

DYNAMIEK VAN SOCIAAL WERK EN GEMEENTELIJK BELEID

Toby Witte

Derde editie

Boom



Met onderstaande unieke activeringscode krijg je via **www.boomstudent.nl** toegang tot de online leeromgeving. Deze code is persoonsgebonden en gekoppeld aan de 3e editie. Na activering van de code is de online leeromgeving twee jaar toegankelijk. De code kan tot zes maanden na het verschijnen van een volgende editie geactiveerd worden. De code is eenmalig te gebruiken. Deze activeringscode is alleen bruikbaar voor een studentlicentie en geeft geen toegang tot de docentomgeving van het platform. Ben je docent? Dan heb je jouw activeringscode per e-mail ontvangen. Deze code activeer je op **boomdocent.nl**.

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag

Beeld omslag: Haagsblauw, Den Haag

© 2025 Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Auteursrecht ten aanzien van tekst- en datamining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher. No part of this publication may be reproduced in the context of text and data mining for any other purpose which is not expressly permitted by law without permission of Boom Uitgevers.

ISBN 9789046909355

NUR 133

www.boomstudent.nl

www.boom.nl/hogeronderwijs

Inhoud

Voorwoord	6
Inleiding: mee- en tegenbewegen	9
Deel 1: Sociaal werk tussen beleid en praktijk: trends, rol en positie	16
1 Sociaal werkers tussen overheidsbeleid en praktijk	19
1.1 Inleiding en leerdoelen	19
1.2 Sociaal domein op koers?	20
1.3 Sociaal werk en mensen- en grondrechten	22
1.4 Beroepscompetentie, beroepscode en relatie tot overheidsbeleid	24
1.5 Tussen beleid en praktijk: gelaagd werken	27
1.6 Structuurgerichte aanpak	29
1.7 Interprofessioneel samen(tussen)werken en politiserend activisme	30
1.8 Samenvatting	32
1.9 Literatuur	33
2 Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving	37
2.1 Inleiding en leerdoelen	37
2.2 Ontstaan en grondslagen van de verzorgingsstaat	38
2.3 Verzorgingsstaat in vogelvlucht	40
2.4 Het neoliberalisme in opkomst	43
2.5 Sanering, ombouw en onzekere toekomst	45
2.6 Naar een participatiegemeente en sociale basis	48
2.7 Samenvatting	50
2.8 Literatuur	51
3 Overheid, professionalisering en verzakelijking sociaal werk	55
3.1 Inleiding en leerdoelen	55
3.2 Centraal, decentraal – meer of minder overheid	56
3.3 Welzijnsbeleid, lokaal sociaal beleid	59
3.4 Herprofilering van sociaal werk	62
3.5 Verzakelijking van het sociaal werk	65
3.6 Samenvatting	67
3.7 Literatuur	68

4	Burgerkracht en sociaal (tegen)werk	71
4.1	Inleiding en leerdoelen	71
4.2	Burger en leefomgeving centraal, een kwestie van vertrouwen	72
4.3	Burgerkracht en burger(bewoners)initiatieven	75
4.4	Sociaal werk en het organiseren van tegenmacht	79
4.5	Samenvatting	81
4.6	Literatuur	81
Deel 2: De bestuurlijke, organisatie- en beleidscontext van het sociaal werk		83
5	De bestuurlijke en organisatiecontext van zorg en welzijn op landelijk niveau	85
5.1	Inleiding en leerdoelen	85
5.2	Landelijke zorg- en welzijnswetten in vogelvlucht	86
5.3	Bestuurslagen	91
5.4	Samenvatting	97
5.5	Literatuur	98
6	De bestuurlijke en organisatiecontext van sociaal werk op lokaal niveau	101
6.1	Inleiding en leerdoelen	101
6.2	Bestuurlijke inrichting van gemeenten	102
6.3	Gemeentelijke beleidsvelden sociaal domein	105
6.4	Lokaal integraal sociaal beleid	108
6.5	Samenvatting	112
6.6	Literatuur	113
Deel 3: Sociaal werker als beleidsmaker en beïnvloeder		114
7	Politiek-bestuurlijke processen en beleidscyclus zorg- en welzijnsbeleid	117
7.1	Inleiding en leerdoelen	117
7.2	Het politiek-bestuurlijke proces	118
7.3	Beleid en overheid	123
7.4	Beleidscyclus	126
7.5	Oersoep van beleid, en invloed media en beleidstaal	131
7.6	Wie betaalt, die bepaalt: financiën en begroting	132
7.7	Organisatie en -instellingsbeleid	134
7.8	Samenvatting	137
7.9	Literatuur	138

8	Sociaal werkers en stuurkracht	141
8.1	Inleiding en leerdoelen	141
8.2	Regie en sturingsrol in het sociaal domein	142
8.3	Sturingsinstrumenten van de overheid	143
8.4	Wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding in het sociaal domein	146
8.5	Beleidsinstrumenten en -vaardigheden in het sociaal domein	150
8.6	Samenvatting	160
8.7	Literatuur	161
	Deel 4: Beleidsleren in het sociaal domein	162
9	Beleidslerende en reflecterende professionals in het sociaal domein	165
9.1	Inleiding en leerdoelen	165
9.2	Lerende houding in het sociaal domein	166
9.3	Beleidsleren	168
9.4	Reflecteren op spanningsvelden in het sociaal domein	172
9.5	Samenvatting	174
9.6	Literatuur	175
10	Balanceren tussen beleid en praktijk: spanningen en dilemma's in het sociaal domein	177
10.1	Inleiding en leerdoelen	177
10.2	Discussiethema 1: sociale wijkteams – tussen beleidsverwachtingen en praktijk	178
10.3	Discussiethema 2: sociale basis, een lastig beleidsconcept	181
10.4	Discussiethema 3: burgerinitiatieven, uitdaagrecht en loslaten	184
10.5	Discussiethema 4: samenlevingsopbouw, leefbaarheid en buurteffecten – beleidsrealiteit	188
10.6	Discussiethema 5: eenzaamheidsbestrijding als beleidsuitdaging	195
10.7	Discussiethema 6: dakloosheid: cijfers voor beleid en probleemaanpak	199
10.8	Discussiethema 7: jongeren(werk) – betrokkenheid bij politiek en gemeentelijk beleid	203
10.9	Discussiethema 8: ecosociaal werk en sociaalpolitiek activisme	206
10.10	Dilemma's en/of beleidsbeïnvloeding – overkoepelende opdracht en oefening	210
	Over de auteur	211
	Index	212

Voorwoord

Sociaal werk heeft altijd van doen en komt onvermijdelijk op de een of andere wijze in aanraking met het sociaal en welzijnsbeleid van de nationale overheid, en al geruime tijd – sinds 2015 – vooral van de lokale overheid, lees de gemeenten. Dat beleid, waarmee sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein in hun dagelijkse werk direct en indirect worden geconfronteerd, sluit niet altijd aan bij hun ervaringen en realiteit. Zij zouden zich alleen al om die reden kritisch moeten verhouden tot het gemeentelijk beleid op het terrein van welzijn, zorg en jeugd. De kwaliteit van de professionaliteit van het sociaal werk wordt zowel bepaald door effectieve uitvoering van beleid als door kritisch en ethisch kunnen reflecteren op hoe de beleidsintenties en –uitvoering praktisch uitpakken. Dat vraagt politieke en bestuurlijke sensitiviteit en vooral ook inzicht in beleidsprocessen en de beïnvloeding daarvan.

