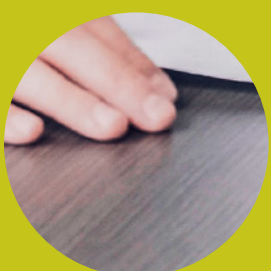


Gemeentelijke beleidsuitgangspunten voor het sociaal domein



Opgave voor sociale wijkteams



OVER HET PROGRAMMA INTEGRAAL WERKEN IN DE WIJK

In het programma Integraal werken in de wijk bundelen Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Nederlands Jeugdinstituut, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal domein hun krachten om kennis te verzamelen, verrijken en verspreiden over de integrale aanpak van meervoudige vragen en problemen. Dit doen wij in nauwe samenwerking met de praktijk. Ons doel is: beleidsmakers en professionals inzicht geven in wat werkt. Integraal werken betekent in samenhang en afstemming domeinoverstijgend samenwerken aan effectieve en efficiënte hulp en ondersteuning bij hulpvragen van inwoners in de wijk, dichtbij en ter preventie van (escalatie van) problematiek. De ondersteuning is gericht op het zo snel, eenvoudig en duurzaam mogelijk oplossen van meervoudige problemen. Het versterken van de veerkracht van de samenleving, het vergroten van zelfregie, zelfredzaamheid en participatie en het benutten van het eigen netwerk zijn daarbij vertrekpunt.

COLOFON

© 2020, Integraal Werken in de Wijk

Auteurs: Lian Stouthard, Nick Zonneveld (Vilans), Sanneke Verweij, Hilde van Xanten (Movisie)

Redactie: Hans Alderliesten (Movisie)

Opmaak: Suggestie & Illusie



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS.

.....

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
	Beleid en praktijk	5
	Vraagstelling	5
	Onderzoeksmethode	6
2	BELEIDSUITGANGSPUNTEN: 11 THEMA'S	7
	1. Zelfredzaamheid	8
	2. Participatie	9
	3. Versterken van wederkerigheid en omzien naar elkaar	9
	4. Kwaliteit van leven	10
	5. Integraal werken	11
	6. Nabijheid	12
	7. Preventie	12
	8. Lichte ondersteuning	13
	9. Maatwerk	14
	10. Professionele ruimte	14
	11. Efficiëntie en effectiviteit	15
3	DE BELEIDSUITGANGSPUNTEN: WAT VALT OP?	16
	Abstractie	17
	Multi-interpretabel	17
	Conflicten en voorwaarden	17
4	REFLECTIE: AANDACHT VOOR PROFESSIONEEL HANDELEN	18
	1. Professionele besluitvorming	19
	2. Onderliggende waarden	20
5	RESUMEREND: HOE NU VERDER?	22
	LITERATUUR	24





1

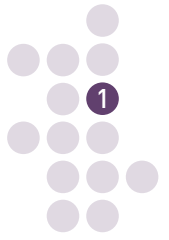
INLEIDING

De meeste Nederlandse gemeenten hebben sociale (wijk)teams opgezet om invulling te geven aan de decentralisaties. In deze teams werken professionals met verschillende expertises samen aan de ondersteuning van inwoners. Er is veel variatie wat betreft gekozen organisatievorm, opdracht en takenpakket van de medewerkers, samenstelling van de teams en de positionering en aanstelling van medewerkers¹. Gemeenschappelijk is dat zij aan de basis staan om de beleidsdoelstellingen van gemeenten waar te maken, veelal met minder beschikbare financiële middelen dan voor 2015. De verwachtingen zijn hooggespannen en beslaan sinds de decentralisaties het brede terrein van welzijn, meedoen in de samenleving, werk, zorg in en om huis en opvoeden en opgroeien. De vraag is: lukt het om de gemeentelijke beleidsuitgangspunten te vertalen naar de handelingspraktijk?

1 Arum, S. van & Enden, T. Van den (2018). Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht. Derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017). Utrecht: Movisie.

BELEID EN PRAKTIJK

Beleed vereist altijd een vertaling door professionals in de praktijk en we weten dat die vertaling gepaard gaat met een bepaalde interpretatieruimte. Wat Lipsky in 1980 al omschreef als het begrip 'discretionaire ruimte'². De aandacht hiervoor is nog altijd actueel. De overgang van taken van het rijk naar gemeenten, vergroot zelfs het belang van de vertaling van beleid naar praktijk en de ruimte die professionals daarin hebben. De decentralisaties gaan gepaard met een grote omslag in hoe er naar hulp en ondersteuning wordt gekeken en hoe die wordt toegewezen. Donner kenschetste deze verandering als volgt:



Met de decentralisatie en het concept van beleid op maat is de wetgever overgestapt van 'gelijkheid' als dragend rechtsidee bij de invulling van sociale en maatschappelijke zorg, naar 'ieder het zijne geven'.

Piet Hein Donner, destijds vicevoorzitter van de Raad van State, op een congres van Divosa³

We zien een verschuiving van gelijkheid naar maatwerk. De betekenis van maatwerk verschilt van geval tot geval, de invulling wordt bepaald door de professional die de inwoner op dat moment voor zich heeft. De decentralisaties gaan bovendien gepaard met de wens tot meer ruimte voor de professional om 'te doen wat nodig is'⁴. Het onderscheid naar behoefte en mogelijkheden van inwoners, en de nadruk op maatwerk, is een fundamentele verandering in het denken over hulp en ondersteuning. Om meer zicht op het vertaalproces van beleid naar praktijk te krijgen, hebben we onderzoek gedaan naar het actuele beleid dat gemeenten formuleren richting hun teams (eerste fase) en gaan we nog onderzoek doen naar wat deze voor professionals in de teams betekenen en hoe zij hier vervolgens mee omgaan (tweede fase). We hebben in de eerste fase van ons onderzoek de beleidsplannen en opdrachtformuleringen van een aantal gemeenten aan het sociale team systematisch geanalyseerd.

