



Sociaal werk en sociaal beleid: mee- en tegenbewegen in de beleidsarena

Toby Witte, Lector Maatschappelijke Zorg en Sociaal Beleid, Hogeschool Rotterdam

Rotterdam, juli 2021



Platform Lectoren Sociaal Werk

Inleiding

De rode draad van deze bijdrage is dat sociaal werk altijd van doen heeft met het sociaal beleid van de overheid. Sociaal werkers moeten zich daarom goed en zo nodig kritisch verhouden tot het sociaal beleid, zeker nu dat beleid in belangrijke mate lokaal wordt gemaakt. Dit deel van de professionaliteit van het sociaal werk gaat zowel om de uitvoering van beleid als om het kritisch en ethisch kunnen reflecteren op hoe beleidsintenties praktisch uitpakken voor burgers. Dat vraagt van de sociaal werkers politieke en bestuurlijke sensitiviteit. Sociaal werkers opereren in een spanningsvolle context tussen praktijk en beleid, tussen leefwereld en systeemwereld. Dat noopt tot meer kennis en kunde van wat we hier 'sociaal beleidswerk' noemen. Het noodzaakt ook tot een andere rolopvatting en houding, namelijk die van lerende en innoverende tussenwerkers die 'ongepast' durven te interveniëren tussen beleid en uitvoering. In dit hoofdstuk gaan we in op het belang van mee- en tegenbewegen in een turbulente beleidsgestuurde, politieke en democratische context.

Mee- en tegenbewegen

'Sociaal werk is een waardegerichte professie die werkt op basis van morele overwegingen over kwaliteit van leven', aldus Linders en Verharen in hun bijdrage aan deze bundel (zie *Missie sociaal werk*). Dit betekent dat sociaal werk per definitie ook 'politiek' en beleidsgedreven is, want politieke besluitvorming en het daaruit voortvloeiende beleid draait volgens politicoloog David Easton (1953) in essentie om de 'gezaghebbende toedeling van waarden. Deze toedeling vindt plaats in een proces van sociale interactie' waarbij de vraag is: wie krijgt wat, waarom, wanneer en hoe? In de jaren zestig, zeventig en deels tachtig van de vorige eeuw kregen de politieke aspecten van het sociaal werk veel aandacht in de opleidingen van de toenmalige sociale academies. Sociale actie om te strijden tegen onrechtvaardigheid maakte toen deel uit van de beroepsidentiteit. In de decennia daarna zien we dat de gedrevenheid van het sociaal werk op het terrein van politiek, beleid en bestuur in sterke mate is afgezwakt. In de eenentwintigste eeuw lijkt deze zelfs afwezig te zijn. Het laatste is opvallend, want door de huidige transitie en transformatie van het sociaal domein bevindt het sociaal werk zich bij uitstek in een lokaal beleidsgestuurde en politiek inhoudelijk geladen context. De ronkende retoriek vanuit politiek-Den Haag over een 'terugtrekkende overheid' staat in schril contrast met wat op lokaal niveau plaatsvindt. De lokale overheid zit meer dan ooit boven op het sociaal domein en heeft veel invloed op de kwaliteit van het sociaal werk. Sinds 2015 bepalen gemeenten als opdrachtgever, inkoper en regisseur sterker dan voorheen hun lokale beleid op het terrein van zorg, welzijn en jeugd. Het is aan gemeenten om in samenwerking met zorg- en welzijnsaanbieders en met burgers te bepalen hoe het aanbod van zorg- en welzijnsvoorzieningen wordt ingericht. Per gemeente kan dit samenspel variëren. Het is in ieder geval een zoektocht die niet zonder spanning verloopt en die effect heeft op de in het sociaal domein werkzame professionals. Juist nu en daarom zijn het meedenken, het meedoen en het meebewegen evenals het kritische reflecteren en zo nodig tegenbewegen van eminent belang in het sociaal werk. En dus is het een belangrijk onderdeel van professionalisering en de competenties van de sociaal werker.

Dit wordt ook onderschreven door de Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW). Volgens deze beroepsvereniging hebben sociaal werkers meer politiek en maatschappelijk bewustzijn nodig om zich goed te kunnen verhouden tot de veranderde werkelijkheid in het sociaal domein, waardoor zij zich geconfronteerd zien met nieuwe verhoudingen en regels. De BPSW stelt dat het de taak is van sociaal werkers om op te komen voor sociale rechtvaardigheid van individuen en groepen en bij te dragen aan de kwaliteit van de samenleving. Dit is ook opgenomen in de beroepscode voor de sociaal werker (BPSW, BVjong, CNV Zorg & Welzijn, FNV Zorg & Welzijn, 2018).