In deze herziene en geactualiseerde uitgave van *Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid* gaan we wederom in op het belang en betekenis van mee- en tegenbewegen door het sociaal werk met de veelal turbulente beleidsgestuurde en politieke (gemeentelijke) context. Het aantal knellende maatschappelijke vraagstukken is er in de loop der jaren niet minder op geworden en in financieel opzicht rijzen donkere wolken op aan de horizon. Sociaal werkers opereren in hun dagelijks werk in een spanningsvolle beleidsomgeving: de sociaal werker heeft een interveniërende rol in de dynamiek tussen wat de (lokale) overheid beleidsmatig wenst te bereiken en de verwachtingen en ervaringen van bewoners en cliënten. Het belang en de perspectieven van de burger behoren in beleid en uitvoering voorop te staan. Met andere woorden: sociaal werkers en de andere professionals in het sociaal domein hebben een rol in het samenspel tussen beleid en uitvoering, tussen burgerbelangen en (lokale) overheid. Dat vraagt kennis en kunde van wat ik hier gemakshalve ‘sociaalbeleidswerk’ noem. Het gaat dan om de vaardigheid om politieke en beleidsprocessen en –structuren te kunnen doorgronden en beïnvloeden indien nodig. Het noodzaakt ook tot een andere rolopvatting en houding, namelijk die van lerende en innoverende professional die desnoods ‘ongepast’ durft te interveniëren tussen beleid en uitvoering, tussen burgerbelangen en overheidsbeleid. Zonder wrijving geen glans.

In 2023 verscheen bij uitgeverij Coutinho van mijn hand het boek *Jeugdprofessionals, praktijk en overheidsbeleid*, waarin de rol en de invloed van jeugdprofessionals binnen politiek-bestuurlijke beleidsvorming aan de orde komen. De nadruk ligt in die publicatie op het jeugd(zorg)beleid. Het sociaal domein omvat uiteraard meer dan jeugd, het gaat eveneens over zorg, welzijn en arbeid, participatie en activering van bewoners, wijkopbouw

enzovoort. In 2016 verscheen het door mij geschreven leerboek *Sociale dynamiek van de gemeentelijke politiek*, gericht op professionals die opereren in het brede sociaal domein en te maken hebben met het gemeentelijke beleid en de lokale politiek. Immers, sinds de decentralisatie (2015) – het grotendeels overhevelen van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden voor het sociaal domein van de nationale overheid naar de gemeentelijke overheid – ontstond de noodzaak om (aankomende) sociaal werkers en andere professionals voor te bereiden op en in zekere zin te scholen in het ‘sociaalbeleidswerk’. Ook om hun het besef bij te brengen dat sociaal en welzijnsbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid en een onvermijdelijk en soms ingewikkeld samenspel is tussen enerzijds welzijns- en zorginstellingen en hun uitvoerende professionals en anderzijds de lokale overheid en bij het beleid betrokken ambtenaren. Een groot deel van het uitvoerende sociaal werk vindt plaats binnen gemeenten en wordt bepaald door gemeentelijke beleidskaders. In 2019 verscheen een herziene editie van het boek onder de titel *Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid*.

De tijd staat niet stil. We zijn sinds 2019 weer een aantal jaren verder. Het is er maatschappelijk gezien absoluut niet rustiger op geworden. Er is veel onrust en onvrede in de wereld. Het lijkt wel of de samenleving zich in een permanente crisis bevindt. Het aantal sociaalbeleidsvraagstukken waarmee sociaal werkers in hun dagelijkse praktijk te dealen hebben, is groot. We hoeven alleen maar te denken aan de gevolgen van de coronacrisis (pandemie), toeslagenaffaire (schandaal), afhandeling van de aardbevingen in Groningen, het migratievraagstuk, de wooncrisis, de stikstofproblematiek, overstromingen, kansenongelijkheid en bestaansonzekerheid (armoede), polarisatie, het falende jeugdzorgstelsel et cetera et cetera, en de vele maatschappelijke protesten die hieruit voortvloeien. Het vertrouwen in politiek en overheid is bij velen zoekgeraakt. Het heeft in 2024 op landelijk niveau geleid tot een politieke aardverschuiving naar een meer radicaal-rechtse koers. Hoe dit verder zal gaan, zullen we de komende jaren gaan zien. Niettemin hebben de hier opgesomde problemen stuk voor stuk te maken met politieke besluitvorming en overheidsbeleid. Helaas hebben kwetsbare en praktisch opgeleide burgers (individueel, gezinnen en groepen) hiervan het meest last en zo worden sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein geconfronteerd met de negatieve gevolgen van het overheidsbeleid. De in 2024 aangekondigde bezuinigingen op het overheidsbudget gaan vermoedelijk gemeenten hard treffen en zullen niet zonder gevolg blijven voor zorg en welzijn op lokaal niveau. Er zullen politieke en beleidskeuzes moeten worden gemaakt. Er is dus alle reden voor sociaal werkers en andere collega’s in het sociaal domein om niet passief toe te kijken naar wat er gaat gebeuren, maar (collectief) in te zetten op het beïnvloeden van het beleid en op te komen voor het belang van de burgers, en dan vooral mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden. Hoe dit ‘sociaalbeleidswerk’ vorm kan krijgen, daar gaat dit studieboek over. Dit boek is overigens geen toverstaf en tovermiddel: beleidswerk of beter gezegd beleidscontextueel werken vraagt oefening en geduld van de sociaal werker.

De hiervoor aangestipte ontwikkelingen hebben logischerwijs aanleiding gegeven tot deze derde, herziene editie. De basistekst is geactualiseerd en her en der uitgebreid. Er is gekozen voor een iets andere indeling en er is een nieuwe module (hoofdstuk) toegevoegd waarin de kern van het boek en de maatschappelijke opdracht voor de sociaal werker wordt neergezet. Daarnaast zijn enkele modules anders opgebouwd of samengevoegd. Verder zijn de tekstkaders, casussen en (reflectie)opdrachten aangepast en geactualiseerd.