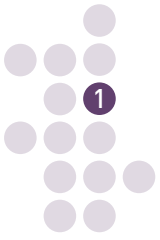
VRAAGSTELLING

De verwachtingen rond de sociale wijkteams zijn hooggespannen. Er is al heel wat onderzoek gedaan naar het functioneren van wijkteams. Dit onderzoek is veelal kwantitatief van aard of brengt in opdracht van gemeenten in beeld wat de resultaten en ontwikkelpunten van de teams zijn. Om te begrijpen hoe hulp en ondersteuning aan inwoners vorm krijgt en wat daarin versterkt kan worden, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de manier waarop professionals in hun dagelijkse interacties met inwoners de beleidsopdracht interpreteren en afwegen in relatie tot andere factoren. Daarvoor moeten we vanuit het perspectief van de professional kijken naar hoe zij betekenis toekennen aan beleid, en hoe zij dit in de praktijk brengen in hun handelen.

2 Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

3 mr. J.P.H. Donner op 2 juni 2016, het voorjaarscongres van Divosa.

4 Zie bijv: <https://agendastad.nl/wp-content/uploads/2016/10/Publicatie-Doen-wat-nodig-is.pdf>



Doel van dit (deel)onderzoek is inzicht krijgen in de beleidsuitgangspunten en opdrachten van sociale teams. Voor dit onderzoek zijn de beleidsuitgangspunten en opdrachten aan de sociale wijkteams van 12 verschillende Nederlandse gemeenten geanalyseerd. De vraag die hierbij centraal staat is:



Welke beleidsuitgangspunten en opdrachten benoemen gemeenten richting de sociale (wijk)teams?

ONDERZOEKSMETHODE

De gemeenten zijn geselecteerd op basis van de beschikbaarheid van beleidsstukken en opdrachten aan het sociaal (wijk)team. De gemeenten verschillen in de organisatie van het sociaal domein. De wijkteams kunnen binnen de gemeente georganiseerd zijn of in een aparte organisatievorm met opdracht van de gemeente. Daarnaast is er tussen de gemeenten variatie in de manier waarop de sociaal (wijk)teams georganiseerd zijn⁵ en in de wetten die ze uitvoeren (Wmo, Jeugd, Participatie).

Bij aanvang van het onderzoek zijn de beleidsstukken en opdrachten aan de sociaal (wijk)teams van de gemeenten verzameld. De eerste stap was het uitvoeren van een documentanalyse. Vervolgens is met de gemeenten contact opgenomen om te controleren of de gevonden documenten up-to-date waren en of er nog aanvullende documenten beschikbaar waren. Dit heeft ertoe geleid dat voor elke van de gemeenten verschillende bronnen beschikbaar waren en de huidige beleidsuitgangspunten en opdrachten in kaart gebracht konden worden. Tegelijkertijd is gebleken dat niet elke gemeente een specifieke of separaat geformuleerde opdracht voor de sociaal (wijk) teams heeft.

De beleidsuitgangspunten en, indien aanwezig, opdrachten aan de sociaal wijkteams zijn door middel van thematische analyse gecategoriseerd in elf thema's. De begrippen genoemd in de beleidsdocumenten waren leidend bij de formulering van deze thema's⁶.

ONDERZOCHE GEMEENTEN

Van de geanalyseerde gemeenten behoort er een tot de G4 (meer dan 250.000 inwoners) en 8 tot de G40 (tussen de 100.000 en 250.000 inwoners). De overige drie gemeenten hebben minder dan 100.000 inwoners.



- 5 Arum, S. van & Enden, T. Van den (2018). Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht. Derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017). Utrecht: Movisie.
- 6 Na de decentralisaties is onderzoek gedaan dat de beleidsprincipes van gemeenten analyseert en rubriceert. Zoals het werk van Bredewold en collega's uit 2018 (*De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*) waarin de belofte van nabijheid – die negen beloftes in zich draagt – centraal staat. In dit onderzoek hebben we ervoor gekozen niet van deze – of andere – bestaande indelingen uit te gaan maar via open coderen te starten bij beleidsplannen.

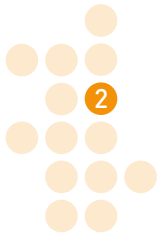




2

BELEIDS- UITGANGSPUNTEN: 11 THEMA'S

Voor hulp en ondersteuning aan inwoners is het relevant te kijken naar het lokale sociale beleid en naar de wijze waarop professionals hier in hun dagelijks werk invulling aan geven. Om meer inzicht te krijgen in de manier waarop sociale problematiek zoals eenzaamheid, huiselijk geweld en schulden aangepakt en verbeterd kan worden, is het cruciaal te bezien hoe beleidsuitgangspunten via het handelen van professionals hun weg vinden naar de inwoner aan de keukentafel. Uit de beleidsuitgangspunten en opdrachten die de gemeenten geformuleerd hebben zijn elf thema's of clusters voortgekomen. We bespreken per thema de bevindingen.



1. ZELFREDZAAMHEID

Alle gemeenten benoemen in hun beleid (het versterken van) zelfredzaamheid van hun inwoners als maatschappelijk doel. Het versterken van de eigen regie en eigen kracht komt regelmatig als doelstelling terug. Vaak voegen gemeenten toe dat het er om gaat de mogelijkheden en talenten van inwoners te benutten.