Bij de professionaliteit van het sociaal werk past de kwaliteit je als professional en als vertegenwoordiger van het sociaal werk in het algemeen te kunnen profileren en positioneren om in de beleidsarena mee te kunnen denken, praten en ontwikkelen, om op te komen voor het belang van burgers in kwetsbare posities en kwetsbare wijken. In het Landelijk Opleidingsdocument Sociaal Werk (Vereniging Hogescholen, 2017) valt hierover het volgende te lezen: 'Professionals sociaal werk moeten een plek innemen in het lokale speelveld. Veel verantwoordelijkheden en middelen zijn overgedragen naar gemeenten. Dit betekent meer invloed van lokaal sociaal beleid, lokale prioriteiten en lokale organisatievormen op het sociaal domein en sociaal werk.'

Een belangrijk onderdeel van sociaal werk is het kritisch en ethisch kunnen reflecteren op hoe beleidsintenties van gemeenten en uitvoeringsorganisaties praktisch uitpakken. Sociaal werkers signaleren in hun dagelijkse praktijk kwesties die beleidsmatige interventie(s) vragen en behoren deze voor het voetlicht te brengen bij hun werkgever, maatschappelijke partners of de gemeente. De lokalisering van het sociaal beleid noopt tot discipline-overstijgend en strategisch kunnen denken en handelen binnen diverse samenwerkingsverbanden in het sociaal domein. Het vereist naast methodisch handelen ook vaardigheden, inzichten en kennis van het beleidswerk. We schetsen eerst de politieke realiteit waarin sociaal werkers in het sociaal domein zich momenteel bewegen en gaan dan nader in op positionering en competenties.

Turbulente beleidscontext

Hoe ziet de huidige dynamische beleidscontext eruit? Gemeenten zijn de dichtstbijzijnde overheid, het eerste 'loket' waar bewoners voor (hulp)vragen en ondersteuning kunnen aankloppen. De veronderstelling is dat gemeenten qua dienstverlening nabij, laagdrempeliger en responsiever zijn dan de provincies en de rijksoverheid. Met de komst van de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet in 2015 is op sociaal terrein daarom een deel van de beslissingsmacht verder doorgeschoven van de rijksoverheid (de provincies) naar de lokale overheid (gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). Dit houdt niet in dat gemeenten totale zeggenschap hebben en over alles gaan qua zorg, welzijn en gezondheid van bewoners, want de lokale overheid dient zich te houden aan landelijk vastgestelde wettelijke kaders. Het decentraliseren van taken, bevoegdheden en (financiële) verantwoordelijkheden naar de gemeenten komt niet uit de lucht vallen en is een proces dat al eerder is aangevangen met onder andere de invoering van de Welzijnswet (1994) en de Wet op de jeugdzorg (2005) (Van Dam & Wiebes, 2005)¹. Een belangrijke en invloedrijke factor bij dit alles is de ingrijpende verbouwing van de verzorgingsstaat naar wat al te monter de participatiesamenleving is gaan heten. Aan die verbouwing en de daaruit voortvloeiende gedecentraliseerde wetgeving is een jarenlange visiestrijd voorafgegaan.

Kritiek op het functioneren, de houdbaarheid en de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat is er altijd geweest en nam tijdens en na de economische crisisjaren in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw toe. Onder invloed van het neoliberale denken werd het streven te komen tot een afgeslankte overheid en een fundamentele reorganisatie van de verzorgingsstructuur op basis van een kleinere, waarborgende overheid. Het ging toen om het creëren van een verzorgingsmaatschappij waarin de overheid geen taken naar zich toe behoort te trekken die de samenleving zelf kan vervullen. Onder de noemer van *civil society* werd en wordt benadrukt dat mensen zelf en met elkaar de verantwoordelijkheid voor de samenleving moeten dragen en nemen (Borg, 2016; Witte, 2016). Dit werd al in 2006 geconstateerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de studie *Verzorgingsstaat heroverwogen*. Met andere woorden: de participatiesamenleving en alle daarmee gepaard gaande wet- en regelgeving zijn niet als donderslag bij heldere hemel ontstaan.

De participatiesamenleving moet, zo is de wensgedachte, vorm krijgen op lokaal niveau. Anders gezegd, de oude verzorgingsstaat is door wat heet een 'terugtrekkende' centrale overheid op zijn retour en maakt plaats voor een participatie- en verzorgingsgemeente. Een samenleving waarin bewoners in samenspraak en met ondersteuning van sociaal werkers een grotere verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld om hun eigen leven samen met anderen vorm te geven en, in zoverre mogelijk is, minder afhankelijk te zijn van de overheid. Toch moeten we beseffen dat de gemeenten niet de enige spelers zijn in het veld. Branche-, koepel- en (regionale) belangenorganisaties, woningcorporaties, zorgverzekeraars, onderzoeks- en ontwikkelingsorganisaties op het terrein van zorg en welzijn zijn eveneens belangwekkende mee- en tegenbewegende spelers in het sociaal domein.

¹ Naast de genoemde wetten vervullen de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg een rol in het sociaal domein en zijn van invloed op het gemeentelijke beleid en de professionalisering van wijkverpleegkundigen en sociale wijkteams.