Net als de eerdere edities is *Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid* niet solistisch tot stand gekomen. Ik heb veel nuttige input ontvangen op de twee eerdere edities. Tot mijn pensionering eind 2021 heb ik veel inspiratie geput uit de overleggen met en activiteiten van het landelijke Platform Lectoren Sociaal Werk, waar ik als lector maatschappelijke zorg en sociaal beleid deel van uitmaakte. Tot die tijd was ik eveneens als programmaleider nauw betrokken bij de regionale Werkplaatsen Sociaal Domein. Deze Werkplaatsen verbinden praktijk (uitvoering), beleid, onderwijs en onderzoek. Het is een belangwekkende leerbron voor gemeentelijke (beleids)ambtenaren, sociaal professionals, hbo-docenten sociaal werk en bewoners: er wordt in dialoog van en met elkaar geleerd binnen een lokaal-regionale (gemeentelijke) context. Niet onbelangrijk was uiteraard mijn betrokkenheid bij de opleiding sociaal werk en pedagogiek en diverse audit- en visitatiecommissies. Na mijn 'emeritaat', zoals het deftig heet, ben ik nog twee jaar ad-interim voorzitter geweest van de landelijke Associatie Werkplaatsen Sociaal Domein en ik ben nog steeds actief op het terrein van (praktijk)onderzoek, publiceren, geven van gastcolleges, mastercolleges en lezingen alsmede in enkele commissies, waaronder de commissie Jeugd (Regionale Kenniswerkplaatsen Jeugd) van ZonMw.

Ik ben de gebruikers van het studieboek uitermate dankbaar voor hun zinvolle verbeterpunten en commentaren ten behoeve van de herziene uitgave, waarvan ik nuttig gebruik heb gemaakt. *Last but not least* uiteraard een dankbetuiging aan uitgeverij Coutinho en Boom voor de vlotte samenwerking.

Toby Witte

Nissewaard, voorjaar 2025

Inleiding: mee- en tegenbewegen

Gemeenten zijn de dichtstbijzijnde – eerste – overheid waar bewoners onder andere voor (hulp)vragen en ondersteuning kunnen aankloppen. Sinds 2015 is de verantwoordelijkheid voor het sociaal domein grotendeels in handen gelegd van de lokale overheid, de gemeenten. Voor die tijd vond de belangrijkste besluitvorming en het bepalen van beleidskaders voor het aanpakken van zorg-, welzijns- en jeugdvragestukken (het sociaal domein) plaats in en rond het regeringscentrum en het parlement (Tweede Kamer en Eerste Kamer), in Den Haag op de diverse ministeries. Ook het provinciale bestuur had tot 2015 vooral bij de jeugdzorg een flinke vinger in de pap. Met de komst van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en andere wetten is een fors deel van de beslissingsmacht sinds 2015 verschoven, gedecentraliseerd, naar de gemeenten. Dat wil overigens niet zeggen dat de gemeenten als lokale overheid totale zeggenschap hebben over zorg, welzijn en gezondheid. Want gemeenten zijn gehouden aan landelijk vastgestelde wettelijke kaders.

Deze decentralisatie van taken, bevoegdheden en (financiële) verantwoordelijkheden naar de gemeenten is niet uit de lucht komen vallen. Het is een moeizaam proces, dat al jaren geleden is aangevangen met de invoering van de Welzijnswet (1994) en de Wet op de Jeugdzorg (2005). De veranderingen hebben alles te maken met de instandhouding en verbouwing van de ‘dure’ verzorgingsstaat naar – wat al te monter – een ‘goedkopere’ participatiesamenleving is gaan heten, waarin burgers meer voor zichzelf en voor elkaar moeten zorgen en minder snel een beroep zouden moeten doen op steun van de overheid. In de jaren 80 en 90 van de 20^{ste} eeuw – onder invloed van het neoliberale denken – was het streven te komen tot een reorganisatie van de verzorgingsstructuur op basis van een kleinere, waarborgende overheid. De gewenste participatiesamenleving – een term die inmiddels aan kracht heeft ingeboet – moet vorm krijgen op lokaal/gemeentelijk niveau. Bewoners krijgen in samenspraak met en met ondersteuning van sociaal werkers en andere sociaal professionals een grotere verantwoordelijkheid om hun eigen leven samen met anderen vorm te geven en – voor zover mogelijk – minder afhankelijk te zijn van de overheid. Termen als eigen kracht, veerkracht, samen- en zelfredzaamheid, sociale activering, nabijheid en burgerkracht en -participatie passen in deze nieuwe context.

Voor het lokale bestuur en de plaatselijke politiek was en is dit nog altijd een fikse uitdaging. Het gaat om een andere manier van regievoeren en financiering en om het leren loslaten oftewel meer (durven) overlaten aan bewoners. Uitsluitend besturen en beleid maken van bovenaf (op lokaal niveau vanuit het stadhuis) maakt meer en meer plaats voor sturen

en zeggenschap van onderaf. Met andere woorden: gemeenten moeten de burgerkracht en het burgerperspectief centraal stellen in hun beleid. Het is een omslag in het denken en doen van de overheid, niet eenvoudig. Vanzelfsprekend is ook de manier van werken en de rol van sociaal werkers, andere sociaal professionals en (beleids)ambtenaren in het sociaal domein de laatste jaren veranderd. Het is nog steeds een zoektocht. Een terugblik naar 2015 laat zien dat dit proces niet zonder teleurstellingen verloopt. Het zijn en blijven turbulente tijden. We leven in een maatschappij die onvoorspelbaar en soms zeer onbehaaglijk is, maar die tegelijkertijd inspirerend, uitdagend en innovatief kan zijn. Het aantal sociale vraagstukken waarmee sociaal werkers en anderen te maken hebben, neemt bepaald niet af, ze lijken zich op te stapelen tot een enorme berg problemen. We hoeven alleen maar te denken aan de gevolgen van de coronapandemie, de toeslagenaffaire, afhandeling van de aardbevingen in Groningen, het migratievraagstuk, de wooncrisis, de stikstofproblematiek, de overstromingen in Limburg, de toenemende kansenongelijkheid, de bestaansonzekerheid (armoede), het falende jeugdzorgstelsel, de toenemende maatschappelijke tegenstellingen, het dalend vertrouwen in de overheid als dienstverlener en noem maar op. Zaken die alles van doen hebben met politiek, beleid en bestuur. Zaken die vooral de kwetsbare en praktische opgeleide burgers (individueel en gezinnen) raken in hun bestaan. Het zijn sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein die in hun dagelijks werk worden geconfronteerd met de uitwassen hiervan, en soms improviserend een uitweg moeten weten te vinden. Er is reden om niet passief langs de zijlijn te kijken naar wat er gebeurt, maar (collectief) in te zetten op het beïnvloeden en het verbeteren van het sociaal (welzijns)beleid en op te komen voor het belang van de zwakkeren. Zeker daar waar beleid in de praktijk niet blijkt te werken. Hoe sociaal werkers in de dynamiek van politiek, bestuur en beleid met name op lokaal niveau de weg moeten vinden, waar de grenzen van verantwoordelijkheden liggen, hoe zich te verhouden tot het burgerbelang en het overheidsbeleid, staat centraal in dit studieboek.

