettelijk vastgelegde bevoegdheden vallen, heerst er in de praktijk institutionele onzekerheid. In een algemene context van bestaansonzekerheid en zoektocht naar subsidies wordt het gewestelijke niveau ervaren als een belangrijke financieringsbron. Vanuit dat perspectief is het een goede

²¹ Sommige auteurs brengen dit in verband met de ‘nieuwe geest van het kapitalisme’ (Boltanski, Chiapello, 1999), het neoliberalisme (Laval, 2018), de decentralisatie (Frinault, 2012), de kracht van management in het overheidsoptreden en bijgevolg het New Public Management, met een trend om het concept overheidsbeleid en de operationele uitvoering ervan van elkaar te scheiden (Bezes, Le Lidec, 2016).

'investerings' om als organisatie te worden erkend door een overheid die in de toekomst vermoedelijk steeds meer invloed zal krijgen. Een directeur van een vzw die in drie LWGC's zit, is er dan ook van overtuigd dat ze 'op de juiste manier' is gesprongen:

"We zitten aan tafel met politici, ministers enz. Zij kennen ons, we worden erkend als leden van een netwerk. Als je naar een minister gaat en je zegt hem: we zitten in drie LWGC's in Brussel, dan is hun reactie wel: dat bewijst dat ze niet helemaal onbekwaam zijn, anders zouden ze niet bij het project zijn betrokken. Op dat niveau, het hoogste macroniveau, ben ik blij dat ik kan zeggen dat we bij drie LWGC's zijn betrokken. We zitten goed voor de toekomst, want je weet maar nooit wat er nog kan gebeuren".

De integratie van haar organisatie in de LWGC's wordt geïnterpreteerd als een dubbele vorm van bevestiging. Het is in haar ogen enerzijds een erkenning van de inhoudelijke relevantie van de acties van de vzw, en anderzijds is het een erkenning van de relevantie van een institutionele langetermijnvisie. Haar uitspraak weerspiegelt duidelijk een strategie om zich in het toekomstige institutionele landschap te positioneren. De deelname aan de LWGC's wordt gezien als een erkenning van het huidige belang van de organisatie in het Brusselse verenigingsnetwerk en tegelijkertijd als een symbolische legitimatie voor haar toekomstige rol als een van de spelers die er 'toe doen'. De mogelijke institutionele hervormingen worden dus in de praktijk gevoeld en dragen ook bij tot de diversiteit van de engagementen binnen de LWGC's, zoals vermeld in het eerste deel. De uitdagingen die ze met zich meebrengen overstijgen de doelstellingen van het programma zelf en vormen ook een reden om ze te integreren.

Tijdens een gesprek met de LWGC-coördinator en de algemeen coördinator van een (grote) vzw met talrijke activiteiten op het gebied van gezondheidsbevordering, spreken de twee gesprekspartners vanuit heel verschillende invalshoeken. De LWGC-coördinator heeft het over concrete verwezenlijkingen, terwijl de coördinator van de vzw de nadruk legt op het strategische belang van participatie in een LWGC, in eerste instantie om op korte termijn een actieve rol te spelen in de huidige dynamiek:

"Dankzij het LWGC-initiatief kunnen we ons aansluiten bij het GWGP en het beleid dat al vier jaar wordt gevoerd. Dat biedt ons ook de mogelijkheid om op intersectoraal niveau

samen te werken in de verschillende zorgzones, via de 'veranderateliërs'. Het is dus maar goed dat we op de projectoproep hebben gereageerd. Voor mij betekent dat een duidelijke meerwaarde ten opzichte van het bredere beleid dat wordt gevoerd en ten opzichte van alles wat wordt aangeboden op het niveau van de zorgzones waarmee we moeten samenwerken".

De strategische dimensie komt ook tot uiting in speculaties over toekomstige institutionele hervormingen:

"Volgens mij zal de institutionele opbouw veranderen ... Ik denk dat de FGC niet over de middelen beschikt, terwijl de GGC die wel had. Tja, zo is het nu eenmaal. Maron maakt momenteel werk van gezondheidsbevordering in alle sectoren en dat is maar goed ook! Een van de waarden voor gezondheidsbevordering bestaat erin gezondheid in alle beleidsdomeinen en bij alle actoren te verankeren. Hij is alleen niet bevoegd is voor de gezondheidsbevorderingssector. Er zullen op dat vlak dus dingen veranderen".

Zo vraagt een andere directeur van een vzw zich tijdens een interview af of het thema gezondheidsbevordering zal 'worden overgeheveld naar de GGC; een wijkreferent vertelt dat ze de LWGC's "als een Trojaans paard of een computervirus beschouwt, het is maar hoe je het bekijkt. Volgens mij heeft het kabinet het over 'programmatie'. Dat zijn de beelden die bij mij opkomen". Deze indrukken worden versterkt door het feit dat de LWGC's vaak worden voorgesteld als "de bouwsteen van het GWGP"²². Kort gezegd, de LWGC's blijken een belangrijke rol te spelen, en het is dan ook raadzaam om daarbij betrokken te blijven.

