

Sociaal Werk en Sociaal Beleid. Noodzaak van het ‘ongepaste’ mee- en tegenbewegen in de beleidsarena.

Toby Witte

De rode draad van deze bijdrage is dat sociaal werk altijd van doen heeft en in aanraking komt met het sociaal beleid van de overheid. Sociaal professionals¹ zouden zich daarom kritisch moeten verhouden tot het sociaal beleid, zeker nu dat beleid in belangrijke mate lokaal wordt gemaakt. Immers, de kwaliteit van de professionaliteit van het sociaal werk gaat zowel om uitvoering van beleid als om het kritisch en ethisch kunnen reflecteren op hoe beleidsintenties praktisch uitpakken. Dat vraagt van de sociaal professional politieke en bestuurlijke sensitiviteit. In het navolgende wordt ingegaan op het belang van mee- en tegenbewegen in een turbulente beleidsgestuurde, politieke en democratische context. Sociaal professionals opereren in een spanningsvolle context. 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.

Mee- en tegenbewegen

“*Sociaal werk is een waardengerichte professie die werkt op basis van morele overwegingen over kwaliteit van leven*”, aldus de Missie Sociaal Werk (Linders en Verharen). 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 twintigste eeuw kregen - enigszins doorgeslagen - politisering, democratisering en zeggenschap (sociale actie) van het sociaal werk de nodige aandacht kregen in de opleidingen van de toenmalige sociale academies. 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 21^{ste} eeuw lijkt dat zelfs afwezig te zijn. Het laatste is vreemd en opvallend, want door de plaatsvindende transitie en transformatie van het sociale domein bevindt het huidige sociaal werk zich bij uitstek in een lokaal beleidsgestuurde en politiek inhoudelijk geladen context, oftewel opereert primair binnen een dynamische gemeentelijke beleidsarena. 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 bovenop het sociale domein en bemoeit zich zelfs met de professionalisering en 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 de lokale sociale infrastructuur (sociale basis) en maatschappelijke ondersteuning worden 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 professionalisering van het sociaal werk en andere in het sociale domein werkzame professionals. Juist nu en daarom zijn het meedenken, het meedoen en het meebewegen evenals het kritische reflecteren en tegenbewegen van eminent belang in het sociaal werk.

¹ Met ‘sociaal werker’ bedoelen wij professionals die een opleiding sociaal werk (of eerdere equivalenten: SPH, MWD, CMV) hebben gevolgd. Het begrip ‘sociaal professional’ omvat naast sociaal werkers tevens andere professionals met een mensgerichte opleiding zoals gedragsdeskundigen, pedagogen en psychologen. Professionals in het sociale domein betreffen alle professionals die werkzaam zijn in het brede sociale domein en is niet beperkt tot sociaal werkers of sociaal professionals. Het kunnen bijvoorbeeld ook agenten, leerkrachten of beleidsambtenaren zijn.

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, gelijkwaardigheid en werken op basis van vertrouwen en respect. Deze elementen zijn verankerd in de sociale grondrechten van de Nederlandse grondwet. Sociaal professionals zetten hun vakbekwaamheid in om burgers - bewoners, cliënten en vrijwilligers – te stimuleren eigen keuzes te maken, leren verantwoordelijkheid te nemen, 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 professional evenzeer om genuanceerd positie te durven kiezen en stelling te nemen oftewel mee- of tegen te bewegen, zolang dat maar gebeurt binnen het kader van de democratische rechtsstaat, grondrechten, mensenrechten en binnen de beroepskaders van het sociaal werk (Albert 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 be(in)woners 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 waardoor van rechtvaardigheid, gelijkwaardig, vertrouwen en respect minder terecht lijkt te komen. Uit rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Vroom, Gijsberts & Boelhouwer, 2014; Bovens, Dekker en Tiemeijer, 2014), het Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Tiemeijer, 2017) zien we dat de economische, politieke en sociale ongelijkheid in Nederland is gegroeid. Armoede, sociale uitsluiting, polarisering en de opkomst van het populisme wakkeren de onvrede aan en dreigen democratische verworvenheden en de rechtsstaat te verzwakken. Maatschappelijk gezien voelen sommige bewoners/burgers zich tekort gedaan 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 (o.a. bezuinigingen) van de lokale overheid verzwakt en verwaarloosd. Bewoners- en sportverenigingen, buurtaccommodaties, jongerenwerk, wijkgezondheidscentra etc. 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 mee kan doen.