Waarom dit boek?

Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid is een inleidend en introducerend leerboek over het stimuleren van mee- en tegenbewegingen in de (lokale) beleidsarena. Sociaal werk is 'een waardengerichte professie die werkt op basis van morele overwegingen over kwaliteit van leven' (Linders & Verharen, 2021). Dit betekent dat sociaal werk in principe geen neutrale professie is maar per definitie politiek- en beleidsgedreven is, want politieke besluitvorming en het daaruit voortvloeiende beleid draaien in wezen om de *gezaghebbende toedeling van waarden*. Deze toedeling vindt plaats in een *proces van sociale interactie* oftewel samen- en tegenwerking, waarbij de vraag is: wie krijgt wat, waarom, wanneer en hoe? Macht en invloed spelen hierin een belangrijke rol. Niet alleen van politici, bestuurders en beleidsmakers maar ook van werkers in het sociaal domein. Juist door het overhevelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden – decentralisatie – binnen het sociaal domein van overheid naar gemeenten in 2015 bevindt het sociaal werk zich sindsdien in een lokale beleidsgestuurde en politiek inhoudelijk geladen context. Het opereert binnen een dynamische gemeentelijke beleidsarena. De lokale

overheid zit bovenop het sociaal domein en bemoeit zich soms zelfs met professionalisering en de kwaliteit van het sociaal werk. Gemeenten bepalen via aanbestedingen als opdrachtgever, inkoper en regisseur het beleid op het terrein van zorg, welzijn en jeugd. Daarbij stellen ze allerlei al dan niet reële eisen aan het sociaal werk. Het is aan de gemeenten om in samenwerking met zorg- en welzijnsaanbieders en met hun inwoners te bepalen hoe de sociale infrastructuur (sociale basis) en maatschappelijke ondersteuning worden ingericht. Per gemeente kan dit samenspel variëren want daarin heeft de lokale overheid een zekere vrijheid. Het is hoe dan ook voor alle partijen een zoektocht die niet zonder spanning verloopt, en die effect heeft op sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein. Daarom zijn meedenken, meedoen, kritisch reflecteren en mee- en tegenbewegen van groot belang in het sociaal werk. En dat zijn dus ook belangrijke onderdelen van professionalisering en de competenties van de sociaal werker (Witte 2021).

De Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW) en Sociaal Werk Nederland (SWN) onderschrijven deze rollen van sociaal werkers, en ze staan ook in het Landelijk Opleidingsdocument van Sociaal Werk van de Vereniging Hogescholen. Sociaal werkers en andere beroepsbeoefenaren in het sociaal domein hebben meer politiek en maatschappelijk bewustzijn nodig om zich goed te kunnen verhouden tot de veranderende beleidswerkelijkheid. De BPSW stelt nadrukkelijk dat het de taak is van sociaal werkers om op te komen voor sociale rechtvaardigheid van individuen en groepen in de samenleving en bij te dragen aan de kwaliteit van leven, maar ook aan de kwaliteit van het sociaal beleid. Dit staat ook in het beroepsprofiel en beroepscode voor de sociaal werker (zie module 1).

Er zijn meer redenen en argumenten aan te voeren voor het belang, de betekenis en de noodzaak – het ‘waarom’ – van dit studieboek. Het sociaal domein is en blijft sterk in beweging. Tot op heden worden de beleids- en financiële kaders van het sociaal (welzijns)beleid primair bepaald door de gemeenten. Anders gezegd: door politieke besluit- en beleidsvorming in de gemeenteraad. De lokale overheid is voor bewoners binnen de eigen gemeente de ‘eerste’ overheid en het eerstverantwoordelijke loket voor zorg en welzijn. Professionals die werkzaam zijn in het sociaal domein, met name sociaal werkers, behoren te weten hoe die beleidskaders en politieke besluitvorming tot stand komen en behoren te zorgen dat ze betrokken zijn of raken bij het agenderen van knellende vraagstukken maar ook bij het meedenken over de vormgeving van beleid. Zij weten veelal wat werkt en niet werkt in de praktijk. Bovendien zijn de uitkomsten van politieke en bestuurlijke besluitvorming niet slechts woorden en nota’s, ze zijn medebepalend voor het dagelijkse uitvoerende werk van sociaal werk. Daar dienen de sociaal werkers zich van bewust te zijn. Zij moeten beseffen dat die lokaal-politieke besluiten en beleidsbeslissingen niet in beton zijn gegoten maar ruimte bieden voor improvisatie en beïnvloeding. Beleidsmakers, bestuurders, lokale politici, sociaal werkers, andere sociaal professionals en hun uitvoerende organisaties zullen ook de komende jaren worden geconfronteerd met ingewikkelde beleidsvraagstukken en moeten daarop kunnen anticiperen. Sociaal werkers en andere sociaal professionals zijn er niet louter en alleen om politiek en beleid

slaafs uit te voeren. Van hen mag worden verwacht dat ze het lokale zorg- en welzijnsbeleid mede vorm en inhoud geven, voeden met nieuwe ideeën en misstanden durven aan te kaarten, desnoods door – binnen wettelijke grenzen – tegengas te geven. Het voorgaande vereist professionals die autonoom kunnen werken en waar nodig collectief binnen diverse contexten kunnen opereren. *Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid* levert een bijdrage aan het verbeteren van het handelen en denken van (toekomstige) professionele werkers en beleidsmakers binnen het brede sociaal domein.

Uitgangspunten van het boek

1. *Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid* levert een bijdrage aan de toenemende behoefte aan vernieuwende kennis en inzichten binnen het sociaal domein – meer in het bijzonder het (sociaal) zorg- en welzijnsbeleid in relatie tot het sociaal werk.
2. Het boek levert een bijdrage aan de praktijk binnen dat lokale beleid, waar innoverende professionals noodzakelijk zijn om bij te kunnen dragen aan de huidige vraagstellingen over jeugd, onderwijs, arbeidsparticipatie, maatschappelijke ondersteuning, sociale activering, opkomen voor burgerbelangen, bevorderen van burgerkracht, gemeenschapsvorming enzovoort. Dat vereist een andere en meer integrale kijk op beleid en praktijk.
3. Het boek verschaft helderheid over de complexiteit van de politieke, bestuurlijke en inhoudelijke organisatie van het huidige (en toekomstige) zorg- en welzijnsbeleid.
4. Tot slot biedt het boek enkele noodzakelijke instrumenten/handvatten voor (aankomende) sociaal werkers en andere sociaal professionals om effectief te kunnen opereren in het spanningsveld van politiek, bestuur en beleid. Het beïnvloeden van beleid vraagt immers ook om bepaalde vaardigheden.