Inwoners hebben meer regie op het vinden van eigen oplossingen: zij zijn zich bewust wat zij zelf kunnen. Zij zijn steeds beter in staat zelf oplossingen te vinden en uit te voeren. (opdracht sociaal wijkteam, 2016)



We kijken vooral naar wat mensen nog wel kunnen in plaats van wat zij niet (meer) kunnen en stimuleren zo hun veerkracht. (Ambitie begroting, 2019)

Ook wordt in vrijwel alle beleidsuitgangspunten gesteld dat het sociale netwerk rond de inwoner die ondersteuning nodig heeft, moet worden betrokken. Dat sociale netwerk kan behulpzaam zijn bij het bieden van (lichtere) oplossingen. Een aantal keer lezen we dat het om het versterken van (inzet van) het sociale netwerk gaat, terwijl in andere gemeenten nadrukkelijker de verantwoordelijkheid van inwoners voor ondersteuning van elkaar naar voren komt.

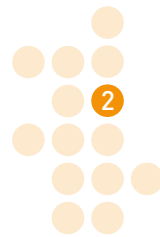


De inzet is gericht op het (weer) mee (laten) doen van mensen vanuit een oplossingsgericht perspectief waarbij de focus ligt op wat er wel kan in plaats van wat er niet (meer) kan. Ook het netwerk van mensen wordt indien mogelijk en wenselijk hierbij actief betrokken. (evaluatie sociale wijkteams, 2018)



Uitgangspunt is dat iedere inwoner eerst kijkt wat hij zelf kan doen, wat zijn sociale omgeving voor hem kan doen of wat hij zelf voor een ander kan doen. Oplossingen die een klant zelf redelijkerwijs kan realiseren gaan vóór op de verstrekking van een maatwerkvoorziening. (beleidsregels maatschappelijke ondersteuning, 2017)





2. PARTICIPATIE

Participatie wordt vaak gedefinieerd als 'meedoen in de samenleving'. Er zijn verschillende vormen van participatie te onderscheiden: arbeids- maatschappelijke, cliënten- en beleidsparticipatie.



We streven naar een inclusieve samenleving waarin iedereen meetelt en waar inwoners naar vermogen) meedoen. (beleidskader sociaal domein, 2019)

Deze gemeente richt zich op zowel maatschappelijke als arbeidsparticipatie.

Een andere gemeente kiest focus op maatschappelijke participatie:



De begeleiding vooral richten op het ondersteunen naar meer betekenisvolle contacten en naar meer zinvolle activiteiten.

Weer een andere gemeente heeft het ook over cliëntenparticipatie; 'co-creatie met inwoners door cliënt- en burgerparticipatie te versterken'.

3. VERSTERKEN VAN WEDERKERIGHEID EN OMZIEN NAAR ELKAAR

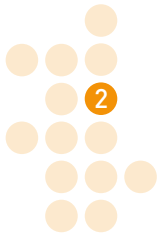
De civil society benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van - verbanden tussen - inwoners, zonder de inmenging van de overheid of professionals. De helft van de gemeenten benoemt doelen ten aanzien van het versterken van de deze civil society expliciet in de beleidsuitgangspunten. De nadruk ligt hierbij op het versterken van wederkerigheid tussen inwoners en omzien naar elkaar.



Wederkerigheid: Iedereen heeft iets te geven. Elke ontvanger van hulp vragen wij zijn capaciteiten ook voor anderen in te zetten. (beleidskader sociaal domein, 2019)



We beogen dat inwoners zich inzetten voor hun sociale netwerk en de samenleving. We stimuleren daar waar nodig de maatschappelijke inzet, de civil (pedagogische) society en de sociale cohesie in buurten en wijken. (begroting, 2019)



De gewenste wederkerigheid geldt tussen inwoners onderling, zoals uit bovenstaande fragment naar voren komt, en tussen inwoners en de gemeente. Verschillende gemeenten geven aan dat zij een wederkerigheid verwachten na de ontvangen hulp, bijvoorbeeld in de vorm van een tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering.



Wie hulp ontvangt, doet ook iets terug, daar waar dat mogelijk is. We overvragen inwoners niet. Van inwoners met een uitkering wordt verwacht dat zij maatschappelijk nuttig werk verrichten (onder andere vrijwilligerswerk) als tegenprestatie. (Wmo kader, 2015)

4. KWALITEIT VAN LEVEN

Drie gemeenten benoemen te willen bijdragen aan kwaliteit van leven van hun inwoners. De gemeenten expliciteren dit voornamelijk aan de hand van veiligheid in de thuissituatie. Dit thema wordt vaak genoemd in het kader van jeugdhulp en opgroeien.



We streven er naar dat inwoners in staat zijn zo lang mogelijk in de thuisomgeving te functioneren en beogen een duurzame veiligheid voor iedereen in de thuissituatie. We bieden ondersteuning om dit mogelijk te maken en bestrijden huiselijk geweld en kindermishandeling. (begroting, 2019)

In een gemeente wordt daarbij vooral ook bij inwoners verantwoordelijkheid gelegd:



Het heeft onze voorkeur dat inwoners zoveel mogelijk zélf werken aan hun sociale stijging, omdat dit welzijns-verhogend werkt. Dit baseren we op de Sociale Productie Functie Theorie. Daarbij zijn de positieve ervaringen die mensen opdoen cruciaal. (beleidsplan Sociaal Domein, 2014)

Voor jeugd gaat het om kansrijk, gezond en veilig opgroeien en talenten optimaal ontwikkelen.