Echter, dat het sociaal werk hierin een prominente rol zou moeten krijgen of behoren te nemen meldt de commissie niet in haar rapport. Dit is uitermate opmerkelijk, want de professe 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, zouden we mogen veronderstellen dat het sociaal werk hierin een prominente rol heeft. In de praktijk van alle dag blijkt dit helaas nogal beperkt te zijn of omdat gemeenten kunnen kiezen voor andere 'instrumenten' dan het inzetten van sociaal werk om maatschappelijke vraagstukken te tackelen of omdat het sociaal werk die rol niet neemt of durft te nemen en zichzelf te weinig in de kaart speelt

en profileert richting beleid en politiek. Het vereist, zoals Klaase (2017) het noemt, professionele moed van het sociaal werk.

Turbulente beleidscontext

Gemeenten zijn de dichtstbijzijnde overheid, het eerste 'loket', waar bewoners voor (hulp)vragen en ondersteuning moeten aankloppen. De veronderstelling is dat gemeenten qua dienstverlening nabijer, 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 o.a. de invoering van de Welzijnswet (1994) en de Wet op de Jeugdzorg (2005). (Van Dam & Wiebes, 2005)². 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 daaruit voortvloeiende decentraliserende wetgeving is een jarenlange visiestrijd vooraf gegaan. 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 '80 en '90 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, 2016a) hetgeen in 2006 werd bevestigd in de studie *Verzorgingsstaat heroverwogen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 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 professionals 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. Niettemin dienden we ons te 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 (tegen)spelers in het sociale domein.

Andere verhoudingen

De transitie en transformatie van het sociale 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, andere wijze van financieren en het leren loslaten oftewel meer (durven) overlaten aan

² Naast de genoemde wetten vervullen de Zorgverzekeringswet en de Wet Langdurige Zorg een rol in het sociale domein en zijn van invloed op bijvoorbeeld de professionalisering van wijkverpleegkundigen en sociale wijkteams en het gemeentelijke beleid.

bewoners en maatschappelijke organisaties, hetgeen in praktijk nog niet echt van de grond komt. 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 professionals en gemeentelijke (beleids)ambtenaren (Westers & Biene, 2013; Witte, 2016 a en b).

Deze zich wijzigende context vereist van sociaal professionals 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 te maken 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 met de gemeentelijke overheid zijn van betekenis om de participatiekracht van bewoners te vergroten meer in het bijzonder van kwetsbare burgers. Daar ligt een uitdagende en niet eenvoudige opgave voor zowel sociaal professionals 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 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 professionals en bewoners nieuwe vormen van samenleven en sociaal beleid te verwezenlijken. De sociaal professional zal in de dynamiek van de plaatselijke politiek en beleid zijn weg moet vinden. Een sociaal professional 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 professionals die werkzaam zijn binnen het sociale domein moeten en behoren daarom te weten hoe beleidskaders tot stand komen en 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 die van sociale professionals en van invloed op de leefwereld van bewoners. De Jeugdwet en Wmo bieden in principe voor de sociaal professional 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. Sociale professionals 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 replek 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 praktijk, en vice versa. Dit is noodzakelijk want de organisatorische inbedding van het sociaal werk is aan het veranderen. Er ontstaan nieuwe verhoudingen tussen professionals werkzaam zijn in het sociale domein, bijvoorbeeld in sociale wijkteams, en een andere verhouding tussen sociaal professionals en de lokale overheid die fungeert als opdrachtgever, kadersteller en soms ook als werkgever in het sociale domein.

Beleid als onderdeel van het sociaal werk

Het valt op dat kennis en kunde van sociaal beleidswerk niet tot nauwelijks - in ieder geval veel te weinig - deel uitmaakt van het standaardrepertoire van sociaal professionals en opleidingen sociaal werk in Nederland. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot Engeland, Verenigde Staten van Amerika, 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).³ 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 versterken⁴. 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 en Pruyt, 2015). 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 Nationaal Association of Social Workers (NASW: www.naswdc.org) is expliciet gesteld dat sociaal professionals 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. Dus waar het belang van het sociaal werk raakt actief te zijn op het terrein van beleid en politiek door actief te zijn en te anticiperen op bel. 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)⁵.

Beleed en politiek zijn wezenlijke hoofdonderdelen en activiteiten van het sociaal werk, maar lijken uit beeld te zijn verdwenen van de sociaal professional in Nederland. Beleid en sociaal werk zijn met elkaar verweven, hangen samen en hebben elkaar nodig. Beide zijn als middel handelings(doel)gericht: gefocust op verbetering en vernieuwing (innovatie), gericht op gedragsverandering van groepen en individuen alsmede op de vormgeving van de samenleving. Beleid is normatief, niet waarden-neutraal, 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 vast te kunnen stellen 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 allerminst 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 structurele aanpak van het sociaal werk. Dat wil zeggen na het signaleren van tekortkomingen en onrechtvaardige gevolgen van 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.

Spanningsvelden

³ We moeten hier wel aantekenen dat de sociaal werk opleidingen buiten Nederland veelal van universitair niveau zijn.