2. Partnerschap: middel, maar ook doel

Het gewest, dat het voortouw neemt, geeft zijn plannen concrete invulling door een initiatief in te voeren dat volgens het kabinet geïnspireerd is op een model dat wordt toegepast in Utrecht. Het gaat om 'institutionele isomorfie' (Di Maggio en Powell, 1983) en transnationale standaardisering van het lokale beleid:

"Tijdens de vorige legislatuur ben ik op studiereis geweest naar Utrecht met [een onderzoeker], [naam van een kabinetslid], [naam van een beleidsmedewerker]. We hebben daar een twee- à drietal dagen doorgebracht om kennis te maken met hun benadering van wijken. Dit bezoek

²² Nathalie Noël heeft deze woorden meermaals gebruikt tijdens een vergadering op 27 januari 2025 met de coördinatoren over de financiering van de LWGC's in de context van het uitblijven van een Brusselse regering.

heeft mij zeker geholpen bij de vorming van mijn visie. Ik vond hun aanpak echt heel goed en interessant. We hebben er verschillende structuren bezocht, veel goede ideeën opgedaan, kennisgemaakt met geïntegreerde welzijns- en gezondheidscentra die deel uitmaken van dagcentra, sociale restaurants gezien en op operationeel vlak hadden we contact met patiënten. We zagen er de organisatie van het model per wijk met deeltijdse facilitators die contact leggen met de mensen en hen naar de dienstleiden. We bezochten ook een dagcentrum waar ze sport voor vrouwen met een hoofddoek aanbieden, bedoeld voor vrouwen van Maghrebijnse afkomst die hadden aangegeven dat ze wilden sporten, en een zaal waar een opleiding wordt gegeven, maar waar je ook gewoon een gratis koffie kunt komen drinken. Ik vind deze vorm van maatschappelijk opbouwwerk fantastisch”.

Volgens dit kabinetslid is de verandering het resultaat van een proces van professionalisering waarbij de referentiekaders worden gedeeld door professionals uit dezelfde sector. Professionele socialisatie leidt tot de vorming en verspreiding van handelingsnormen. Binnen de kabinetten dragen steeds beter opgeleide en mobielere medewerkers in grote mate bij tot de toenemende onderlinge afstemming van het overheidsbeleid. Kennis van het Utrecht-model kan ook een nabootsingseffect hebben. In situaties van onzekerheid over de juiste handelwijze kunnen een aantal kant-en-klare ‘oplossingen’ de voorkeur genieten van politieke en administratieve beleidsmakers, al was het maar omdat ze de indruk wekken dat er actie wordt ondernomen.

Het ingevoerde model plaatst de partnerschappen centraal: de hertekening van de relaties tussen de actoren en de instellingen vormt een belangrijk aandachtspunt in deze projecten en wordt voorgesteld als een middel om acties efficiënter, goedkoper en transversaler uit te voeren. Niettemin kunnen we, net als bij andere, vrij gelijkaardige initiatieven – ook voor andere thema’s – (Bertron, Boone, 2022) de vraag stellen of het partnerschap niet op zichzelf een doelstelling van het overheidsbeleid is geworden. Het streven naar minder sociale gezondheidsongelijkheid zou dan gepaard gaan met het streven naar een hertekening van de krachtsverhoudingen tussen lokale actoren, die met elkaar in concurrentie worden gebracht, een doelstelling die wordt overgedragen aan intermediaire actoren, meer bepaald de coördinatieorganen die als schakel fungeren voor de LWGC’s. De coördinatieorganen voegen namelijk hun eigen uitdagingen aan de LWGC’s toe, met name wat betreft de reorganisatie van de structuren op hun grondgebied. Een lid van een coördinatieorgaan stelt dat: *“er nieuwe communicatiekanalen zijn op het niveau van de directies van*

de coördinatieorganen”. Dankzij hun positie stroomopwaarts in de opbouw van het systeem en hun grotere nabijheid tot de besluitvormingsniveaus hebben de coördinatieorganen een zekere invloed op de operatoren op het terrein en kunnen zij een soort van ‘partnerschapssocialisatie’ op hen uitoefenen, die aansluit bij de verwachtingen van de subsidieverstrekkers. De LWGC’s worden dus geconfronteerd met uitdagingen op het vlak van de herorganisatie van bevoegdheden, aangestuurd door het gewestelijke niveau en uitgevoerd door de lokale structuren. De retoriek van het partnerschap en de beginselen ervan, die door de politiek worden uitgedragen, zijn des te krachtadiger, omdat ze aansluiten bij de reeds bestaande werkwijzen. Lokale structuren hebben er verschillende belangen bij om zich te engageren in deze partnerschapspromerijen en om ze te zien toenemen, omdat ze voor hen een financieringsbron vormen en hun rol op het vlak van opbouw en coördinatie op lokaal niveau versterken.

Op het gebied van volksgezondheid betekenen de waardering van de wijken, de territoriale verankering en de betrokkenheid bij lokale structuren niet dat het gewet verdwijnt. Als leidende instantie zorgt zij voor financiering, selecteert zij de ‘uitvoerders’ via intermediaire structuren die de door het gewest voorgestelde beginselen overnemen, en creëert ze een keten van afhankelijke partijen, namelijk degenen die, geconfronteerd met talrijke dagelijkse beperkingen, subsidies nodig hebben en/of er belang bij hebben om (opnieuw) erkenning te krijgen van een politiek machtsniveau dat in de toekomst mogelijk meer bevoegdheden zal krijgen. Dat verklaart wellicht waarom zoveel actoren, ook zonder financiële steun, zich inzetten voor de LWGC’s (naast hun oprechte interesse voor de behandelde thema’s). Het gewest *“heeft de rol van redder op zich genomen en verstrekt middelen”*, merkt een wijkreferent op. Dankzij de partnerschapsrelaties met de actoren op het terrein – ook al stimuleren zij lokale initiatieven – behoudt de politiek dus een vorm van verticale coördinatie en beschikt zij over een sterk gezag om normen aan te sturen en op te leggen.

3. Een nog op te bouwen draagvlak

Hoewel het gewest zich kan profileren als drijvende kracht, is het op dit moment nog niet zeker of zijn wapens volledig in zijn voordeel spelen. Ze kunnen immers als een tweesnijdend zwaard worden ervaren vanwege het wantrouwen dat zijn optreden op lokaal niveau wekt. De lokale actoren staan zeer kritisch tegenover het gewest, met name omdat zij, ondanks de speelruimte die hen wordt gelaten, de uitrol van het model als beperkend ervaren, wat verband houdt met de eerder genoemde verticale

structuur. Samengevat, enerzijds wordt wat als een succes van de LWGC's wordt beschouwd, toegeschreven aan het lokale niveau, de sterkte van zijn netwerk en de arbeidscultuur van zijn werknemers, en versterkt dit het idee dat het grondgebied de natuurlijke bakermat van de democratie zou zijn. Anderzijds wordt wat als complex of belemmerend wordt ervaren, toegeschreven aan de politiek (of aan het kabinet of de administratie, die soms als één entiteit worden gezien), die als afstandelijk wordt beschouwd, zonder voeling met de werkelijkheid op het terrein. Dit komt tot uiting in de soms gespannen discussies tijdens de begeleidingscomités waarin de overheid, de OCMW-actoren en de coördinatieorganen bijeenkomen.