Andere verhoudingen

De transitie en transformatie van het sociaal domein en het streven naar een activerende participatiesamenleving vraagt een andere visie op overheidssturing, oftewel een andere wijze van besturen en beleid maken. Het gaat om een andere manier van regievoeren, een andere wijze van financieren en het leren loslaten, oftewel meer (durven) overlaten aan bewoners en maatschappelijke organisaties. Dit laatste komt in de praktijk nog niet altijd echt van de grond. Deze min of meer vereiste kanteling sluit aan op de reeds eerder ingezette trend van *government* – hiërarchisch regeren en besturen van bovenaf – naar *governance*, oftewel meer in samenhang en dialoog interactief sturen van onderaf, bij voorkeur met en door burgers/bewoners. Daarmee verandert organisatorisch en inhoudelijk onvermijdelijk ook het werk van sociaal werkers en gemeentelijke (beleids)ambtenaren (Westers & Biene, 2013; Witte, 2016).

Deze zich wijzigende context vereist van sociaal werkers een politiek-bestuurlijk bewustzijn. Het sociaal werk heeft aan de ene kant van doen met het politiek gekleurde beleid van de gemeente en aan de andere kant met de impact van het beleid op de dagelijkse praktijk. Samenwerken en samenhang tussen zorg- en welzijnsinstellingen – zich onder meer uitend in de opkomst van sociale (integrale) wijkteams – en de gemeentelijke overheid zijn van betekenis om de participatiekracht van bewoners te vergroten, meer in het bijzonder die van kwetsbare burgers. Daar ligt een uitdagende en niet eenvoudige opgave voor zowel sociaal werkers en hun organisaties als de lokale politiek (het gemeentebestuur). Beide hebben elkaar in deze cruciale fase van kanteling nodig. Improvisatietalent komt om de hoek kijken, aldus Hans Boutellier (2015), want we leven in een (risico)maatschappij die onvoorspelbaar en onbehagelijk kan zijn en toch ook inspirerend en dynamisch. Het vereist van gemeenten een andere bestuursstijl om bijvoorbeeld in coproductie met sociaal werkers en bewoners nieuwe vormen van samenleven en sociaal beleid te verwezenlijken. De sociaal werker zal in de dynamiek van de plaatselijke politiek en het plaatselijke beleid zijn weg moet vinden. Een sociaal werker moet weten waar de grenzen van verantwoordelijkheden liggen, op welke wijze hij zich kan verstaan en moet verhouden tot de logica van zijn eigen praktijk en die van de lokale politiek en overheid.

Sociaal werkers die werkzaam zijn binnen het sociaal domein moeten en behoren daarom te weten hoe beleidskaders tot stand komen. Ze moeten zorgen dat ze betrokken zijn of raken bij het meedenken en vormgeven van het sociaal beleid. De uitkomsten van politieke en bestuurlijke besluitvorming zijn niet alleen woorden en nota's, maar zijn kaderstellend en richtinggevend voor het uitvoerende werk van sociaal werkers en zijn van invloed op de leefwereld van bewoners. De Jeugdwet, Wmo en Participatiewet bieden in principe voor de sociaal werker ruimte om in samenspraak met de burger/cliënt te bepalen wat nodig is. Lokaal politieke besluiten zijn niet in beton gegoten en bieden ruimte voor beïnvloeding. Sociaal werkers zijn er niet louter en alleen om politiek beleid uit te voeren. Van hen mag worden verwacht dat ze het lokaal sociaal beleid mede gestalte geven, weten te voeden vanuit de praktijk en desnoods van repliek weet te dienen (Bekker & Witte, 2015 en 2017). Sociaal werk behoort met een kritische blik het beleid onder de loep te nemen en beleid te vertalen naar de praktijk, en vice versa. In de kern zitten sociaal werkers tussen twee vuren. Ze zijn enerzijds *state agents* die invulling geven aan door de overheid vastgestelde regels en arrangementen. Daarbij hebben ze een bepaalde discretionaire ruimte om onduidelijkheden of dilemma's die volgen uit het beleid op te lossen naar eigen inzichten. Anderzijds zijn ze *citizen agents* die maatschappelijke behoeften als vertrekpunt nemen en nagaan wat de wensen en noden zijn van (kwetsbare) burgers en groepen in de samenleving. In de praktijk moeten en behoren sociaal werkers als mediators voortdurend te balanceren tussen staat (overheid) en samenleving, tussen waarden als efficiency en sociale rechtvaardigheid, en dienen oog te hebben voor specifieke contexten om die vervolgens uit te werken in respectvolle compromissen (Zacka, 2017; Veldboer, 2019).