Doelgroep

Dit studieboek richt zich op (aankomende) professionals in non-profitorganisaties, beleidsmedewerkers binnen de gemeentelijke overheid, opleiders en studenten sociale studies in het hbo en wo (in het bijzonder de bachelor- en masteropleidingen Social Work). Het accent ligt op (aankomende) sociaal werkers en andere professionals werkzaam in de sociale sector die de inwoner en vooral de kwetsbare burger centraal stellen en die derhalve beleidsmatig en strategisch moeten kunnen denken en handelen met betrekking tot het overheidsbeleid, meer in het bijzonder gemeentelijke beleidskaders, lokale regelgeving en aanbestedingen.

Opbouw en opzet van het boek

Dynamiek van sociaal werk en gemeentelijk beleid is een studieboek met een didactische vormgeving, voorzien van activerende verwerkingsopdrachten met mogelijkheden voor het uitvoeren van praktijkgerichte onderzoekjes, oefeningen en het gebruiken van sociale media.

Het boek bestaat uit vier delen, die afhankelijk van de kennis en ervaring van de lezer eventueel los van elkaar kunnen worden gebruikt.

Deel 1 Sociaal werk tussen beleid en praktijk: trends, rol en positie

Zorg-, welzijns- en jeugdbeleid is sinds 2015 primair een gemeentelijke taak. Dat beleid sluit niet altijd aan bij de praktijk. Sociaal werkers en andere professionals voelen zich soms ingeklemd zitten tussen beleid en praktijk. Ze moeten dealen met lastige uitvoeringsvraagstukken en diverse spelers in het sociaal domein. Kennis en vaardigheden zijn nodig om het beleid en de organisatie daaromheen te kunnen doorgronden en beïnvloeden. Enige kennis van de historische ontwikkeling en context van het sociaal (welzijns)beleid is hierbij van belang. Bovendien zit de sociale sector, evenals het jeugdzorgstelsel, complex in elkaar. De Jeugdwet, Wmo en Participatiewet bepalen het handelingskader van sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein. Deel 1 behandelt de context en betekenis van het sociaal beleid in relatie tot de (lokale) politiek en bestuur. Aan de orde komen de achtergronden en overgang van verzorgingsstaat naar verzorgings- en participatiegemeente, de geschiedenis van de decentralisatie van het zorg- en welzijnsbeleid en de impact van *New Public Management*, markteconomie en neoliberalisme op het werk van sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein. Uiteraard zal in dit deel ook worden stilgestaan bij het burgerperspectief en de betekenis van burgerbelangen, bewonersinitiatieven en participatie in relatie tot politiek en bestuur, want uiteindelijk draait het hierom bij een groot deel van het sociaal werk.

Deel 2 De bestuurlijke, organisatie- en beleidscontext van het sociaal werk

Het is belangrijk voor sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein om kennis te hebben over hoe het beleid in het brede sociaal domein is georganiseerd. Er is sprake van beleidsdrukte en -bemoeienis als het gaat om zorg en welzijn. Naast het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn op rijksniveau andere ministeries betrokken bij het beleid in het sociaal domein. Gemeenten spelen bij de beleidsuitvoering van het landelijke beleid een hoofdrol. Op dit lokale niveau zitten de bestuurlijke en organisatiecontext ingewikkeld in elkaar. Het zorg- en welzijnsbeleid van gemeenten omvat uiteenlopende beleidsvelden, zoals kinderopvang, onderwijs, welzijn, zorg, sport, vrijetijdsbesteding, ruimtelijke ordening, huisvestingsvoorzieningen, veiligheid, werkgelegenheid en maatschappelijk werk, die ook weer onderling met elkaar samenhangen. Sociaal werkers moeten weten bij welke instantie ze moeten of kunnen aankloppen bij een probleem of vraagstuk.

Deel 3 Sociaal werker als beleidsmaker en beïnvloeder

Sociaal werkers behoren enige theoretische basiskennis te hebben over hoe politieke besluitvorming rond zorg-, welzijns- en jeugdvraagstukken werkt, hoe het beleid tot stand komt (ontwerpen van beleid), wie bij de beslissingen betrokken zijn en wie deze nemen, wie de uitvoering doet, en hoe zij en hun organisaties (werkgevers) de beleidsprocessen kunnen beïnvloeden. De totstandkoming en uitvoering van beleid zijn niet alleen een zaak van de (lokale) overheid. Effectief beleid op het terrein van zorg en welzijn vraagt om een goede uitvoering maar ook waar nodig om inhoudelijke inbreng van sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein. Het ontwikkelen van enige politieke sensitiviteit is van belang om op de juiste wijze te kunnen handelen, beleidsprocessen te kunnen beïnvloeden en te weten welke ‘instrumenten’ en middelen sociaal werkers daarvoor nodig hebben. Daar komt bij dat niet alleen de overheid beleid maakt; ook de uitvoerende welzijnsinstellingen en zorgorganisaties maken beleid op basis van de wet- en regelgeving van de Rijksoverheid en gemeenten.

Deel 4 Beleidsleren in het sociaal domein

Deel 4 focust op een aantal actuele beleidsthema's en praktijkcasussen binnen het sociaal domein die relevant zijn voor de beroepsuitoefening en het beleidsleren van sociaal werkers en andere professionals. Wat kunnen zij en (beleids)ambtenaren van elkaar leren als zich dilemma's en spanningen voordoen in het sociaal domein? Dat vraagt kennis van en inzicht in elkaars werk en vereist samenwerking. Voor het vervlechten van beleid en praktijk is een lerende houding nodig. Er zijn behalve *streetwise* sociaal werkers/sociaal professionals ook *streetwise* beleidsambtenaren nodig op het terrein van zorg en welzijn, die het maatschappelijk belang van bewoners en cliënten in het oog houden, kunnen omgaan met complexe situaties en ongetemde problemen, uitdagingen aankunnen en over verbindende kwaliteiten beschikken. Anders gezegd: beroepsbeoefenaren die qua beleid en uitvoering zowel horizontaal als verticaal kunnen schakelen, durven te verbinden en sturen, inspelen op posities, verhoudingen en concrete situaties in het sociaal domein. Dit deel is grotendeels thematisch van opzet. Het focust op actuele en toekomstige ontwikkelingen binnen het sociaal domein, aan de hand van discussiethema's die voor de beroepsuitoefening en het beleidsleren van sociaal werkers en beleidsambtenaren relevant zijn:

1. sociale wijkteams tussen beleidsverwachtingen en praktijk;
2. sociale basis: een lastig beleidsconcept;
3. burgerinitiatieven, uitdaagrecht en loslaten;
4. samenlevingsopbouw, leefbaarheid en buurteffecten: beleidsrealiteit;
5. eenzaamheidsbestrijding als beleidsuitdaging;
6. dakloosheid, cijfers voor beleid en probleemaanpak;
7. jongeren(werk): betrokkenheid bij politiek en gemeentelijk beleid;
8. eco-sociaal werk en sociaalpolitiek activisme.