Zoals in het eerste verslag werd benadrukt, waren de actoren van de LWGC's 1.0 niet erg te spreken over de logica van de projectoproepen. Bovenop het feit dat de regels constant veranderden en niet door iedereen op dezelfde manier werden begrepen, leidde dit ook tot onderlinge concurrentie tussen de actoren. Met name in de culturele sector beschouwen deze actoren zichzelf vaak als behartigers van het algemeen belang, wat overigens hun subsidies rechtvaardigt. Aangezien de selectiecriteria vooraf niet duidelijk waren gedefinieerd, werden ze lokaal toegepast, maar zonder echt vernieuwend karakter. Daardoor waren de ingediende projecten eerder gericht op het beantwoorden aan brede criteria (verankering, effectiviteit van het partnerschap enz.) dan op het cultiveren van een eigenheid, die men *a priori* had kunnen verwachten van een experimenteel project op territoriaal niveau. Zelfs al werd tijdens de tweede fase afgestapt van de logica van de projectoproep, heeft dat de concurrentie tussen lokale actoren niet doen verdwijnen. Zoals eerder werd aangetoond hebben zij er immers belang bij om de gewestelijke overheid als partner te beschouwen en dus samen te werken, zelfs zonder financiering. Het zoeken naar consensus impliceert ook onderhandelingen, concessies, gefinancierde en niet-gefinancierde actoren. Een lid van een vzw die strijdt tegen dak- en thuisloosheid, merkt op: *"Dat heeft toch iets tegenstrijdigs: word maar allemaal partner, maar lever onderling strijd voor het geld dat jullie wordt aangeboden"*. Deze partnerschapsovereenkomst, die inhoudelijk wordt goedgekeurd, roept kritiek op door de vorm en de vage doelstellingen. Het kabinet tekent echter het kader uit en wordt verondersteld een methode toe te passen die nog moet worden verfijnd.

De methoden die de administratie hanteert om de voortgang van de projecten te volgen, worden gezien als losstaand van de werkelijke activiteiten van de medewerkers. Dit benadrukt nog maar eens de beperkende en 'losgekoppelde' dimensie van de visie van 'bovenaf'. Een directeur van een vzw stelt

dat het LWGC-proces *"niet bottom-up, is: wie de voorgeschreven stappen niet volgt, valt uit de boot en riskeert de subsidie niet te krijgen of ze te worden ontnomen"*. Volgens haar, en zoals we in het eerste deel al hebben vermeld, is het gewicht van de politieke logica (hervormingen zichtbaar maken, kwantificeerbare evaluatiecriteria, enz. naar voor schuiven) te groot en doet dit geen recht aan het geleverde werk.

Bovendien maakt de nadruk op de wijk en de territoriale schaal de medewerkers bang dat zij de volledige verantwoordelijkheid zullen moeten dragen als de sociale gezondheidsongelijkheid niet afneemt, zoals deze animator aangeeft:

"Er worden steeds meer subsidies gegeven en tegelijk leven steeds meer mensen op straat. Hoe komt dat? Omdat het probleem eigenlijk daar niet ligt. Men geeft liever niet toe dat dit probleem bestaat en schuift de schuld in de schoenen van de verenigingen die hun werk blijkbaar niet doen. Al die subsidies hebben ook een onbedoeld averechts effect: Je ligt overal onder een vergrootglas. We moeten voldoen aan criteria – die soms weinig realistisch tot compleet uit de lucht gegrepen zijn – van mensen die ons subsidies geven. En dat terwijl de armoede alleen maar groter wordt en we daar eigenlijk geen vat op hebben. Ondertussen verhogen de subsidie, er zijn steeds meer projectoproepen, ook het aantal verenigingen groeit aan, er komen steeds meer verenigingen bij. Als er uiteindelijk niets verandert, wie is dan de schuldige?"

Deze opmerkingen bevestigen de dynamieken die eerder in dit verslag aan bod zijn gekomen: de toekenning van subsidies op basis van bepaalde criteria die niet altijd als relevant worden beschouwd en het gevoel dat men niets kan doen aan de fundamentele oorzaken van de problemen. Studies over *street level bureaucrats* hebben nadrukkelijk gewezen op de beperkte autonomie en er een structurend element van gemaakt, wat Dubois (2010) de 'list van de uitvoering' noemt. Deze 'list' berust op een dubbele dynamiek: enerzijds baseren de 'besluitvormers' zich op de discretionaire bevoegdheid die aan eerstelijnsambtenaren wordt toegekend, waardoor zij verantwoordelijk zijn voor het oplossen van tegenstrijdigheden of onduidelijkheden in het beleid. Tegelijkertijd worden de werkomstandigheden van de ambtenaren zodanig georganiseerd dat zij handelen volgens de richting die de hervormers voor ogen hebben. Deze dubbele dynamiek (enerzijds een dwingend normatief kader – vaststelling van doelstellingen, 'innovatieve' werkmethoden, tastbare resultaten) die de werklast op alle verantwoordelijkheidsniveaus aanzienlijk opvoert, en anderzijds flexibele, maar als vaag ervaren

uitvoeringsmodaliteiten, zonder duidelijke lange-termijnvisie, wordt negatief beoordeeld en versterkt eveneens het wantrouwen tegenover de politiek.