Sociale grondrechten en democratie

Het sociaal werk maakt deel uit van en draagt bij aan de versterking van de democratische rechtsstaat. Qua professionaliteit zijn sociaal werkers per definitie in het publieke domein opererende democratische professionals omdat zij opkomen voor sociale rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid. Deze elementen zijn verankerd in de sociale grondrechten van de Nederlandse Grondwet. Sociaal werkers zetten hun vakbekwaamheid in om burgers – bewoners, cliënten en vrijwilligers – te

stimuleren eigen keuzes te maken, leren verantwoordelijkheid te nemen, en waar nodig en noodzakelijk te betrekken bij collectieve besluitvormingsprocessen die het publieke belang raken. Sociaal werk vindt plaats in het spanningsveld en binnen de ruimte tussen wat enerzijds overheid en 'de' politiek willen/wensen en anderzijds de belangen en waarden van burgers. Sociaal werkers kiezen daarbij voortdurend op de assen 'individueel-collectief' en 'ondersteuning/hulpverlening-activering/participatie'. Door het organiseren en faciliteren van ontmoetingen en het al dan niet verbinden van conflicterende belangen draagt de aanpak van het sociaal werk bij aan democratisch besef en vaardigheden. Het vraagt van de sociaal werker evenzeer om genuanceerd positie te durven kiezen en stelling te nemen, oftewel mee- of tegen te bewegen, zolang dat maar gebeurt binnen het kaders van de democratische rechtsstaat, grondrechten, mensenrechten en binnen de beroepskaders van het sociaal werk (Dzur, 2008; Spierts, 2017).

Grondwettelijk gezien – sociale grondrechten (artikel 18, 19 en 20) – is het de taak van de Nederlandse overheid het welzijn van alle inwoners te bevorderen. Of de overheid hierin slaagt is de vraag. Er zijn behoorlijk wat maatschappelijke vraagstukken die het welzijn van de burgers bepaald niet lijken te bevorderen. Uit rapporten van het SCP, het CBS en de WRR blijkt dat de laatste jaren de economische, politieke en sociale ongelijkheid in Nederland is gegroeid (Vroom, Gijsberts & Boelhouwer, 2014; Bovens, Dekker & Tiemeijer, 2014; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016; Tiemeijer, 2017). Armoede, sociale uitsluiting, polarisering en de opkomst van het populisme wakkeren de onvrede aan en dreigen democratische verworvenheden en de rechtsstaat te verzwakken. Dit zien we anno 2020 ook gebeuren bij de aanhoudende crisis rond het coronavirus. Maatschappelijk gezien voelen sommige bewoners/burgers zich tekortgedaan en is er van overheidswege een gebrekkige aandacht voor mensen die soms juist ten gevolge van het overheidsbeleid in moeilijke materiële omstandigheden leven. In veel gemeenten is de afgelopen jaren de sociale basisinfrastructuur door het beleid (onder andere bezuinigingen) van de lokale overheid verzwakt en verwaarloosd. Bewoners- en sportverenigingen, buurtaccommodaties, jongerenwerk, wijkgezondheidscentra enzovoort zijn hierdoor getroffen en op zichzelf teruggeworpen. De commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016) onderschrijft deze waarneming en pleit voor het aangaan van nieuwe en andere verbindingen met bewoners en het herstel van een sterke sociale en democratische basis. De uitdaging, aldus dezelfde commissie, is burgers samen te brengen en te houden in een inclusieve samenleving waarin iedereen kan meedoen.

De commissie meldt echter niet in haar rapport dat het sociaal werk hierin een prominente rol zou moeten krijgen of behoren te nemen. Dit is uitermate opmerkelijk, want de professie van het sociaal werk is bij uitstek gericht op het vergroten van het algemeen welzijn en het ondersteunen van mensen die leven in een kwetsbare positie, armoede of onderdrukking. Als het draait om het versterken van de leefbaarheid van de samenleving, het verbeteren van het leven van individuen en groepen, dan ligt het voor de hand dat het sociaal werk hierin een prominente rol heeft. In de praktijk van alledag blijkt dit helaas nogal beperkt te zijn. Er zijn hiervoor twee redenen aan te wijzen. De eerste is dat gemeenten kiezen voor andere 'instrumenten' dan het inzetten van sociaal werk om maatschappelijke vraagstukken te tackelen. De tweede reden is dat het sociaal werk die rol niet neemt of durft te nemen en zichzelf te weinig profileert richting beleid en politiek. Bestuurders en beleidsambtenaren laten zich over het algemeen onvoldoende voorlichten en voeden door de ervaringen van sociaal werkers in het veld zelf en hebben daardoor niet altijd zicht op de complexiteit waarin hulpvragers zich bevinden. Het vereist, zoals Klaase (2017) dat noemt, professionele moed van het sociaal werk. De tweede reden zou overigens de eerste ook kunnen versterken. Als gemeenten onvoldoende zicht hebben op de waarde van het sociaal werk, maken ze wellicht andere beleidskeuzes.