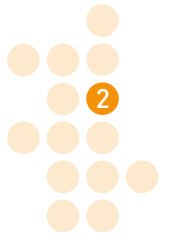


We stellen jeugdigen in staat op te groeien in een veilige en stimulerende omgeving waarbij zij hun talenten kunnen ontwikkelen en ontplooien. (begroting, 2019)



5. INTEGRAAL WERKEN

Van de twaalf geanalyseerde gemeenten noemen elf integraliteit uitgangspunt in hun beleidsuitgangspunten. Deze integraliteit uit zich in werken volgens het principe 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur en een integrale toegang of integraal loket.



Het gaat hier om het realiseren van de verbinding tussen de domeinen. Dit zodanig dat er met een integrale blik wordt gekeken naar de juiste oplossing voor de klant en deze niet wordt opgeknipt in deeloplossingen. (transformatieprogramma sociaal domein, 2018)

Het uitgangspunt van integraal werken is dat inwoners vragen hebben op verschillende levensdomeinen, die met elkaar samenhangen en dus ook in samenhang opgepakt moeten worden. Uit de beleidsdocumenten blijkt dat voor deze gemeenten integraal werken in het sociaal domein als doel heeft dat *'bewoners niet meer te maken krijgen met verschillende langs elkaar heen werkende professionals'*, *'het voor alle betrokkenen duidelijk is wie wat doet'* en dat *'professionals gebruik maken van elkaars expertise'*.

Het uitgangspunt 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur is bij veel gemeenten een uitwerking van deze integraliteit. Omdat er een plan is, waarvan de inwoner eigenaar is, is de hulpverlening niet meer versnipperd, wordt er vanuit een integrale blik gekeken en wordt er gewerkt vanuit het perspectief van de klant.

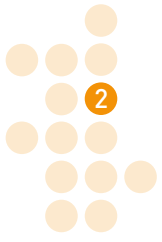


De transitie maakt het mogelijk om het huishouden dat hulp nodig heeft, integraal te benaderen. Het uitgangspunt is hierbij één huishouden, één plan, één regie, ook op school. (kadernota sociaal domein, 2015)

Naast een integrale uitvoering van de zorg en ondersteuning kiezen enkele gemeenten er voor een integrale toegang tot deze zorg en ondersteuning te organiseren. Inwoners kunnen terecht bij één loket waar expertise op de verschillende onderdelen van het sociaal domein aanwezig is zodat er integraal naar de verschillende levensdomeinen gekeken kan worden. De ontschotting vind op deze manier plaats aan het begin van het ondersteuningstraject met zo min mogelijk schakels.



Inwoners hebben vragen op verschillende levensdomeinen, die met elkaar samenhangen en die dus ook in samenhang (integraal) opgepakt moeten worden. Ze willen niet voor verschillende vragen naar verschillende loketten. (Evaluatie sociaal domein, 2018)



6. NABIJHEID

Vijf van de geanalyseerde gemeenten noemen de nabijheid van zorg en ondersteuning en/of een laagdrempelige toegang tot zorg en ondersteuning expliciet in hun beleidsuitgangspunten. Het gaat hier om de organisatie van zorg en ondersteuning dichtbij de inwoner.

Kijkende naar de beleidsuitgangspunten op het gebied van nabijheid en laagdrempeligheid van zorg en ondersteuning zijn er twee soorten van nabijheid te zien. Dit zijn fysieke en ervaren nabijheid van zorg en ondersteuning. Onder fysieke nabijheid wordt het organiseren van zorg en ondersteuning zo dicht mogelijk bij de inwoner verstaan, dit is het aanbod in de wijk of buurt. In het beleid geven de gemeenten aan dat zij dit zo organiseren zodat het aanbod *'aansluit bij de vragen die in wijk spelen, ter vergroting van de zelfregie van inwoners en ter verbetering van de bekendheid van het sociaal team in de buurt of wijk'*. De fysieke nabijheid van zorg en ondersteuning maakt het aanbod voor de inwoner laagdrempelig.

De ervaren nabijheid van zorg en ondersteuning gaat voornamelijk over de zichtbaarheid en vindbaarheid van het sociaal team, zowel digitaal als fysiek. Het gaat hier over het aansluiten bij wat de inwoner nodig heeft en de vindbaarheid van informatie. Daarnaast is het voor een ervaren nabijheid van belang dat de inwoner zich serieus genomen en gehoord voelt bij de toegang tot zorg en ondersteuning. Ervaren nabijheid kan samenvallen met fysieke nabijheid, maar dit is niet noodzakelijk. De factoren die maken dat de inwoner ervaart dat het wijkteam dichtbij staat en goed toegankelijk is zijn breder dan enkel de fysieke aanwezigheid in de wijk.



Inwoners vinden het belangrijk dat het wijkteam zichtbaar en vindbaar is. Laagdrempelig en dichtbij in de wijk. Ze willen serieus genomen worden en zich gehoord voelen. (evaluatie sociaal domein, 2018)

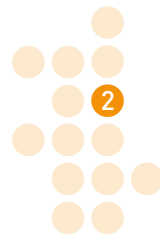
7. PREVENTIE

Alle twaalf geanalyseerde gemeenten noemen preventie expliciet in hun uitgangspunten. Tijdig in actie komen, waarbij er een focus ligt op het voorkomen van ernstigere problematiek, wordt door de meeste gemeenten als een belangrijke opgave gezien. Dit wordt op verschillende wijzen vormgegeven. Ten eerste wordt er in de beleidsuitgangspunten gefocust op het tijdig signaleren van individuele burgers, waarna effectief gehandeld dient te worden door een sterke eerste lijn:



Vroegtijdig ingrijpen waarmee wordt voorkomen dat problemen escaleren. (opdracht sociale wijkteams, 2018)





Vervolgens zijn er gemeentelijke beleidsuitgangspunten op gebied van preventie die zich focussen op een sociale infrastructuur in de wijk. Deze benadrukken voornamelijk domein-overstijgende samenwerking tussen verschillende partners actief in de wijk, van zorg tot welzijn, van scholen tot de wijkagent. Op deze wijze beogen gemeente een wijk – en de actuele issues van (groepen) bewoners – in de volle breedte in beeld te hebben en houden.