Dit wantrouwen wordt tot slot ook versterkt door het gevoel dat er te weinig steun is vanuit de politiek. Zoals in het eerste verslag werd benadrukt, worden de LWGC's door het beleid naar voor geschoven, met de nadruk op de financiële investeringen die worden gedaan om sociale gezondheidsongelijkheid te bestrijden. De focus op de LWGC's heeft ook gevolgen voor de professionals die belast zijn met de uitvoering ervan, die volgens een animator 'in de schijnwerpers staan': *"De financiële middelen nemen toe, maar tegelijk blijft ook de armoede aangroeien. Daarom kunnen we het verwijt krijgen dat we ons werk niet goed doen. Jullie worden toch betaald! Steeds beter betaald zelfs, zogenaamd omdat het aantal subsidies toeneemt"*.

De lokalisering van het overheidsoptreden, met andere woorden het vaststellen en aanpakken van maatschappelijke problemen, verloopt via de uitwerking van een territoriaal beleid, dat niet langer gericht is op één specifiek actieterrein, maar op meerdere sectoren, gebieden en doelgroepen. Deze worden uitgevoerd door lokale actoren, die dankzij hun bevoegdheid om de stakeholders van het initiatief te selecteren, alsook hun vrijheid om werkmethoden te kiezen met betrekking tot de middelen die worden ingezet, een grotere rol spelen bij het behalen van de vooropgestelde doelstellingen. In een context van institutionele onzekerheid rijst de vraag wat deze territoriale beleidsmaatregelen betekenen voor de verschillende besluitvormingsniveaus. Maakt de autonomie die aan lokale actoren wordt toegekend, afhankelijk van de situaties, sociale kwesties en urgenties, van hen besluitvormers en uitvoerders van het territoriale beleid? Omgekeerd, breidt het gewest, die als leidende factor de procedures vaststelt die het handelingskader vormen, haar invloedssfeer uit door van haar 'partners' afhankelijke actoren te maken waarvan de toekomst en de belangen gedeeltelijk van haar afhangen? Is 'territoriaal' in dit geval eerder een lokale administratie (zonder autonome bevoegdheid om overheidsbeleid te ontwikkelen) dan een lokale regering (die over aanzienlijke politieke bevoegdheden beschikt om het grondgebied te beheren en de sociaaleconomische omstandigheden te beïnvloeden)?

Conclusie van deel drie: de meervoudige dynamieken van het overheidsbeleid

Er mag dan wel een proces aan de gang zijn waarbij professionals uit verschillende sectoren hun benaderingen op elkaar afstemmen, dit heeft nog niet echt geleid tot een herformulering van territoriaal verankerde sociale problemen en vraagstukken. Met andere woorden, hoewel de LWGC-projecten van wijk tot wijk verschillen (afhankelijk van de lokale dynamiek, de organisatievormen of het actieniveau), lijkt er zich tegelijk een sterke tendens te ontwikkelen tot standaardisering – of gelijkschakeling – van de manier waarop het overheidsbeleid de uitdagingen aanpakt. We gaan er dus vanuit dat de projecten eerder het resultaat zijn van een logica die gericht is op het voldoen aan politieke voorschriften dan van een logica die gericht is op het ontwikkelen van lokale identiteit, terwijl men dat a priori zou verwachten van een experimenteel project op territoriaal niveau. Deze tendens sluit aan bij de hypothesen uit verschillende politiek-wetenschappelijke studies, waarin wordt benadrukt dat territoriaal bestuur en de politieke slagkracht van de actoren (Pasquier, 2004), met name via benaderingen van 'bestuur op afstand', sterk afhankelijk blijven van verticale politieke sturing.

In de praktijk lijkt het erop dat, in plaats van te denken in termen van winst of verlies van invloed van de wijk of het gewest, territorialisering kan worden beschouwd als een manier om het overheidsbeleid (opnieuw) te legitimeren, en minder als een beweging dan als een volwaardig beleid. De nadruk op het lokale kan inderdaad worden opgevat als een *'teken van een fundamentele verandering in de manier waarop politieke legitimiteit wordt opgebouwd'* (Le Bart, Lefebvre, 2005): het gewest bepaalt het tempo door de uitvoering te sturen volgens haar beginselen (verdediging van het terrein, lokale verankering, proportioneel universalisme, bevolkingsverantwoordelijkheid, enz.). Zijn we getuige van een toenemende standaardisering of juist een grotere diversifiëring van het openbaar beleid? In hoeverre dragen lokale actoren bij aan de regionalisering?

Dan ligt het voor de hand dat we dit moeten benaderen in termen van lokale configuraties. Sommigen vrezen dat het gewestelijke beleidsniveau de lokale differentiatie en de eigenheid van elke wijk zal negeren. In werkelijkheid gaat het erom 'lokalisme' te vermijden, dat wil zeggen van het 'grondgebied' een verklarende variabele op zich te maken en de 'grondgebieden' los te koppelen. Daarnaast gaat het ook om systemen en bredere beleids- en actiekaders waarin ze zijn ingebed (gewestelijk, nationaal en Europees beleid, professionele mobiliteit enz.).

Het gaat met andere woorden om een aanpak van het overheidsbeleid die rekening houdt met de sociaalgeografische context waarin het zich afspeelt. Hier speelt niet zozeer een nieuw machtsevenwicht dat de ene of andere autoriteit bevoordeelt, maar veeleer een hertekening van de ruimten waarin het overheidsbeleid wordt bepaald, waar de dynamieken elkaar kruisen en niet noodzakelijkerwijs tegenstrijdig zijn.