Spanningsvelden

Sociaal werkers dienen zich kritisch te verhouden tot het beleid van de overheid. Dat wil zeggen: het beleid niet uitsluitend slaafs en kritiekloos te volgen maar juist constructief te reflecteren op hoe beleidsintenties uitpakken in de praktijk. Het levert wel de nodige spanningen op. Sociaal beleid in relatie tot sociaal werk heeft van doen met bijvoorbeeld spanningen tussen beleidsvorming en uitvoeringspraktijk, spanning tussen beleidstaal en (alledaagse) 'praktijk'taal, spanningen tussen verwachtingen van de burger en de (lokale) overheid, de spanning tussen loslaten en sturen. Daartussen moet het sociaal werk zich al laverend een weg weten te banen en min of meer voldoen

aan de verwachtingen en belangen van zowel de overheid als die van de burgers/bewoners c.q. cliënten.

Veel gemeenten lijken zich sinds de decentralisaties juist meer te gaan bemoeien met de samenleving in plaats van zich op te stellen als 'terugtrekkende' overheid, die loslaat en meer overlaat aan bewoners. 'Loslaten', het 'afblijven' en 'laten gaan' van bewonersinitiatieven en burgerkracht is interessant voor bewoners die stevig in hun schoenen staan, maar minder aantrekkelijk voor bewoners die zich bevinden in een kwetsbare positie. Dit dilemma zien we bijvoorbeeld optreden bij het buurtbeleid van gemeenten. Op laagdrempelige voorzieningen zoals buurthuizen, bibliotheken en dagbesteding voor kwetsbare bewoners kan door gemeenten onder het mom van burgerkracht bezuinigd worden. Snel en Engbersen (2015) wijzen op het daarbij optredende 'Mattheüs-effect': armere en zwakkere buurten worden onevenredig zwaarder getroffen en blijven daardoor achter ten opzichte van de rijkere buurten. Voor de laatste maken de omslag naar de participatiesamenleving, het meer zelf doen en het loslaten van de overheid weinig uit omdat daar meestal voldoende hogeropgeleide bewoners actief zijn.

Een ander type spanning – of zo men wil: uitdaging – is het gebruik en de toepassing van beleidstermen en -jargon in de samenwerking en de impact daarvan op de praktijk. Taal is voor degenen die het goed beheersen een belangrijke machtsdrager. Dit gaat zeker op voor het bezigen van beleidstaal. Het sociaal werk neigt de ambtelijke taal en het ideologisch geladen politieke jargon nogal gemakzuchtig over te nemen, veelal uit angst om aanbestedingen te missen. Beleidsmakers en sociaal werkers drukken zich momenteel uit met krachtig jargon als 'eigen kracht', 'zelfredzaamheid', 'samenredzaamheid', 'kansrijke buurt' enzovoort, maar bedoelen ze inhoudelijk ook hetzelfde? Zo zijn beleidsdocumenten rijkelijk voorzien van doelstellingen (meer burgers, minder overheid), verwachtingen (burgers nemen taken wel over) en aannames (zelfredzaamheid en eigen kracht). Zijn deze gewenste werkelijkheden gestoeld op de praktijk en de leefwereld van de bewoners? Ruis en miscommunicatie zijn vaak het gevolg (Jansen et al., 2017).

Beleid als onderdeel van het sociaal werk

Het valt op dat kennis en kunde van sociaal beleidswerk nauwelijks deel uitmaakt van het standaardrepertoire van sociaal werkers en opleidingen sociaal werk in Nederland. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot Engeland, Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland en België (Vlaanderen), waar competenties op het gebied van *local social policy work* met aandacht voor *urban politics, urban governance - local power and community, urban bureaucracy, citizens, urban social movements* onderdeel uitmaken van de curricula van de opleidingen social work (Davies & Imbroscio, 2009).² Het groeiende belang, de urgentie en betekenis hiertoe blijkt wel uit het initiatief dat genomen is door de Arteveldehogeschool te Gent die op 1 juni 2017 een leerstoel 'Politisering van en in het sociaal werk' instelde om de maatschappelijke positie van het sociaal werk te versterken³. Het blijkt evenzeer uit bijvoorbeeld het gebruik van een voor Vlaamse sociale opleidingen voorgeschreven leerboek over politiek en beleid in sociaal perspectief (Van Bouchaute, Timbremont & Pruyt, 2018). In dit opzicht kunnen we in Nederland wat opsteken van onze zuiderburen en ook van de andere kant aan de oceaan. In de ethische code van de Amerikaanse National Association of Social Workers (NASW: www.naswdc.org) is expliciet gesteld dat sociaal werkers niet alleen dienen te werken aan het verbeteren van de omstandigheden van kwetsbare individuen, maar ook nadrukkelijk behoren bij te dragen aan het versterken van de samenleving in haar geheel. Dit is als volgt geformuleerd: 'Social and political action: these involve efforts that are coordinated among interested parties to achieve an institutional change, usually to solve a social problem. Policy development and implementation: this involves designing plans that guide the actions of those organization or government and overseeing that these plans are being put into action' (Kemming-Benatar & Bartick-Ericson, 2001)⁴.