Ten slotte wordt er ten aanzien van preventie ook als uitgangspunt genomen dat inwoners in een kwetsbare situatie moeten worden geholpen bij het ontwikkelen van sociale en gezondheidsvaardigheden. Het streven om de zorg en ondersteuning niet enkel op de individuele inwoner te richten maar ook te kijken naar preventie in de vorm van collectieve voorzieningen in de wijk wordt door zes verschillende gemeenten uitgesproken. Het collectieve aanbod wordt gevormd door het verbinden van signalen van individuele inwoners met het voorliggende aanbod in de wijk. Op deze manier kan het aanbod aansluiten bij een collectieve vraag in de wijk, denk hierbij aan aanpak van eenzaamheid, stimuleren van bewegen en het vergroten van de gezondheidsvaardigheden.



Van individueel als het moet naar collectief als het kan.
(begroting jeugdwet en Wmo, 2018)

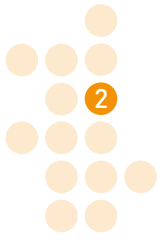
8. LICHTE ONDERSTEUNING

De twaalf geanalyseerde gemeentelijke beleidsdocumenten bevatten in acht gevallen beleidsuitgangspunten ten aanzien van de verschuiving van zwaardere specialistische ondersteuning naar lichtere ondersteuning. De meeste gemeenten geven aan lichte ondersteuning als uitgangspunt te nemen. Daarna wordt er pas naar zwaardere specialistische ondersteuning gekeken. Veel gemeenten noemen het voorkomen van zwaardere zorg bijvoorbeeld expliciet als opdracht aan een wijkteam:



De wijkteams hebben de opdracht om: door het bieden van passende kortdurende en alternatieve (informele) ondersteuning, te voorkomen dat inwoners een beroep doen op langdurige, zwaardere vormen van ondersteuning. (begroting sociaal domein, 2019)

Waar het kantelpunt tussen lichte en zware ondersteuning precies ligt, wordt vaak niet heel concreet benoemd in de uitgangspunten. Zo wordt onder andere genoemd: *'Zo licht als mogelijk, zo zwaar als nodig'*, *'niet meer dan noodzakelijk en niet minder dan nodig'* en *'zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo nabij mogelijk'*. In de geanalyseerde beleidsuitgangspunten ontbreekt een concretere uitwerking. Daarnaast wordt ook niet genoemd wie verantwoordelijk is voor de inschatting van waar dit kantelpunt ligt.



9. MAATWERK

Het komen tot passende oplossingen voor de inwoner, al dan niet door het leveren van maatwerk, wordt genoemd door acht verschillende gemeenten. De uitgangspunten die in het beleid naar voren komen zijn dat er *'gewerkt wordt vanuit het perspectief van de inwoner'*, *'de ondersteuning passend is'*, *'de wijkteams doen wat nodig is'* en dat er uitgegaan wordt van de *'vragen, behoeften, mogelijkheden en initiatieven van inwoners'*. Het bieden van maatwerk en het ter beschikking stellen van maatwerkbudgetten is, afgaande op het geformuleerde beleid, voor gemeenten een manier om aan deze uitgangspunten te voldoen.



In de ondersteuning doen de sociale wijkteams wat nodig is. Dat is dus altijd maatwerk. (opdracht sociaal wijkteam, 2016)

Het bieden van maatwerk wordt gezien als een manier om te werken vanuit het perspectief van de inwoner. Daarnaast wordt maatwerk gezien als een mogelijkheid om de schotten die het resultaat voor de inwoner in de weg staan weg te nemen en om oplossingen zo snel en administratief mogelijk te maken.

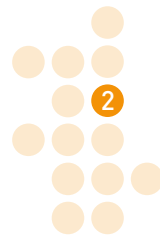
10. PROFESSIONELE RUIMTE

Vijf van de geïnccludeerde gemeenten benoemen in hun beleidsuitgangspunten de autonomie van professional. Door deze gemeenten wordt benadrukt dat professionals een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de uitgangspunten en dat zij daar professionele ruimte voor nodig hebben. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat professionals niet gehinderd mogen worden door bureaucratie, regels of een gebrek aan mandaat. Een aantal gemeenten heeft daarnaast ook het uitgangspunt om te investeren in de professionele ontwikkeling van deze professionals. Aan de andere kant worden in de gemeentelijke uitgangspunten ook kaders benoemd. Functionele kaders, zoals organisatiestructuren en werkwijzen (bijvoorbeeld gezinsplannen), en normatieve kaders ten aanzien van cultuur ('we hebben vertrouwen in elkaar') en werkprincipes (zoals Positieve Gezondheid van Machteld Huber). Een enkele gemeente benadrukt ook het wederkerige karakter van professionele autonomie en vertrouwen:



Ruimte voor en vertrouwen in professionals, die het vertrouwen ook waar moeten maken. (beleidsplan decentralisaties, 2014)