Eindconclusie



Dit verslag heeft de door de LWGC's gerealiseerde dynamieken en de toekomstige uitdagingen duidelijk in kaart gebracht. Terwijl sommige acties al zijn stopgezet en andere initiatieven verder worden uitgebouwd, is het van cruciaal belang om op basis van de opgedane ervaringen de werkwijzen te verbeteren en de betrokkenheid van de actoren te waarborgen. Dit verslag, dat rond drie leidende thema's is opgebouwd, benadrukt met name:

- De diversiteit van de partnerschappen

Het partnerschap wordt, wat betreft principe en doelstellingen, goedgekeurd, maar het wordt niet door iedereen op dezelfde manier geïnterpreteerd. In werkelijkheid bestaan er uiteenlopende partnerschappen waarin de verscheidenheid aan beweegredenen en belangen van de actoren binnen specifieke territoria tot complexe, maar waardevolle dynamieken leidt, die soms spanningen of ongelijkheden bij de uitvoering van de acties met zich meebrengen.

- De betrokkenheid en vermoeidheid van de professionals

Bij de professionals die we spraken zijn netwerkvorming en partnerschapsgericht werken doorgaans gevestigde praktijken. In dat opzicht is de collectieve aanpak niet nieuw en sluit deze aan bij bestaande praktijken. In een context van krappe budgetten vormen de veelzijdigheid die nodig is om de praktijken te combineren en de administratieve belasting als gevolg van het aantal partnerschappen echter een uitdaging in een professionele context met vaak onzekere (korte contracten, te lage bezoldigingen) of onevenwichtige (ongeschikte indicatoren, grote kloof tussen idealen en beperkingen) arbeidsomstandigheden. Deze factoren in combinatie met de emotionele belasting van de functies (omgaan met complexe sociale situaties) ondermijnen de doeltreffendheid van de interventies. De grenzen tussen sectoren zijn poreuzer geworden, maar niet verdwenen, al was het maar omdat de betrokkenheid van de gezondheidswerkers nog steeds beperkt is. Het versterken en coördineren van externe teams en partnerschappen vergt aanzienlijke inspanningen die echter vaak onzichtbaar zijn en daardoor weinig erkenning krijgen. Bovendien stuiten deze processen op gevestigde beroepsculturen en werkgewoonten.

- Bestuur en territorialisering

Binnen het Brusselse institutionele landschap kan de gewestelijke financiering van wijken leiden tot machtsonevenwichten of tot prioriteiten die onvoldoende zijn afgestemd op de lokale noden. Naarmate het aantal initiatieven toeneemt en de territoriale niveaus steeds vaker worden benaderd om lokale oplossingen te bieden, rijst de vraag naar een 'territorialisering van bovenaf': een soort schijn-decentralisatie, waarbij verantwoordelijkheden worden toevertrouwd zonder daarbij altijd de nodige middelen over te dragen of de legitimiteit van de actoren op het terrein te erkennen. In deze context delen de actoren, ongeacht hun territoriale inbedding, dezelfde vragen over de aard, de reikwijdte, de betekenis en de uitwerking van de LWGC's.

Door aan het draadje van de LWGC's te trekken, ontrafelen we het hele welzijns- en gezondheidslandschap in Brussel, waarin het erom gaat ambivalente (en soms tegenstrijdige) uitdagingen met elkaar te verenigen. Aan de ene kant zijn er talrijke, vaak innovatieve partnerschappen, gedragen door actoren die zich ondanks de beperkte middelen blijven inzetten. Anderzijds is er een voelbare professionele vermoeidheid, in de hand gewerkt door de complexiteit van de situaties waarmee de actoren worden geconfronteerd, de onzekere arbeidsvoorwaarden en een institutionele erkenning die nog te vaak onvolledig of slecht is afgestemd. Door hun wijze van structurering lijken de LWGC's ingebed in de logica van het 'nieuwe openbaar bestuur' (Garcia en Pillon, 2021), dat er onder meer op gericht is het tekort aan middelen te verdoezelen door projecten te lanceren en netwerken op te zetten. Het bevorderen van projectmatige initiatieven ten koste van duurzame structuren kan inderdaad een zekere dynamiek in de hand werken, maar gaat dan wel gepaard met een onzekerheid wat de acties betreft. Deze situatie staat haaks op een langetermijnvisie, die nochtans noodzakelijk is om de bevolking, en vooral de meest kwetsbare groepen op ambitieuze wijze te ondersteunen. De werkelijke impact op het verminderen van sociale gezondheidsongelijkheid blijft onzeker.

Deze bevindingen sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan. Ze laten een blijvende kloof zien tussen de ambities van het overheidsbeleid en de feitelijke uitvoering ervan. Lokale acties worden weliswaar aangemoedigd, maar lijken soms beknot door de benadering van bovenaf waarbij de daadwerkelijke manoeuvreerruimte beperkt blijft. Tegen

die achtergrond komt het vraagstuk rond governance centraal te staan: wie stuurt aan, namens wie en om aan welke prioriteiten te voldoen? Sommigen beschouwen de LWGC's als een instrument om partnerschappen te versterken en een groep actoren samen te brengen rond gezondheidskwesties in een bepaald gebied; voor anderen is het een programmeringsinstrument waarvan de doelstellingen meer duidelijkheid vereisen. Vormt de inhoud van de LWGC's de gemene deler van de acties die door de ondertekenaars worden gedeeld, een onderhandelde keuze van gezamenlijke prioriteiten, soms thematisch, soms gericht op specifieke doelgroepen, of een verzameling van te implementeren richtsnoeren?