² We moeten hier wel aantekenen dat de sociaal werk opleidingen buiten Nederland veelal van universitair niveau zijn.

³ Aankondiging en uitnodiging in mei 2017 t.b.v. leerstoel 'politisering van en in het sociaal werk', 1 juni 2017 Arteveldehogeschool te Gent.

⁴ Uiteraard omvat het versterken van de samenleving via sociale en politieke actie en beïnvloeding van het (lokaal) overheidsbeleid meer dan alleen het specifiek samenwerken met lokale overheden. Het kan evenzeer gaan over het betrekken van het bedrijfsleven of het verbeteren van de veiligheid in de buurt of om stadsvernieuwing.

Beleid en politiek zijn wezenlijke hoofdonderdelen en activiteiten van het sociaal werk, maar lijken in Nederland uit beeld te zijn verdwenen. Hoe dan ook, beleid en sociaal werk zijn met elkaar verweven, hangen samen en hebben elkaar nodig. Beide zijn gericht op verbetering en vernieuwing (innovatie), gedragsverandering van groepen en individuen. Maar ook op de vormgeving van de samenleving. Beleid is normatief, niet waardenneutraal, want achter elke (beleids)keuze gaan opvattingen en waarden schuil. Beleid is niet onaantastbaar. Daarom is het kritisch bevragen en bejegenen van beleidsintenties van belang om te kunnen vaststellen of we de goede en juiste dingen doen. Dit correleert met de normatieve invalshoek en het handelen van het sociaal werk. Nieuw is deze constatering allerm minst, want Geert van der Laan (1990) wees reeds in zijn boek *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk* en latere publicaties op het belang van aandacht voor sociaal werk en beleid en merkte op dat trefwoorden als democratisering en politisering uit het begrippenarsenaal van het sociaal werk vrijwel zijn vervaagd. Scholte (2018) sluit zich in haar Marie Kamphuis-lezing hierbij aan, want structurele maatschappelijke problemen – bijvoorbeeld het armoedevraagstuk – vragen om een structurele aanpak van het sociaal werk. Dat wil zeggen dat na het signaleren van de tekortkomingen en de onrechtvaardige gevolgen van het gevoerde beleid via beïnvloeding in te zetten op het aanpassen van het bestaand beleid of te streven naar het invoeren van nieuw beleid om de positie van achterstandsgroepen te verbeteren.

Competenties

Met betrekking tot de competenties van het sociaal beleidswerk en de politiek-bestuurlijke sensitiviteit die dit vraagt levert het Landelijk Opleidingsdocument Sociaal Werk slechts een beperkt aantal bouwstenen (kennisbasis en kernthema's) die in de gereedschapskist van de sociaal werker zouden moeten zitten:

- 1 De bouwsteen 'organisatie sociaal werk' met een kernthema als bestuur en beleid, omdat van de sociale werker kennis mag worden verwacht van bestuurs- en beleidsvraagstukken in een politieke context en in interactie tussen (lokale) overheden, bewoners en maatschappelijke organisaties.
- 2 De bouwsteen 'maatschappelijke context sociaal werk' met een kernthema als politiek, beleid en wet(regel)geving inclusief historische context, omdat van de sociaal werkers kennis wordt verondersteld van politieke (beleids)standpunten over het sociaal domein, kennis van het landelijke en lokale sociale beleid, en van domeinspecifieke wet- en regelgeving.

Er komt echter meer om de hoek kijken dan wat het Landelijk Opleidingsdocument Sociaal Werk oppert. Wilken en anderen (2016, p. 305) constateren in het *Handboek Werken in de wijk* dat de sterke inbedding van het sociaal werk in lokale beleidsagenda's veel vraagt van de sociaal werker als allround professional: '(Sociaal) professionals bevinden zich (...) in een intermediaire positie tussen de systeemwereld van overheden, instellingen en organisaties en de leefwereld van burgers. Hun missie is daarom om de leefwereld leidend te laten zijn en bij de gemeente te agenderen waar systemen belemmerend zijn of politieke prioriteiten verlegd moeten worden.'

Om een kritische bevrugende en reflecterende, belangenbehartigende rol te kunnen vervullen en vanuit professioneel perspectief in de beleidsarena te kunnen handelen en zich staande te houden, moet de sociaal werker in relatie tot het (lokale) sociaal beleid beschikken over meer kennis, inzichten en vooral handelingsvaardigheden. Zonder in details te treden zou kunnen worden gedacht aan: beleids- en interventiecycli, governance in de welzijnszorg, *grassroots* denken, beïnvloeden van de sociaal-politieke beleidsagenda (beïnvloedingsmechanisme), het politieke krachtenveld (omgaan met weerstand), cocreatie (netwerken), toepassen van sociale innovatie in beleid en uitvoering. Maar het komt eveneens en vooral neer op houding (attitude), ofwel: durven en doen.