De rode draad in deze discussiethema's is hoe binnen het sociaal domein de 'bovenstroom' van overheidsbeleid en de 'onderstroom' van de uitvoerende praktijk (de ervaringen in het veld) zich tot elkaar verhouden. Voor het verbinden en vervlechten van beleid en praktijk is een lerende houding nodig. Dat vraagt stuurkracht, waarbij de leefwereld van bewoners centraal staat.

Elke module bevat vragen en opdrachten. De moeilijkheidsgraad ervan varieert van redelijk eenvoudig tot moeilijk (zelf en samen nadenken, zich een mening vormen of actief op pad gaan). Het is aan de docent/opleider om te bepalen wat bij het niveau van de studenten/deelnemer past en in welke leersituatie: in het eerste jaar of later in de bacheloropleiding bij profielen, minors of projecten. De opdrachten en discussiethema's zijn ook van toegevoegde waarde voor hbo-masteropleidingen Social Work en Pedagogiek. De delen 1 en 2 mogen als basiskennis worden beschouwd. Deel 3 is gericht op kennis en het oefenen van vaardigheden rond besluitvormings- en beleidsprocessen. Deel 4 biedt ruimte voor verdere oefening en toepassing van praktische en actuele beleidsthema's en beleidsdilemma's.

Online leeromgeving

In de online leeromgeving vinden studenten de theorie van het boek en bij elke module oefenopdrachten voorzien van modelantwoorden en een begrippentrainer. Voor docenten is er een docentenhandleiding beschikbaar. Wanneer verwezen wordt naar materiaal in de online leeromgeving, staat het icoontje van een laptop in de marge.

Deel 1: Sociaal werk tussen beleid en praktijk: trends, rol en positie

Sinds 2015 zwaait de gemeentelijke overheid zowel qua beleidsvoering als financiering de scepter over het sociaal domein. Met dat beleid worden sociaal werkers en andere professionals in hun werk dagelijks geconfronteerd. Maar het sluit niet altijd aan bij de praktijk van alledag. Sociaal werkers en hun andere collega's in het sociaal domein voelen zich soms ingeklemd zitten tussen beleid en praktijk. Zij moeten bij knellende en lastig oplosbare uitvoeringsvraagstukken hun weg maar zien te vinden in het complexe veld van politiek, bestuur en beleid en de daarbij betrokken spelers. Ze hebben kennis en vaardigheden nodig om beleidsprocessen en -structuren te doorgronden, deze te kunnen beïnvloeden, en sociale vraagstukken die hun werk raken te durven agenderen bij politiek en bestuur. Belangrijk in het handelen is samenwerken en optrekken met andere professionals, beleidsambtenaren en bestuurders, want veel problemen in het sociaal domein zijn meervoudig van aard en niet eenvoudig door de individuele sociaal werker op te lossen.

Dit deel behandelt de positie/rol van het sociaal werk en de context en betekenis van het sociaal beleid in relatie tot de (lokale) politiek en bestuur. Aan de orde komen:

- sociaal werk: handelen in het spanningsveld tussen uitvoeringspraktijk en beleid, beroepscompetenties, beroepscode en politiserend werken;
- het ontstaan, de achtergronden, de (politieke) visies, de kritieken en de toekomst van de verzorgingsstaat;
- een beknopt historisch overzicht van het zorg- en welzijnsbeleid en de toenemende verzakelijking van het sociaal werk;
- wat een andere overheid betekent voor het professioneel handelen van het sociaal werk;
- burgerkracht en initiatieven en de rol en functie van het sociaal (tegen)werk.

Het doel van deel 1 is de brede beleidscontext te schetsen waarbinnen sociaal werkers hun werkzaamheden verrichten. We zoomen in op ontwikkelingen die plaatsvinden in het sociaal domein en het sociaal werk raken. We kijken ook naar de gevolgen van al die ontwikkelingen voor zowel het lokale bestuur (ambtenaren) als voor de werkzaamheden van sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein en hun welzijnszorgorganisaties. Deze nog steeds turbulente context is bepalend voor ieders werk in de beleids- en uitvoeringspraktijk.



Sociaal werkers tussen overheidsbeleid en praktijk

1

1.1 Inleiding en leerdoelen

Sinds 2015 is de landelijke overheid een andere koers gaan varen in de aanpak van zorg- en welzijnsvraagstukken. Met nieuwe wetgeving – onder andere de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Participatiewet en Jeugdwet – en door het decentraliseren van het sociaal domein zijn de beleidsvorming en -uitvoering plus financiering in de sector zorg en welzijn veel meer in handen van de gemeentelijke overheid komen te liggen. De hoop van de landelijke politiek was en is dat allerlei sociale vraagstukken effectiever en vooral goedkoper kunnen worden aangepakt en opgelost door een meer nabij liggend gemeentelijk beleid en verantwoordelijkheid. Ook die van de burgers. Het valt toch allemaal tegen. Het beleid van gemeenten (lokale overheid) waar sociaal werkers en andere professionals binnen het sociaal domein in hun dagelijkse uitvoerende werk mee worden geconfronteerd, sluit niet altijd aan bij de ervaren praktijk. De roep in de sociale sector om invloed uit te oefenen op het beleid is de laatste jaren toegenomen, mede door affaires en falen van de overheid.