11. EFFICIËNTIE EN EFFECTIVITEIT



In eveneens vijf geanalyseerde gemeentelijke documenten zijn uitgangspunten opgenomen op het gebied van bedrijfsvoering. Deze uitgangspunten zijn enerzijds gericht op doelmatigheid (efficiëntie) en anderzijds op doeltreffendheid (effectiviteit). Gemeenten met een focus op efficiëntie in hun uitgangspunten geven aan dit meestal vanuit het oogpunt van kostenbeheersing of zelfs -vermindering te doen. Dit wordt meestal geformuleerd in termen van het *'inbouwen van mechanismes'* en het *'zorgdragen voor prikkels'*. Een aantal van deze gemeenten geeft de sociaal wijkteamprofessionals expliciet een concreter geformuleerde opdracht mee ten aanzien van efficiëntie, zoals:



Professionals kunnen minstens dezelfde kwaliteit bieden tegen lagere kosten.
(beleidsnota sociaal domein, 2014)



De sociale wijkteams komen uit met de beschikbare middelen. (opdracht sociaal wijkteam, 2016)

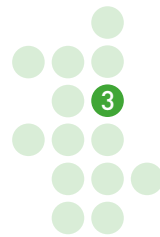
Om dit te bereiken worden suggesties gedaan zoals het voorkomen van overlap, slimmer werken en het verminderen van bureaucratie. Naast aan efficiëntie wordt er ook vaak gerefereerd aan effectiviteit in de gemeentelijke uitgangspunten. Sommige gemeenten benadrukken dat de oplossingen voor hun burgers vooral effectief en duurzaam moeten zijn. Professionals zouden volgens deze gemeenten moeten worden beoordeeld op de resultaten die zij behalen en niet op de inspanningen die zij leveren.



3

DE BELEIDS- UITGANGSPUNTEN: WAT VALT OP?

Met de bevindingen uit hoofdstuk 2 krijgen we inzicht in de beleidsuitgangspunten en opdrachten voor de uitvoeringspraktijk van sociale teams. Allereerst zetten we de bevindingen op een rij, in het volgende hoofdstuk worden deze bevindingen aan de hand van de literatuur geduid en reflecteren we op uitdagingen in onderzoek en praktijk.



ABSTRACTIE

- De beleidsuitgangspunten variëren van maatschappelijke opgaven tot organisatorische opgaven. 'Kwaliteit van leven' is een voorbeeld van een maatschappelijke opgave en 'Ruimte voor de professional' een voorbeeld van een organisatorische opgave.
- De gemeenten hanteren in hun beleidsuitgangspunten abstracte taal. Beleidsuitgangspunten zijn mooi geformuleerd, soms hoog over. Er is meer aandacht voor het 'wat' dan voor het 'hoe'. Oftewel, er is zicht op ambitie en doelen, maar zonder nadere invulling.

MULTI-INTERPRETABEL

- Het valt op dat in het beleid prioritering en concretisering van de uitgangspunten niet of nauwelijks een plek krijgt, en dat de verantwoordelijkheid hiervoor daarmee feitelijk bij de professionals komt te liggen. 'Doen wat nodig is' kan betekenen dat je zelf inzet op het opbouwen van een vertrouwensrelatie met het gezin als basis van verdere ondersteuning, maar kan ook betekenen dat je het bij lichte ondersteuning vanuit een andere organisatie houdt. Hoe minder concreet het beleidsuitgangspunt, hoe meer ruimte er is voor eigen interpretatie door de professional.
- In het verlengde hiervan: veel beleidsvoornemens zijn multi-interpretabel, namelijk voor verschillende interpretaties vatbaar. Dat zien we bijvoorbeeld als het gaat over 'Lichte ondersteuning'. Wat wordt hieronder verstaan? Het is van belang om zorgvuldig te formuleren, ook om verwarring te voorkomen.

CONFLICTEN EN VOORWAARDEN

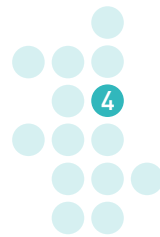
- Er is sprake van conflicterende uitgangspunten. Sommige uitgangspunten zijn niet altijd met elkaar in overeenstemming te brengen. Denk bijvoorbeeld aan het geven van ruimte aan de professional, om vervolgens als gemeente wel efficiënte inzet van middelen te verlangen.
- In de beleidsuitgangspunten wordt geen prioritering in de uitgangspunten aangebracht. Wanneer de prioritering in het beleid onduidelijk is wordt deze dus in feite bij de uitvoering (de professional) neergelegd.
- Sommige uitgangspunten zijn voorwaardelijk zijn voor elkaar. Er is een samenhang tussen sommige uitgangspunten, bijvoorbeeld ruimte voor de professional is een voorwaarde voor maatwerk.



4

REFLECTIE: AANDACHT VOOR PROFESSIONEEL HANDELEN

Beleidsuitgangspunten vereisen een vertaling naar de praktijk, naar de specifieke inwoner, met een specifieke vraag in een specifieke context. De vraag is hoe professionals in de praktijk omgaan met de hiervoor geschetste bevindingen. Hoe vertalen ze beleidsprincipes in de praktijk?



Deze vertaling kan op verschillende manieren worden ingevuld door professionals: krijgt deze persoon wel of geen uitkering, ga ik door met begeleiding vanuit het wijkteam of zet ik tweedelijns hulp in, neem ik contact op met school om meer informatie in te winnen over dit kind? De vraag is hoe professionals in sociale (wijk)teams omgaan met de ruimte die zij hebben in de toepassing van eerder geschetste beleidsdoelstellingen. En hoe professionals omgaan met beleid wanneer dat haaks staat op de eigen professionele principes of negatief uitpakt voor cliënten of hen zelfs structureel benadeelt?