⁴ Aankondiging en uitnodiging in mei 2017 t.b.v. leerstoel 'politisering van en in het sociaal werk', 1 juni 2017 Arteveldehogeschool te Gent.

⁵ 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 het bedrijfsleven, het verbeteren van de buurt of het doorbreken van verouderde instituties.

Sociaal professionals behoren zich meer kritisch te verhouden tot het beleid van de overheid. Dat wil zeggen het sociaal 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 overheid als die van burger/bewoner c.q. cliënt.

Gemeenten dienen met het oog op het 'gewenste' realiseren van een participatiesamenleving te sturen op het bevorderen van inclusie waardoor de lokale overheid zich juist meer lijkt te gaan bemoeien met de samenleving in plaats van zich terugtrekt, loslaat en meer overlaat aan bewoners. Nog afgezien van het gegeven dat niet alle bewoners zitten te wachten op een terugtrekkende overheid. '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. Laagdrempelige voorzieningen zoals buurthuizen, bibliotheken en dagbesteding voor kwetsbare bewoners worden door gemeenten in wijken en buurten onder het mom van burgerkracht gereduceerd. Snel en Engbersen (2015) wijzen op het daarbij optredende 'Mattheüs-effect': Armere en zwakkere buurten worden onevenredige 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 voldoende hogeropgeleide bewoners actief zijn om voor de buurt, ook deels in financieel opzicht, te zorgen.

Een ander probleem of spanning - ofzo 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 en 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 sociale professionals 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 bewoner? Ruis en miscommunicatie zijn vaak het gevolg (Jansen e.a. 2017).

Wanneer we het hebben over de beleidsomgeving van het sociaal werk mogen we niet uit het oog verliezen dat welzijnszorgorganisaties hun eigen instellingenbeleid maken en die afstemmen op de kaders van het gemeentelijk sociaal beleid en landelijke wetgeving. Dit betekent dat de overheid een sturende invloed heeft op het beleid van de instellingen. Het instellingenbeleid heeft een interne en een externe functie. Naar buiten toe, extern, legitimeert het instellingenbeleid maatschappelijke waarde en nut van de instelling, geeft aan wat de prioriteiten en het 'waarom' van de keuzes zijn en welke verbetering de instelling nastreeft. Ook beschrijft het instellingenbeleid tot welke verhouding de organisatie staat ten opzichte van andere welzijnszorginstellingen en maatschappelijke organisaties en hoe ze daarin wensen samen te werken. Belangrijk te beseffen is dat bij gemeentelijke aanbestedingsprocedures zorg- en welzijnsinstellingen concurrenten van elkaar zijn. Met andere woorden: elkaar op de welzijnszorgmarkt kunnen verdringen. Immers, een gemeente zal als inkoper altijd kijken naar in haar ogen de kwalitatief meest biedende en betaalbare instelling(en). Uiteraard kunnen welzijnsorganisaties samen optrekken, eenvoudig is dit niet altijd, zo leert de praktijk.

De *Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk* (BPSW) ziet het als een belangrijke opgave om bij te dragen aan de professionalisering van sociaal werkers. Daartoe is meer politiek en maatschappelijk bewustzijn nodig (Vakblad Sociaal Werk). Zoals gezegd zijn gemeenten bezig processen in het sociale domein te beheersen en om te vormen, waardoor sociaal professionals zich geconfronteerd zien met nieuwe verhoudingen en regels. Bestuurders en beleidsambtenaren laten zich over het algemeen onvoldoende voorlichten en voeden door de ervaringen van sociaal professionals in het veld zelf en hebben daardoor niet altijd zicht op de complexiteit waarin hulpvragers zich bevinden. De BPSW stelt dat het de taak is van sociaal professionals op te komen voor sociale rechtvaardigheid van individuen en groepen en bij te dragen aan het bouwen aan samenlevingsdoelen. Daarom zou het volgens Hofstede (2017) goed zijn als lokale overheden waar sociaal professionals in gemeentelijke dienst zijn, bijvoorbeeld in wijkteams, het sociaal werk te zien als een instrument voor sociale rechtvaardigheid en wat minder primair als uitvoerder van het gemeentelijk beleid. Hier kan de afgelegde ambtelijke eed voor sociale professionals die in dienst zijn van de gemeente, haaks staan op de beroeps(ethische)code van het sociaal werk.

Politiek-bestuurlijke sensitiviteit gevraagd

Bij de professionaliteit van het sociaal werk past de kwaliteit om aan tafel te zitten met nieuwe actoren, anders dan de gemeente als beleidsbepaler en opdrachtgever. Of anders gezegd: de kwaliteit zich 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, teneinde op te komen voor het belang van groepen bewoners en de kwetsbare burger. 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”*. De kernboodschap van het sociaal werk zou o.a. moeten zijn dat de kwaliteit van de professionaliteit van het sociaal werk niet alleen gaat om effectieve en efficiënte uitvoering oftewel implementatie van beleid, maar evenzeer om het onderbouwd kritisch en ethisch kunnen reflecteren op hoe beleidsintenties praktisch uitpakken.