Ondanks deze onzekerheden wordt het initiatief weinig ter discussie gesteld en zelfs vaak toegejuicht. Op basis van de eerste ervaringen zijn de LWGC's van de tweede generatie beter gestructureerd. Niettemin lijkt het belangrijk om het pleidooi bij de beleidsmakers politiek meer concreet te maken, zodat LWGC's hun volle betekenis krijgen en hun rol als interface kunnen vervullen. Dit impliceert onvermijdelijk:

- een verduidelijking van de uitdagingen met betrekking tot sociale gezondheidsongelijkheid, en in het bijzonder de cruciale rol van de politiek binnen dit domein, die verder gaat dan enkel het bevorderen van de organisatie van kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg;
- de mogelijkheid om (met name) de coördinatoren de tijd, zekerheid en legitimiteit te bieden die zij nodig hebben om hun taken uit te voeren. Het doel is te voorkomen dat zij vooral fungeren als uitvoerders van het gewestelijke gezondheidsbeleid en instaan voor de uitrol ervan op lokaal niveau, in plaats van interfaceprofessionals die een lokaal beleid ontwikkelen dat uniek is, maar toch in overeenstemming met de gewestelijke prioriteiten;
- het verder zoeken naar een methode en instrumenten zodat de betrokkenheid van de inwoners verdergaat dan de diagnostische fase, waarvoor zij wel worden geraadpleegd, maar zelden bij de besluitvorming worden betrokken. De participatiegraad wordt nog vaak verward met het aantal mensen dat door de acties van het LWGC wordt bereikt (wat wel een relevante indicator is van de impact ervan);

- de mogelijkheid om verder te brainstormen over de strategieën die worden toegepast om gezondheidsdeterminanten te beïnvloeden. De urgentie van de situaties waarmee de professionals worden geconfronteerd, staat dit vaak in de weg. Als de LWGC's bijdragen aan het terugdringen van sociale gezondheidsongelijkheid, moet het ook mogelijk zijn om hieruit lessen te trekken en deze te benutten door ze te vergelijken met initiatieven die dezelfde doelstellingen nastreven.

Zoals in de inleiding vermeld, is het nog te vroeg om te meten in hoeverre de sociale gezondheidsongelijkheid is afgenomen. Toch worden sommige aspecten hiervan aangestipt, los van de organisatorische vraagstukken die het grootste deel van het verslag uitmaken. Sociale gezondheidsongelijkheid bevragen mag daarom niet beperkt blijven tot het beschrijven van discrepanties. Het gaat erom te onderzoeken hoe de politiek haar antwoorden formuleert, prioriteiten stelt en al dan niet gehoor geeft aan de stem van professionals en inwoners. Deze processen zijn niet (louter) afhankelijk van de subsidiërende overheid; ze zullen in de toekomst verder worden onderzocht om een beter inzicht te krijgen in de begunstigden van dit territoriale beleid zijn en in welke mate ze hieruit voordeel halen.

Bijlage: Gespreksleidraad



Actoren

*Referenten
Coördinatoren
Coördinerende
organisaties*

- 1) Wat is de exacte benaming van uw functie?
 - a) Sinds wanneer oefent u deze functie uit? (In welke fase van het LWGC?)
 - b) Door wie bent u aangeworven?
 - c) Ligt deze functie in het verlengde van uw studies of van uw voorgaande beroepsactiviteiten? Welke opleiding(en) (school/universiteit) volgde u en wat zijn uw eerdere werkervaringen?
- 2) Wat zijn de taken van de organisatie waar u werkt?
 - a) In welk lokaal bevinden we ons? Heeft dit lokaal een specifieke functie? Hebt u een eigen bureau? Deelt u het met iemand anders?
 - b) Met welke financieringen kan de organisatie haar opdrachten volbrengen?
- 3) (Voor referenten en coördinerende organisaties) Kunt u uw **belangrijkste taken** toelichten?
 - a) Met wie werkt u doorgaans samen? Hoe zijn de taken verdeeld?
 - b) Hebt u een leidinggevende aan wie u verantwoording aflegt (via activiteitenverslagen, budget, enz.)? En hoe vaak?
 - c) Hoe zijn de functies en/of taken geëvolueerd in de loop van het project? Welke elementen lagen aan de basis van die evolutie?
 - d) Wat zijn volgens u essentiële vaardigheden voor uw functie als *naam van de functie*?
 - e) In welke zin heeft het feit dat *Naam van het project* gecoördineerd werd door *Naam van de coördinerende organisatie* het project beïnvloed? Hebben nog andere eigenschappen van de coördinerende organisatie volgens u een impact gehad op het project? Hoe?
 - f) Welke elementen hebben volgens u de samenwerking tussen de partners bevorderd of gehinderd?
 - g) Hoe ziet u uw eigen rol ten opzichte van de partners? Beschouwt u uzelf als iemand die actief intervenieert? Waarom wel of niet?
 - h) Welke elementen hebben volgens u de samenwerking tussen de partners bevorderd of gehinderd?
 - i) Hoe ziet u uw eigen rol ten opzichte van de partners? Beschouwt u uzelf als iemand die actief intervenieert? Waarom wel of niet?
 - j) Vindt u dat u voldoende manoeuvreerruimte hebt? Ziet u uzelf eerder als uitvoerder of als initiatiefnemer?
- 4) Hoe is uw verstandhouding met de andere wijkreferenten? (Voor de LWGC's 2.0) Vindt u dat u over betere voorwaarden kon beschikken dan uw voorgangers? Hebt u het verslag van het Observatorium gelezen?

Inhoud

- 5) Waarom heeft uw organisatie zich bij het LWGC aangesloten? Was u aanwezig bij de kandidaatstelling en de opbouw van het project?
- 6) Welke functie(s) werd(en) in het leven geroepen met de LWGC-subsidies? Welke andere middelen?
- 7) Het LWGC-project beschouwt de 'wijk' als het geschikte schaalniveau om de problemen van de bevolking aan te pakken. Wat vindt u daarvan?