In dit verband is het klassieke werk van Michael Lipsky rond discretionaire ruimte relevant. Lipsky hanteert de term *'street-level bureaucracy'* als verzamelnaam voor beroepen binnen de publieke sector waarin professionals dagelijks in contact staan met burgers en een balans moeten vinden tussen het uitvoeren van formeel beleid en het afstemmen op individuele wensen en behoeften van burgers. Medewerkers van sociale wijkteams zijn ook als *street-level bureaucrats* ofwel frontliniewerkers te zien. De mogelijke kloof tussen wat beleid voorstaat en wat de praktijk vraagt is onlosmakelijk verbonden met het werk van de frontliniewerker.⁷ Een van de belangrijke kenmerken daarbij is dat de frontliniewerker behoorlijk wat autonomie heeft in de uitvoering van beleid om eigen beslissingen te kunnen nemen, ofwel over discretionaire ruimte beschikt.⁸ Ruimte voor professionals om regels te interpreteren en keuzes te maken binnen de gestelde kaders.

Er wordt op verschillende manieren onderzoek naar gedaan naar hoe professionals omgaan met het vertalen van beleid naar praktijk. We lichten in het vervolg twee perspectieven toe. Deze zijn behulpzaam om nader duiding te kunnen geven, namelijk professionele besluitvorming en de rol van waarden.

1. PROFESSIONELE BESLUITVORMING

Professionele besluitvorming gaat over de wijze waarop sociale professionals hun handelen inrichten, de keuzes die ze daarbij maken en hoe die keuzes tot stand komen.⁹ Onderzoek naar besluitvorming laat zien dat sociale professionals de opdracht vanuit het beleid, afwegen in relatie tot de wensen en voorkeuren van de cliënt, de organisatiecontext, maatschappelijke waarden, hun eigen expertise en ervaring en verschillende type kennis. In elke fase van het komen tot een besluit, interpreteren en confronteren zij de waarden en belangen die voortkomen uit deze factoren onderling met elkaar. Dit afwegingsproces is de kern van het vak. Deze afwegingen leiden regelmatig tot dilemma's; niet alleen omdat bijvoorbeeld de belangen van de client moet worden afgewogen in relatie tot het beleid of het organisatiebelang, maar ook vanwege tegenstrijdigheden die in onderdelen van de opdracht kunnen zitten.

7 Marie-José Geenen, Emile Kolthoff, Robin Christiaan van Halderen & Jeanet de Jong [2016]. *Street-level bureaucrats in de justitiële jeugdinrichting? Hoe groepsleiders hun discretionaire ruimte benutten*. Tijdschrift voor Criminologie 2016 (58): 70-86.

8 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

9 Spierts, M. Pelt, M. van, Rest, E. van & Verweij, S. [2017]. *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil. Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Movisie, Utrecht.

Zoals Spierts et al. beschrijven: 'De professionals in de teams zijn verantwoordelijk voor de vertaling en interpretatie van de uitgangspunten van de decentralisaties in het dagelijks contact met cliënten, deelnemers of vrijwilligers. Deze vertaalslag brengt dilemma's en ambiguïteiten met zich mee en vraagt veel van de kennis en ervaring van de sociale professionals. Ze worstelen over wat het goede is om te doen.'¹⁰

EEN AANTAL DILEMMA'S UIT DE PRAKTIJK

- Zelfbeschikking versus veiligheid?
- Ingrijpen of loslaten?
- Wie heeft de regie: cliënt of professional?
- Hoe lang ga je door met behandelen of begeleiden?
- Hoe strikt ga je om met privacy?
- Volg je de regels of maak je een uitzondering?
- Wat is onze taak versus wat is de taak van anderen?



2. ONDERLIGGENDE WAARDEN

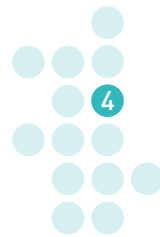
Professionals kunnen verschillende prioriteiten geven aan waarden. Waar de ene professional bijvoorbeeld preventie laat prevaleren, kan de andere professional meer prioriteit geven aan efficiëntie. Verschil in prioritering wordt veroorzaakt door persoonlijke factoren, zoals gender, leeftijd en persoonlijke eigenschappen, maar ook door sociaal-culturele factoren, zoals opvoeding, onderwijs, werkervaring en de organisatie waarin je werkt ('Zo doen wij de dingen hier'). In sociale teams kan dit leiden tot een verschil in prioriteiten tussen professionals uit verschillende organisaties of domeinen. Ander onderzoek laat zien dat je rol en positie in het netwerk kan beïnvloeden hoe je kwesties interpreteert en beoordeelt.¹¹

Het valt op dat de beleidsvoornemens van gemeenten op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd. Uitgangspunten zoals preventie, efficiëntie en zelfredzaamheid zijn grote overstijgende concepten, maar toelichting over hoe deze begrippen concreet zouden moeten worden vormgegeven in de praktijk ontbreekt vaak.

In de gemeentelijke beleidsdocumenten lijkt wel te worden benoemd wat men belangrijk vindt, maar niet hoe dit zou moeten. Het formuleren van uitgangspunten op een hoog abstractieniveau kan leiden tot verschillende interpretaties. Een uitgangspunt als 'Doen wat nodig is' kan bijvoorbeeld geïnterpreteerd worden als het leveren van maatwerk, maar kan ook als zo doelmatig en efficiënt mogelijk werken.

10 Spierts, M. Pelt, M. van, Rest, E. van & Verweij, S. (2017). *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil. Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Movisie, Utrecht.