Sociaal professionals signaleren in hun dagelijkse praktijk kwesties die beleidsmatige interventie(s) vragen en behoren deze voor het voetlicht te brengen bij instellingen of opdrachtgevers (gemeenten) waarmee ze samenwerken. 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. Met betrekking tot die competenties van het sociaal beleidswerk levert het Landelijk Opleidingsdocument Sociaal Werk wat magertjes enkele bouwstenen (de kennisbasis) en kernthema's die in de gereedschapskist zou moeten zitten in de opleiding van het sociaal werk: 1. De bouwsteen 'organisatie sociaal werk' met een kernthema als bestuur en beleid, omdat van de sociale professional 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 professional kennis wordt verondersteld van politieke (beleids)standpunten tot het sociale domein, kennis van het landelijke en lokale sociale beleid en domeinspecifieke wet- en regelgeving.

Om een kritische bevragende en reflecterende, belangenbehartigende rol te kunnen vervullen en vanuit professioneel perspectief in de beleidsarena te kunnen handelen en zich

staande te houden, zou de sociaal professional in relatie tot het (lokale) sociaal beleid moeten beschikken over meer kennis, inzichten en vooral handelingsvaardigheden. Zonder in details te vervallen 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

Er komt dus meer om de hoek kijken dan wat het Landelijk Opleidingsdocument Sociaal Werk oppert. Wilken en anderen (2016) 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*". 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 professional 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 professional die in rommelige, onoverzichtelijke en onvoorspelbare situaties te maken krijgt met botsende waarden en belangen. Jager-Vreugdenhil (2012) wijst er op 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, en richting de gemeente knelpunten te signaleren die om beleidsoplossingen vragen. Marcel Spierts (2017) typeert in zijn Marie Kamphuis-lezing zulke sociaal professionals 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 sociale domein noopt tot een andere rolopvatting en houding van sociaal professionals 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 tegenbeweging en kritisch reflecteren op overheidsvoornemens: de sociaal professional in de betekenis van *critical friend* ten gunste van mensen in kwetsbare situaties (Jansen e.a. 2017). Innovatie van het sociale 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 lossen. 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 professionals - 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 organisatieloga 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 professional stelt ambtelijke, bureaucratisch en hiërarchisch 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 of onderbelicht is.

Literatuur:

Bekker, J. & T. Witte (2015). 'In het krachtenveld van de beleidsarena. De pedagoog als beleidsmaker' in: J. Bekker, H. de Deckere e.a. (red.). *De pedagoog in de spotlight. Opvoedingsidealen vanuit verschillende contexten*. Amsterdam: SWP, p. 213-223;

Bekker, J. & T. Witte (2017). *Jeugdprofessionals en transformerend jeugdbeleid*, Bussum: 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.

Bovens, M., Dekker, P. & W. Tiemeijer (red.) (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

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 & P.E. Wiebes (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. & D.L. Imbroscio (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. & M. 't Hart (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' in: *Journal of Social Intervention*, issue nr. 3, p. 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. & V. de Waal (2017). *Kwesties en keuzes in wijkgericht werken*. Utrecht: Movisie, Werkplaatsen Sociaal Domein/VWS.

Kemming-Benatar, M. & C. Bartick-Ericson (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: SWP.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York.

Peeters, R., Steen, M. van der en M. van Twist (2010). *De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Den Haag.

Scheffelaar, A. & Ch. Kuiper (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.

Van Bouchaute, B., Timbremont, C. & M. Pruyt (2015). *Politologie. Politiek en beleid in sociaal perspectief*. Gent: Academie Press.

Vereniging Hogescholen (2017). *Landelijk opleidingsdocument sociaal werk*. Sectoraal adviescollege hogere sociale studies.

Vrooman, C., Gijsberts, M. & J. Boelhouwer (red.) (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wester, F. & M. van Biene (2013). *Sturing in de Wmo-praktijk. op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo*. Utrecht: Movisie/Wmo-werkplaatsen/VWS.

WRR (2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilken, J-R en A. van Bergen (red.). (2016). *Handboek Werken in de Wijk*. Amsterdam: SWP.

Witte, T. (2016a). *Sociale dynamiek van de gemeentelijke politiek. Samenspel tussen lokale overheid en sociale professionals*. Bussum: Coutinho.

Witte, T. (2018). 'Tussenwerken: een sociaal innoverende werkvorm voor professional en beleidsambtenaar', in: Karré, P.M., Dagevos, H. & G. Walraven (red.). *Sociale innovatie in de praktijk. Zoeken naar nieuwe antwoorden op maatschappelijke vraagstukken*. Assen: Van Gorcum, p.93-106.