- a) Werkt u gewoonlijk op dit schaalniveau?
 - b) Werd u reeds geconfronteerd met problemen die volgens u niet op te lossen zijn op dit niveau?
- 8) Het LWGC-project hecht veel belang aan het concept **'partnerschap'**.
- a) Wie zijn uw partners?
 - b) Hoe verliep het partnerschap/de samenwerking met de betrokken actoren/organisaties concreet?
 - i. Hoe worden de vergaderingen opgezet (werkgroepen, plenaire vergaderingen, stuurcomité versus begeleidingscomité enz.)? Welke onderwerpen komen aan bod tijdens deze vergaderingen?
 - ii. Bent u aanwezig op al deze vergaderingen?
 - iii. Hoe worden de beslissingen genomen?
 - iv. Welke tools voor communicatie tussen de partners worden er aangewend?
 - c) Zijn er verschillen tussen deze partnerschappen en de andere die u bent aangegaan? Op welk(e) vlak(ken)?
 - d) Welke actoren konden volgens u nog bij het project worden betrokken, maar zijn er niet in opgenomen? Zijn er actoren die uit het project zijn gestapt? Om welke reden deden ze dat volgens u?
- 9) Een van de doelstellingen van de LWGC's is het **bevorderen van intersectorale samenwerking**.
- a) Is deze dimensie aanwezig in uw functie?
 - b) Kunt u aangeven welke keuzes u maakte met het oog op die multidisciplinaire benadering? Op welke prioriteiten legde u de focus?
 - c) Welke hefbomen kon u aanwenden?
 - d) Welke obstakels wierpen zich op?
- 10) De proefprojecten focusten ook op het **bevorderen van praktijkuitwisseling** tussen organisaties;
- a) Is deze dimensie aanwezig in uw functie? Op welk(e) vlak(ken)?
 - b) Hebt u al bepaalde praktijken 'geleend' van anderen? Hebt u er doorgegeven?
 - c) Zorgt het LWGC ervoor dat u betrokken blijft bij uw kernactiviteiten? Hebt u expertise opgedaan/verloren?
 - d) Zijn er uitwisselingen op persoonlijk/individueel niveau?
 - e) Welke hefbomen kon u aanwenden?
 - f) Welke obstakels wierpen zich op?
- 11) Indicatoren**
- a) Hebt u indicatoren ingevoerd om het uitgevoerde werk op te volgen of te evalueren?
 - b) Op basis van welke elementen kunt u oordelen dat het project op de goede weg is (partnerschap/intersectorale samenwerking/aandacht voor het doelpubliek)?
- 12) Wat bleken uiteindelijk de sterke en zwakke punten van het geïmplementeerde project?

Context

- 13) Wat waren de specifieke eigenschappen van de wijk en hoe hebben die eigenschappen het LWGC beïnvloed? Wat het doelpubliek, de organisatie, professionals betreft?
Welke troeven heeft uw grondgebied om een geïntegreerd gezondheidsbeleid uit te bouwen? Wat zijn de zwakke punten ervan.
- 14) Sluit het project aan op andere initiatieven in de wijk? Is er een samenhang met andere lokale beleidsdomeinen? Zijn ze complementair of verzuild?
- 15) Denkt u dat u als LWGC wordt aangemerkt binnen de wijk?
- 16) Wordt u binnen het OCMW als dusdanig herkend? Hoe is uw verstandhouding met het OCMW? Heeft het LWGC deze verstandhouding veranderd?
- 17) Zijn er momenteel in uw gebied communicatiestrategieën of -campagnes die bedoeld zijn om te sensibiliseren en een geïntegreerde benadering van gezondheid te bevorderen? Wie is hiervoor verantwoordelijk? Welke informatiedragers/media worden gebruikt? Welke zijn de beoogde doelstellingen? Welke boodschap wordt uitgedragen?

Outputs

- 18) Is uw visie op de LWGC's/geïntegreerd gezondheidsbeleid geëvolueerd sinds uw deelname aan dit project? Zo ja, hoe?
- 19) In hoeverre denkt u dat de LWGC's hun doelstellingen bereiken? Op welke vlakken is dat het geval? Wat is er voor verbetering vatbaar?
- 20) Welke tips zou u meegeven voor een gelijkaardig project dat wordt opgestart in een andere wijk (of een andere gemeente) in Brussel?
- 21) Zou u nog iets willen toevoegen dat niet tijdens dit gesprek aan bod kwam?

Bibliografie



- Abbott Andrew, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- Bacqué Marie-Hélène, Biewener Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, La Découverte, 2015.
- Barthélémy Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- Bertron Anaïs, Boone Damien, « Une politique de jeunesse sans jeunes ? Le poids de « l'impératif partenarial » au sein de deux projets territoriaux sur la jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, 92(3), 2022, pp. 79-96.
- Bezes, Philippe, Le Lidec, Patrick, *Politiques de l'organisation Les nouvelles divisions du travail étatique*. *Revue française de science politique*, 66(3), 2016, pp. 407-433.
- Bidet Alexandra, « Qu'est-ce que le vrai boulot ? Le cas d'un groupe de techniciens », *Sociétés contemporaines*, 78 (2), 2010, pp. 115-135.
- Blanc Maurice, Foucart Jean, Stoessel-Ritz Josiane, « Travail Social, Partenariats et Transactions Sociales », *Pensée plurielle*, 43(3), 2016, pp. 7-13.
- Blöss, Thierry, « Relations entre générations et inégalités sociales La société multigénérationnelle en question », *Informations sociales*, 125(5), 2005, pp.72-79.
- Boltanski Luc, *L'amour et la justice comme compétence*, Paris, Métailié, 1990, p. 255-356.
- Boltanski Luc, Chiapello Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Bordeaux Marie-Christine, Deschamps François, *Éducation artistique, l'éternel retour ?*, Paris, Éditions de l'Attribut, 2013
- Bordiec Sylvain, Sonnet Adrien (dirs.), *Action publique et partenariat(s). Enquêtes dans les territoires de l'éducation, de la santé et du social*, Champ social, 2020.
- Bourdieu Pierre, « L'essence du néolibéralisme », *Le Monde diplomatique*, mars 1998, p. 3.
- Bourque Mélanie, Grenier Josée, « La souffrance psychique au travail : une affaire de gestion ? », *Intervention*, n°144, 2016, pp. 9-20.
- Breton Eléonor, Perrier Gwenaëlle, *Politique des mots d'ordre réformateurs Le travail administratif face aux injonctions modernisatrices de l'État*. *Politix*, 124 (4), 2018, pp. 7-32.
- Bussi, Chloé, *Aux frontières du social et du sanitaire : Approche ethnographique de la prise en charge de la santé des sans-abri en centres d'hébergement*, thèse pour l'obtention du titre de docteur en sociologie, Normandie Université, 2023
- Callon Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 136, 1986, pp. 169-208.
- Cortesero Régis, *Les centres sociaux, entre participation et cohésion sociale*, CNAF, Dossier d'étude 160, 2013.
- Darmon Muriel, *La socialisation* (3^e éd.), Armand Colin, 2016.
- Demazière Didier, Jouvenet Morgan (dirs.), *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Éditions de l'EHESS, Paris, 2016.