11 Zonneveld, N., Vat, L. E., Vlek, H., & Minkman, M. M. N. (2017). *The development of integrated diabetes care in the Netherlands: a multiplayer self-assessment analysis*. BMC Health Services Research, 17, 219. <https://doi.org/10.1186/s12913-017-2167-6>



Wat opvalt is dat gemeenten wel waarden benoemen, maar deze niet uitwerken in praktische principes. Waarden zijn overtuigingen die we belangrijk vinden.¹² Waar waarden behoorlijk abstracte constructen zijn die situaties overstijgen, vormen normen bijvoorbeeld meer specifieke principes voor specifieke situaties. Bijvoorbeeld: bij ons in het verpleeghuis hechten wij aan privacy (waarde). Daarom kloppen we altijd eerst voordat we een kamer binnen gaan (norm).

De uitgangspunten van de gemeenten bestaan vaak uit waarden, waarvan de meeste ook in de internationale literatuur ten aanzien van integrale samenwerking worden herkend. De vertaling van deze waarden naar normen, principes en uiteindelijk gedrag vindt plaats in de praktijk.

Net als bij waarden geldt ook voor de uitgangspunten van de gemeenten dat deze niet altijd verenigbaar zijn – en soms zelfs tegenstrijdig. Onder veel sociale vraagstukken, groot en klein, ligt een waardenafweging. Bijvoorbeeld het vraagstuk met betrekking tot vrijheidsbeperking van cliënten, waar een afweging gemaakt moet worden tussen veiligheid en vrijheid.

Als we de beleidsvoornemens in ogenschouw nemen, zien we regelmatig terug dat professionals de ruimte moeten krijgen. Dit moet tegelijkertijd ook efficiënt gebeuren – dat lijkt conflicterend. Een ander voorbeeld is de spanning tussen het verzorgen van een adequaat vangnet versus zelfredzaamheid. In de praktijk betekent het formuleren van deze botsende uitgangspunten mogelijk dat professionals zelf dagelijks voor diverse waardenafwegingen staan.

12 Zonneveld, N. Driessen, N., Stüssgen, R. A. J., Minkman, M. M. N. (2018) *Values of Integrated Care: A Systematic Review. Research and theory. International Journal of Integrated Care*, 2018; 18(4): 9, 1–12.



5

RESUMEREND: HOE NU VERDER?

In hoeverre sluit de praktijk aan op de beleidsuitgangspunten?
Zoals opgemerkt, beleid vereist een vertaling in en naar de praktijk. Het belang van dit vertaalproces kan niet worden onderschat. Tegelijkertijd hebben professionals in zorg en welzijn eigen ruimte, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.



We hebben geconstateerd dat beleidsuitgangspunten abstract, multi-interpretabel en soms zelfs tegenstrijdig zijn. Tegelijkertijd beantwoorden ze aan de transformatiedoelen, in de zin van de beloften van nabijheid en hulp en ondersteuning op maat.

Dat er een kloof zit tussen beleid en praktijk mag geen nieuws heten. We waken ervoor dit bij voorbaat te problematiseren. Vertaling van waarden naar normen vindt altijd plaats in de praktijk, het is de praktijk die vorm en uitdrukking geeft aan abstracte beleidsdoelen. Dit is een interactief en iteratief proces, waarbij wensen en voorkeuren van cliënten, maatschappelijke opdracht en waarden, de organisatiecontext, benutting van verschillende typen kennis en expertise en ervaringen van de professional een rol spelen.¹³

We hebben gezien dat er in sommige gevallen sprake kan zijn van schijnbare tegenstellingen. Het zou nuttig zijn om te onderzoeken hoe gemeenten en professionals met elkaar (kunnen) samenwerken en stappen zetten in de vertaling van beleid naar praktijk, kort gezegd tussen voornemen en uitvoeren. We realiseren ons dat daarbij de wijze van sturing door gemeenten op de beleidsuitgangspunten van belang is; door middel van gesprekken of vanuit de bestuurskamer, van achter een bureau? Ook relevant: Op welke wijze willen gemeenten en sociale (wijk)teams verder ontwikkelen, leren en verbeteren? Gebeurt dat in samenspraak, parallel, of leren beleid en praktijk onafhankelijk van elkaar?

In de vervolgfase van het onderzoek willen we meer te weten komen over de manier waarop de vertaling verloopt en hoe gemeenten en professionals hierin samenwerken.

13 Spierts, M. Pelt, M. van, Rest, E. van & Verweij, S. (2017). *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil. Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Movisie, Utrecht.

LITERATUUR

- Boeije, H. (2012) *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom Lemma: Amsterdam
- Bredewold, F., Duyvendak, J. W., Kampen, T., Tonkens, E., Verplanke, L. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Van Gennep: Amsterdam.
- Spierts, M. Pelt, M. van, Rest, E. van & Verweij, S. (2017). *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil. Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Movisie, Utrecht.
- Trappenburg, M., Kampen, T., Tonkens, E. (2019) *Social Workers in a Modernising Welfare State: Professionals or Street-Level Bureaucrats?* *British Journal of Social Work* (2019) 0, 1–219.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Marie-José Geenen, Emile Kolthoff, Robin Christiaan van Halderen & Jeanet de Jong (2016). *Street-level bureaucrats in de justitiële jeugdinstelling? Hoe groepsleiders hun discretionaire ruimte benutten*. *Tijdschrift voor Criminologie* 2016 (58): 70-86.
- Zonneveld, N. Driessen, N., Stüssgen, R. A. J., Minkman, M. M. N. (2018) *Values of Integrated Care: A Systematic Review. Research and theory. International Journal of Integrated Care*, 2018; 18(4): 9, 1–12.
- Zonneveld, N., Vat, L. E., Vlek, H., & Minkman, M. M. N. (2017). *The development of integrated diabetes care in the Netherlands: a multiplayer self-assessment analysis*. *BMC Health Services Research*, 17, 219. <https://doi.org/10.1186/s12913-017-2167-6>