Het 'ongepaste' tussenwerken

De klassieke bestuurskundige opvatting dat *policy shapes implementation* (beleid bepaalt de uitvoering) past eigenlijk niet meer goed in deze tijd. Dit geldt ook voor het radicaal tegenovergestelde: *implementation shapes policy* (uitvoering bepaalt beleid), ooit bepleit door de politicoloog Lipsky (1980) die inging op het belang en de betekenis van de *streetlevel* bureaucraat. De 'waarheid' is dat beide tegelijkertijd min of meer waar zijn. De rol van de sociaal werker is die van tolk

te zijn tussen systeem- en leefwereld. Tussen beleid (overheid) en uitvoering (burger), systeem- en leefwereld, bevindt zich juist de belangrijke intermediaire publieke rol en positie van de sociaal werker die in rommelige, onoverzichtelijke en onvoorspelbare situaties te maken krijgt met botsende waarden en belangen. Jager-Vreugdenhil (2012) wijst erop dat het welzijnswerk in de loop van geschiedenis heeft gefungeerd als schakel tussen gemeente en individuele burgers. Niet alleen om bewoners aan te zetten tot participatie, maar ook om ze de weg te wijzen richting voorzieningen. Bovendien moet het welzijnswerk richting gemeente knelpunten signaleren die om beleidsoplossingen vragen. Marcel Spierts (2017) typeert in zijn Marie Kamphuis-lezing zulke sociaal werkers als improviserende *street level democrats*. Democratische professionals die bewoners, cliënten en vrijwilligers betrekken bij besluiten, stimuleren om eigen keuzes te maken, zelfvertrouwen aanmoedigen en daarmee de competenties van bewoners/cliënten bevorderen om zich actief in het democratische proces te engageren.

De transformatie van het sociaal domein noopt tot een andere rolopvatting en houding van sociaal werkers, van wat we zouden kunnen noemen: lerende en innoverende tussenwerkers. Effectief en efficiënt sociaal beleid kan idealiter alleen behoorlijk tot stand komen als beleid en uitvoeringspraktijk communicerende vaten zijn. Samenwerking tussen lokale overheid, professionals, bewoners en cliënten is van belang. Maar voor vernieuwende aanpakken dient evenzeer ruimte te zijn voor het tegenbewegen en kritisch reflecteren op overheidsvoornemens: de sociaal werker in de betekenis van *critical friend* ten gunste van mensen in kwetsbare situaties (Jansen et al., 2017; Witte, 2020). Innovatie van het sociaal domein vereist een doorbreking van verticaal georganiseerde werkwijzen en het daarmee samenhangende hiërarchische beleidsproces om taaie maatschappelijke vraagstukken – *wicked problems* – die zich niet storen aan vaste beleidskaders in gezamenlijkheid te kunnen oplossen. Ingesleten patronen van werkwijzen, vaste gewoonten en institutionele belangen moeten worden losgelaten en overstegen (Scheffelaar & Kuiper, 2017). Zo'n omslag vraagt verbindende en vervlechtende kwaliteiten van sociaal werkers – namelijk in de hoedanigheid van tussen beleid en uitvoering schakelende tussenwerkers. Zo'n spanningsvolle tussenpositie noopt tot een werkwijze die Peeters, Van der Steen en Van Twist (2010) duiden als de 'professionaliteit van het ongepaste': niet-hiërarchisch, voor een groot deel autonoom opererend, veelal zonder een vooraf geplande richting, de eigen organisatielogica loslatend, al experimenterend en verbindend oplossingsrichting zoekend. Om zaken in de lokale samenleving voor elkaar te krijgen, *wicked solutions* te vinden, is een zeker professioneel 'ongepast' gedrag noodzakelijk. De essentie is verbindingen maken en verbindingen herstellen tussen mensen, tussen mensen en samenleving, tussen samenleving en overheid. Dit vraagt een zekere mate van het 'ongepast' tussenwerken: een professional die zowel participeert in horizontale als in verticale netwerken. Zo'n democratisch publieke sociaal werker stelt ambtelijke, bureaucratische en hiërarchische georiënteerde organisaties waar nodig en zinvol in de gelegenheid in contact te komen met andere structuren, de leefwereld van bewoners, kortom met de externe omgeving. Het 'ongepaste' tussenwerken is voorzichtig gesteld een vorm van 'sturing' die complementair is. Want het tussenwerken verbindt wat formeel gescheiden is, is een antenne voor blinde vlekken in het beleid, agendeert van onderop en 'framet' vraagstukken die tussen de kokers van het beleid en beleidssectoren dreigen te vallen. Oftewel, het tussenwerken verbindt dat wat niet vanzelfsprekend is, bespreekt wat onbesproken blijft en belicht wat onderbelicht is.