Di Maggio Paul, Powell Walter, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48(2), 1983, pp. 147-160.

Dortier Jean-François (dir.), *Dictionnaire des sciences sociales*, « Socialisation », 2013, pp. 328-329.

Donzelot Jacques, Estebep Philippe, *L'État animateur, Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

Douillet Anne-Cécile, Faure Alain, Négrier Emmanuel, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dirs.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 319-347.

Dubar Claude, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, 2000.

Dubois Vincent, « Politique au guichet, politiques du guichet » in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, (dirs.), *Politiques publiques 2. Des politiques pour changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46-4, 1996, pp. 580-623.

Duchesne Sophie, Haegel Florence, « La politisation des discussions », *Revue française de science politique*, 54 (6), décembre 2004, p. 877-909.

Epstein Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 96-111.

Fassin Didier, *La Raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, Gallimard, 2010.

Fassin Didier, *De l'inégalité des vies*, Paris, Fayard, Collège de France, série : « Leçons inaugurales », 2020.

Faure Alain, « Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in Arnaud Lionel, Le Bart Christian et Pasquier Romain (dirs.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2007, pp. 134-158.

Frinaut Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, PUR, 2012.

Gentili Félix, « Comment définir l'identité professionnelle ? ». La rééducation contre l'école, tout contre : l'identité professionnelle des rééducateurs en question, érès, 2005, pp. 17-57.

Guéranger David, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres », *Terrains & Travaux*, n°21, pp. 22-36.

Halpern Charlotte, Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (dirs.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

Hamidi Camille, *La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Paris, Economica, 2010.

Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

Hughes Everett Cherrington, « Métiers modestes et professions prétentieuses : l'étude comparative des métiers », in Hughes Everett Cherrington (dir.), *Le Regard sociologique*, Paris, EHESS, 2008, pp. 123-135.

Ion Jacques, Ravon Bertrand, « Institutions et dispositifs », in Ion Jacques (dir.), *Le travail social en débats*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 71-85.

Lascoumes Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-337.

Laval Christian, 2018, *Foucault, Bourdieu et la question néo-libérale*, Paris, La Découverte, 2018.

Le Bart Christian, Lefebvre Rémi (dirs.), *La proximité en politique. Rhétoriques, usages, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.

Le Galès Pierre, Le desserrement du verrou de l'Etat ?, *Revue internationale de politique comparée*, n°6 (3), 1999, pp. 627-653.

Liot Françoise, « Enjeux, instruments et limites du partenariat intersectoriel : le cas du dispositif Culture et santé », in Bordie Sylvain, Sonnet Adrien (dirs.), *Action publique et partenariat(s). Enquêtes dans les territoires de l'éducation, de la santé et du social*, Champ social, 2020, pp. 42-54.

Loncle Patricia, « La mise en œuvre des politiques de santé au niveau local : l'animation territoriale en santé en Bretagne », *Sciences sociales et santé*, 27, 2009, pp. 5-31.

Michel Johann, « Peut-on parler d'un tournant néo-libéral en France ? », *Sens public*, 2008.

Muller Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, 2000, pp. 189-208.

Nay Olivier, Smith Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in Nay Olivier, Smith Andy (dirs.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, 2002.

Ossipow Laurence, Counilh, Anne-Laure, « La sanitarisation du social ou la transmission de normes diététiques dans la distribution de colis d'aide alimentaire », *Emulations - Revue de sciences sociales*, (45), 2024, p. 97-114.

Ozouf Jacques, *Nous les maîtres d'école. Autobiographies d'instituteurs de la Belle Époque*, Paris, Gallimard, 1973.

Pasquier Romain, *La capacité politique des régions*. Presses universitaires de Rennes, 2004.

Roquet P., Wittorski R. (2013), « La déprofessionnalisation : une idée neuve ? », *Recherche et Formation*, 72, 2013, p. 9-14.

Rémy Jean, *L'espace, un objet central de la sociologie*, Toulouse, Erès, 2015.

Schlegel Vianney, « Partage juridictionnel et socialisation au travail pluridisciplinaire dans la prise en charge des personnes sans domicile », *Sociologie du travail* [En ligne], Vol. 63 - n° 3, Juillet-Septembre 2021.

Evaluatierapport van de lokale welzijns- en gezondheidscontracten' (LWGC's) ingevoerd in het Brussels Gewest

Dit rapport presenteert een evaluatie van de Lokale welzijns- en gezondheidscontracten (LWGC's die sinds 2021 in het Brussels Gewest worden uitgerold.

Ze zijn bedoeld om gezondheids- en welzijnsprofessionals dichter bij elkaar te brengen met het oog op een holistische zorgverlening voor patiënten. De LWGC's worden op wijkniveau ingevoerd binnen een complex institutioneel landschap. In welke mate slagen zij erin hun doelstelling om sociale gezondheidsongelijkheden te verminderen te bereiken?

De studie richt zich voornamelijk op de partnerschapsdynamieken die het instrument tot stand brengt, op de hertekening van de professionaliteit van de werknemers die instaan voor de uitvoering ervan, evenals op de institutionele veranderingen die voortvloeien uit de waardering van een wijkgerichte aanpak. De analyse van deze transformaties maakt het mogelijk om de voorwaarden van de relatie met de meest kwetsbare doelgroepen in vraag te stellen.

Dit document is ook beschikbaar in het Frans.