Eigenlijk is invloed uitoefenen op beleid, zoals we nog zullen zien, voor sociaal werkers beroepsmatig een *must* en niet vrijblijvend. Sociaal werkers kunnen daarbij een beroep doen op internationale en nationale mensen- en **grondrechten** en beroepscodes. Ook de missie en visies van het sociaal werk, de competentie- en opleidingsprofielen zijn behulpzaam en geven aan wat nodig is, kan en mag. De meeste sociaal werkers zijn niet gewend zich te bemoeien met beleid en politiek, aandacht te vragen voor een urgente kwestie of collectieve actie te ondernemen tegen niet-werkend of verkeerd uitpakkend beleid. Een dergelijke aanpak wordt in het sociaal werk aangeduid als politiserend of structureel gericht werken: het helpen oplossen van structurele – dieperliggende – oorzaken van langdurige problemen in de samenleving. In de praktijk voelen sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein zich bij tijd en wijle ingeklemd tussen beleid en praktijk. Ze moeten bovendien laveren tussen allerlei organisatorische lagen en niveaus met diverse spelers, partners en belanghebbenden om op te komen voor het belang van de burger (bewoners en cliënten). Kennis en vaardigheden zijn nodig om beleidsprocessen en -structuren te begrijpen en doorgronden en deze eventueel te beïnvloeden. In deze module gaan we specifiek in op de rol, functie en het handelen van de sociaal werkers in het spanningsveld tussen overheidsbeleid en uitvoeringspraktijk.



Leerdoelen

Na het lezen van deze module kun je:

- begrijpen waarom beïnvloeding van sociaal (zorg en welzijn) beleid door professionals noodzakelijk is;
- beroepscompetenties en profielen in het sociaal domein in relatie tot het zorg- en welzijnsbeleid herkennen;
- beschrijven wat beroepscodes kunnen betekenen bij het afwegen van ethische beleidsdilemma's;
- aangeven wat gelaagd en structuurgericht (politiserend) werken is en hoe dit zich verhoudt tot het beïnvloeden van (gemeentelijk) beleid;
- globaal beschrijven wat het belang van interprofessioneel werken is bij weerbarstige (beleids)vraagstukken.

1.2 Sociaal domein op koers?

In het rapport *Sociaal domein op koers?* (Kromhout, 2020) reflecteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op de effecten van het decentralisatieproces in het sociaal domein en de wetgeving die hiermee gepaard ging: de Wet maatschappelijke ondersteuning (2015), de Jeugdwet (2015), de Participatiewet (2015), de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg en de Wet passend onderwijs. Deze wetten vormen de kaders voor het functioneren van het **sociaal domein** in Nederland. Op die wetten gaan we nog nader in. In 2015 legde de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor vrijwel het gehele sociaal domein en de uitvoering van deze wetten grotendeels bij de gemeenten. Het idee hierachter was dat de gemeenten, die dichter bij gezinnen, jongeren en bewoners staan, sneller lichte hulp en ondersteuning kunnen bieden door maatwerk te leveren. Bovendien zouden hierdoor de stijgende zorgkosten kunnen verminderen, omdat minder doorverwezen zou hoeven te worden naar zwaardere en duurdere hulpverlening en zorg.

Hoewel er sinds 2015 in de uitvoeringspraktijk veel is gebeurd, vallen de resultaten tot op heden tegen, vindt onder andere het SCP. Zo is de verschuiving van zwaardere hulp naar lichte hulp niet goed uit de verf gekomen en is er nog altijd onvoldoende passende hulp voor jeugd beschikbaar. Ook de integrale aanpak van sociale vraagstukken en het interprofessioneel samenwerken tussen professionals is nog onvoldoende van de grond gekomen. Het vroegtijdig bieden van hulp lukt niet altijd, onder meer door lange wachtlijsten. Het idee dat gemeenten het met minder geld van de Rijksoverheid kunnen stellen, is verkeerd gebleken. De realiteit is dat gemeenten meer geld moeten uitgeven aan hulp dan wat zij daarvoor financieel hebben begroot. Menig gemeente kampt met tekorten. De hoop was dat met het lanceren van nieuwe wetgeving en het inzetten van de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 de burgers zelfredzamer en meer participatief zouden worden. En dus minder een beroep zouden doen op de overheid. Maar

dat is niet voor iedereen weggelegd. Dit geldt zeker voor kwetsbare individuen en groepen. Immers, niet iedereen beschikt over de juiste sociale netwerken, beschikt over de mogelijkheid om te communiceren met overheids- en hulpinstanties en is capabel om maatschappelijk mee te doen. De samenleving is nog niet heel veel zorgzamer geworden en het zorgstelsel is nog altijd steeds complex, concludeert onder meer het SCP. Daarnaast heeft de coronapandemie, die van 2020 tot en met 2022 heerste, nog altijd langdurige negatieve effecten. De sociale samenhang in de samenleving is onder druk komen te staan, kwetsbare groepen mensen zijn nog kwetsbaarder geworden, de sociale ongelijkheid is gegroeid, en armoede en gezondheidsverschillen zijn toegenomen of in ieder geval nauwelijks afgenomen.

In 2024 richt het SCP zich in het rapport *Zien, luisteren en helpen* (Plaisier, Reijnders & Schotel) op de vraag: hoe komt het dat gemeenten mensen niet bereiken en wat is daaraan te doen? Door dat niet-bereiken kunnen kwetsbare mensen en groepen erger in de problemen komen dan nodig is. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten nog altijd aanbodgericht denken. De heersende gedachte bij gemeenten is dat ze voorzieningen en loketten bieden waar mensen vanzelf naartoe gaan om hulp en ondersteuning te vragen. Ze beschouwen mensen die geen ondersteuning krijgen vaak als niet-gebruikers van dat aanbod. Verder komt in het rapport naar voren dat beleidsmakers niet altijd uitgaan van realistische aannames en mensbeelden. Zo nemen beleidsmakers vaak aan dat mensen rationeel handelen als zij problemen hebben en bij de gemeente om hulp komen vragen. In de praktijk blijkt veelal van niet. Bovendien denken beleidsmakers nog te vaak dat mensen hulp kunnen krijgen vanuit hun eigen sociale netwerk, terwijl dat door allerlei oorzaken niet of nauwelijks het geval is. Ook zijn de veelal digitale gemeentelijke (hulp)loketten niet echt laagdrempelig, onvoldoende dichtbij en begrijpelijk voor de inwoners. Er is sprake van een reactieve – passieve – gemeentelijke houding. Tot slot signaleert het SCP dat sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein nog altijd onvoldoende tijd en ruimte krijgen om actief op inwoners af te gaan en dat de samenwerking tussen de gemeentelijke overheid en haar netwerkpartners – zoals welzijnsinstellingen, het medisch domein en onderwijsinstellingen die mensen in beeld kunnen hebben – moeizaam verloopt door ingewikkelde overheidsregels.