Bronnen

- Bekker, J. & T. Witte (2015). In het krachtenveld van de beleidsarena. De pedagoog als beleidsmaker. In: Bekker, J., Deckere H. de et al. (red.), *De pedagoog in de spotlight. Opvoedingsidealen vanuit verschillende contexten* (pp. 213-223). Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Bekker, J. & Witte, T. (2017). *Jeugdprofessionals en transformerend jeugdbeleid*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Borg, A. van der (2016). *De sociale interventiestaat. De fabel van de neoliberale participatiesamenleving ontrafeld*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Boutellier, H. (2015). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Bouchaute, B. van, Timbremont, C. & M. Pruyt (2018). *Politologie. Politiek en beleid in sociaal perspectief*. Gent: Academie Press.
- Bovens, M., Dekker, P. & Tiemeijer, W. (red.) (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- BPSW, BVjong, CNV Zorg & Welzijn, FNV Zorg & Welzijn (2018). *Beroepscode voor de sociaal werker*. Utrecht: BPSW, BVjong, CNV Zorg & Welzijn, FNV Zorg & Welzijn.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: CBS.
- Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG
- Dam, C.L. van & Wiebes, P.E. (2005). *Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Davies, J.S. & Imbroscio, D.L. (red.). (2009). *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Dzur, A. (2008). *Democratic Professionalism: Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity and Practice*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Knopf.
- Engbersen, G., Snel, E. & Hart, M. 't (2015). *Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Hofs, J. (2017). Sociaal werkers onder gemeentelijke regie. Pleidooi voor sociale rechtvaardigheid als basisprincipe voor sociaal werk. *Journal of Social Intervention*, 3, 65-71.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jansen, E., Sprinkhuizen, A., Verharen, L. & Waal, V. de (2017). *Kwesties en keuzes in wijkgericht werken*. Utrecht: Movisie, Werkplaatsen Sociaal Domein/VWS.
- Kemming-Benatar, M. & Bartick-Ericson, C. (2001). *Social Work Matters*. Utrecht/Zutphen: ThiemeMeulenhoff.
- Klaase, F. (2017). *Professionele moed in het sociaal werk. Over sociale rechtvaardigheid, agogisch vakmanschap & het parresiasische ethos*. Proefschrift Universiteit voor Humanistiek. Delft: Eburon.
- Laan, G. van der (1990). *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Linders, L. & Verharen, L. (2021). *Missie Sociaal Werk*. In: Metz, J., Jager-Vreugdenhil, M., Wilken, J-P. & Witte, T., *Sociaal werk doordacht*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York. Peeters, R., Steen, M. van der & Twist, M. van (2010). *De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Den Haag.
- Scheffelaar, A. & Kuiper, Ch. (2017). *Wat werkt bij Sociale Innovatie*. Movisie: Utrecht.
- Scholte, M. (2018). *Op de barricaden?! Over sociaal werk, probleemfiguraties en de aanpak van structurele problemen in het sociaal domein*. Marie Kamphuis-lezing.
- Spierts, M. (2017). *Pleidooi voor een democratisch sociaal werk*. Marie Kamphuis-lezing.
- Tiemeijer, W. (2017). *Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Veldboer, L. (2019). Sociaal werk: niet politiseren maar laveren. *Sociale Vraagstukken*.
<https://www.socialevraagstukken.nl/take-back-the-balance/>
- Vereniging Hogescholen (2017). *Landelijk opleidingsdocument sociaal werk*. Sectoraal adviescollege hogere sociale studies.
- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (red.) (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wester, F. & Biene, M. van (2013). *Sturing in de Wmo-praktijk. op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo*. Utrecht: Movisie/Wmo-werkplaatsen/VWS.
- Wilken, J-P & Bergen, A. van (red.). (2016). *Handboek Werken in de Wijk*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Witte, T. (2016). *Sociale dynamiek van de gemeentelijke politiek. Samenspel tussen lokale overheid en sociale professionals*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Witte, T. (2018). Tussenwerken: een sociaal innoverende werkvorm voor professional en beleidsambtenaar. In: Karré, P.M., Dagevos, H. & Walraven, G. (red.), *Sociale innovatie in de praktijk. Zoeken naar nieuwe antwoorden op maatschappelijke vraagstukken* (pp.93-106). Assen: Van Gorcum.
- Witte, T. (2020). Sociaal activistisch professionals en de professionaliteit van het onaangepaste. In: Walraven, G., Pas, S. van der, Vries, I. de & Karré, P.M., *Sociaal ondernemen. Innovatie en ondernemerschap in het sociaal domein* (pp 39-52). Amsterdam: Boom.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zacka, B. (2017). *When the State meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts: London.

Contact

Platform Lectoren Sociaal Werk

E-mail: platformlectorens@inholland.nl

Telefoon: 06 – 3100 6653

Het secretariaat is bereikbaar per mail of telefonisch op maandag, dinsdag, donderdag, vrijdag

Platform Lectoren
Sociaal Werk