Maak nu de opdracht:

Sociaal werkers tussen overheidsbeleid en praktijk



Tevens verscheen in 2024 *Als we dat hadden geweten* (Peeters & Ham, 2024) waarin aan de hand van veertien interviews met betrokkenen uit het werkveld, beleid en onderwijs kritisch wordt teruggeblikt op wat er terecht is gekomen van de ambities – integraal werken, nabijheid, ruimte voor professionals en burger – die onder andere het uitgangspunt waren voor een beter lokaal sociaal domein. Ook deze bevindingen zijn niet onverdeeld positief. Er is nog steeds te veel afstand tussen overheid en kwetsbare burgers, wijkteams lopen

vast in de lokale bureaucratie, de landelijke overheid is een hindermacht geworden, er wordt te weinig geleerd – van en met elkaar – en geluisterd naar sociaal werkers, ervaringsdeskundigen en burgers.

De hiervoor gesignaleerde problemen en knelpunten in het functioneren van het sociaal domein zijn complexe vraagstukken die een oplossing behoeven. Het zijn vraagstukken waarover de landelijke en gemeentelijke politiek uiteindelijk moeten beslissen, waar zij geld voor beschikbaar moeten stellen en waarop beleid moet worden ontwikkeld. Dat is beleid waarmee sociaal werkers en andere als uitvoerenden in het sociaal domein worden geconfronteerd. Dat beleid pakt helaas niet altijd even gelukkig uit omdat er te weinig naar hen wordt geluisterd en rekening met hen wordt gehouden.

1.3 Sociaal werk en mensen- en grondrechten

De meeste sociaal werkers werken, al zijn sommigen zich hiervan niet altijd bewust, voornamelijk in de dynamische context van politiek en lokaal beleid. Toch is de laatste jaren binnen de beroepsgroep de behoefte toegenomen om invloed uit te oefenen op het sociaal beleid: door te **agenderen**, kritisch te reflecteren, door wanpraktijken en perverse effecten van beleid te signaleren en aan te kaarten. Niet zozeer om te provoceren of om politiek stelling te nemen, maar om constructief op te komen voor een menswaardig bestaan voor kwetsbare kinderen, jongeren, volwassenen, gezinnen en groepen. Iedereen moet immers volwaardig kunnen participeren in de samenleving. Dat behoort de missie van sociaal werkers te zijn. Immers het sociaal werk is een ‘professionele beroepsuitoefening gericht op het bevorderen (en mogelijkheden van) van sociaal functioneren’. Sterker nog ‘sociaal werk is een **waardegedreven en dialogische professie**, die werkt op basis van morele overwegingen over kwaliteit van leven’ (Linders & Verharen, 2021). Deze missie sluit nauw aan bij de sinds 2014 internationaal gehanteerde definitie van sociaal werk.



Sociaal werk

‘Sociaal werk is een op de praktijk gebaseerd beroep en een academische discipline die sociale verandering en ontwikkeling, sociale cohesie, empowerment en bevrijding van mensen bevordert. Principes van sociale rechtvaardigheid, mensenrechten, collectieve sociale verantwoordelijkheid en respect voor vormen van diversiteit staan centraal in het sociaal werk. Onderbouwd door sociaalwerktheorieën, sociale- en menswetenschappen en inheemse of lokale vormen van kennis, engageert sociaal werk mensen en structuren om problemen aan te pakken en welzijn te bevorderen.’ (Nederlandse vertaling: International Federation of Social Workers, 2014)

Klip en klaar komt hier naar voren dat sociaal werk geen strikt neutrale beroepsuitoefening is, dat sociaal werkers moeten handelen vanuit een sociaal-politiek bewustzijn en daarmee een bijdrage leveren aan het behoud van een democratische samenleving. Belangrijk is wel dat sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein niet vanuit hun eigen mening of politieke overtuigingen spreken, omdat die uiteraard kunnen en mogen verschillen, maar zich baseren op ervaringen uit de praktijk en het perspectief van de betrokkenen inbrengen. Het kan daarom nuttig zijn om bij het maken van keuzes bij ingewikkelde maatschappelijke kwesties kennis te hebben van en een beroep te kunnen doen op (internationale) wetgeving, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de sociale grondrechten uit de Nederlandse Grondwet (Reynaert, 2023; HSS, 2022). Zo is vrijwaring van gebrek in relatie tot armoede in de UVRM opgenomen (Witte, 2021).

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM)

In artikel 25 van de UVRM staat dat eenieder het recht heeft op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen (Mensenrechten.nl, z.d.).



Zo bepaalt bijvoorbeeld het Europees Sociaal Handvest (ESH) in artikel 30 dat overheden maatregelen moeten treffen om het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting te waarborgen. In de Grondwet van Nederland staan in de artikelen 20, 21, 22 en 23 specifieke, iedereen geldende rechten over bestaanszekerheid en sociale zekerheid (Voermans, 2023).

Grondwet artikel 20

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraak op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.



De andere grondwetartikelen gaan over bescherming en verbetering van het leefmilieu, onder andere onderwijszorg. Niet onbelangrijk voor het sociaal werk is het artikel dat ingaat op volksgezondheid, woongelegenheid, vrijetijdsbesteding en maatschappelijke en culturele ontplooiing (oftewel participatie) (Voermans, 2023).



Grondwet artikel 22

1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.
2. Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.
3. Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

Het sociaal werk kent bovendien beroeps- en gedragscodes als het draait om de vraag hoe zich te verhouden tot het overheidsbeleid.

1.4 Beroepscompetentie, beroepscode en relatie tot overheidsbeleid

Sociaal werkers en andere professionals in het sociaal domein hebben soms moeite met het agenderen van knelpunten en onbedoelde effecten die zij tegenkomen bij de uitvoering van (nieuw) beleid. Zij zijn geen slaafse uitvoerders of speelbal van overheidsbeleid. Ze hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid oftewel **discretionaire ruimte**. Om zich verstandig te kunnen verhouden tot het overheidsbeleid zijn politiek bewustzijn (sensitiviteit), kennis en vaardigheden nodig. Zo kunnen ze het (lokaal) beleid begrijpen, doorgronden en toetsen aan de eigen dagelijkse uitvoeringspraktijk en eventueel tot aanpassingen komen. Het is van belang dat een sociaal werker indien noodzakelijk tegenwicht biedt, tegensprekt en de stem van kwetsbaren door laat klinken bij politiek en beleid (Witte, 2021; HSS, 2022). In het plan 'De sociaal professional als veranderaar' bepleit de sector Hogere Sociale Studies van de Vereniging Hogescholen (HSS, 2023) nadrukkelijk dat het sociaal-politiek bewustzijn van sociaal professionals wordt vergroot. Dat is in principe niet vrijblijvend, want het is eigenlijk een taak die al omschreven wordt in de competentieprofielen, beroepscode en beroepseed voor sociaal werkers. Omdat het voor (aankomende) professionals in het sociaal domein belangrijk is te weten wat daarin staat, behandelen we ze hier beknopt.



Maak nu de opdracht:

De rol van sociaal werkers