



Praktijkbeleid

De koppeling tussen beleid en werkelijkheid

K2, najaar 2023



Aanpakkers van maatschappelijke vraagstukken

Een transformatiemanager sociaal domein van een gemeente stelde ons een paar weken geleden de vraag:

“ *We hebben nu zoveel pilots, maatwerktafels en trainingen... Hoe krijgen we hier samenhang in? Hoe ontwikkelen we voor onze gemeente als geheel een werkwijze die substantieel bijdraagt aan de transformatie van het sociaal domein? En hoe zorgen we specifiek voor minder inwoners of hele gezinnen die toch nog tussen wal en schip vallen?* ”

Noodpotjes, maatwerkbudgetten, doorbraakteams, trainingen en pilots helpen om een andere attitude en vaardigheden te ontwikkelen, om nieuwe mogelijkheden te zien. Zonder **samenhang en reflectie** om je te beraden op je keuzes en werkwijze blijven we echter bezig, en maken we het sociaal domein alleen maar complexer. Hoe komen we structureel vooruit en realiseren we betere zorg en ondersteuning voor mensen en gezinnen in een kwetsbare positie? Met de beperkte middelen en tijd waar we nu eenmaal mee te maken hebben? En binnen het verkokerde systeem dat vooralsnog een gegeven is?¹ Ons antwoord: **door van praktijkbeleid de standaard te maken.**

Praktijkbeleid gaat uit van ervaringen opdoen in de uitvoering. Ervaringen waaruit duidelijk wordt wat wel en niet lukt, welke problemen niet met standaardoplossingen² zijn te verhelpen, en of doelen en bedoelingen van het beleid gerealiseerd worden. Door het bedoelde effect van beleid of wat in de weg staat te ervaren, met eigen ogen te zien, in plaats van er alleen over te horen, te lezen en te praten. **Daarmee kom je veel dicht bij de realiteit van het op te lossen probleem en daarmee ook werkbare oplossingsrichtingen. Beleid volgt op de werkelijke praktijk, en niet andersom, zoals nu vaak het geval is.**

1. *Winst van het sociaal domein*, VNG (2022).

2. Op twee manieren leren denken: standaard en binnen de bestaande regels, op maat waar nodig. Zie ook Youtube met Albert Jan Kruijer van het Instituut voor Publieke Waarde.

Neem bijvoorbeeld de ervaringen van Henk, consultant van een wijkteam. Henk viel de hoge mate van financiële stress bij inwoners en gezinnen met een stapeling van problemen op. We kennen inmiddels de destructieve werking van chronische stress.³ Door de directe communicatie van de sociale dienst tijdelijk te stoppen en deze te laten verlopen via een vast contactpersoon van het sociaal team, verlagen we in ieder geval één stressbron. Dit leverde na een half jaar [positieve stappen](#) op. Vanuit de praktijk kwam men tot veel beter passend beleid: precies waar praktijkbeleid voor staat. Bij positief resultaat is het zaak om hier een nieuwe *standaard* van te maken, zoals Marije van den Berg beschrijft in ‘De Beleidsbubbel’.⁴

Praktijkbeleid maak je door uit te gaan van de mens zelf, wat ie wel en niet kan, wat er in de leefomgeving speelt en het besef dat elk mens stabiliteit nodig heeft om een fatsoenlijk leven te kunnen leiden. Door stabiliteit als basis te nemen en de oorzaken van problematiek en stress aan te pakken.⁵ Door te stoppen met “harder te graven in de kuil”: de overdaad aan beleid is het probleem en niet langer de oplossing (‘De Beleidsbubbel’).⁶ Door niet met broccoli aan te komen als gezonde groente terwijl de helft van de klas geen ontbijt krijgt, zoals Tim ‘S Jongers betoogt.⁷

Praktijkbeleid dat wél werkt voor die man van 46 jaar met een alcoholverslaving, een vervuild huis en geen netwerk om zich heen. Die drie keer opgenomen wordt op de detox afdeling van de verslavingszorg en drie keer binnen een week terugvalt omdat hij na 10 dagen detox weer thuiskomt bij de bende met halflege flessen.

Voor die vrouw met verschillende psychische problemen, met alleen een bed in haar flatje en die steeds meer stress ervaart door de brieven van de sociale dienst waardoor het gevaar op suïcide toeneemt.

Of voor die man zonder contacten om zich heen, behalve op zijn werk. Totdat zijn auto kapot gaat en hij thuis komt te zitten, met een toename van waanideeën en risico om terug te vallen in criminaliteit en verslaving. Het OV logistiek niet mogelijk is.⁸

3. O.a. *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, Maven Publishing, 2014.

4. *De beleidsbubbel en hoe we die liefdevol leeg laten lopen*, Marije van den Berg, Verhaal met Impact, 2023.

5. [Stabiliteitsmodel voor preventie, hulp en ondersteuning aan inwoners/gezinnen in een kwetsbare positie, K2](#).

6. *De beleidsbubbel en hoe we die liefdevol leeg laten lopen*, Marije van den Berg, Verhaal met Impact, 2023.

7. *Beledigende broccoli*, Tim ‘S Jongers, Van Gennip, 2022.

8. Casussen uit de praktijk van gemeenten, opgehaald/mee gewerkt in 2023, K2.

Voor dat meisje van 8 voor wie een uithuisplaatsing dreigt omdat haar ouders heftige ruzies maken. Vader wil graag meer afstand zodat de situatie kan bekoelen, maar een vakantiehuisje regelen is niemands taak of verantwoordelijkheid.

“ Beleidsmedewerker sociaal domein van een middelgrote gemeente over bovenstaande situatie: *Dit is in deze tijd wekelijks aan de orde bij ons. Langzamerhand lukt het om samen met afdeling Wonen/Vergunningen daar ruimte in te vinden, maar het zijn kleine stapjes. Werkdruk en angst voor precedentwerking zijn daarin grote beperkende factoren.*



Koppeling beleid – werkelijkheid

Beleid maken dat aansluit bij de praktijk vraagt tijd om erop uit gaan. Ervaren wanneer standaard oplossingen wel passen en wanneer niet. Met oog voor de verschillen, want beleid voor de gemiddelde mens past veel mensen niet. Nu moet beleid vaak algemeen toepasbaar zijn, met de gemiddelde mens als uitgangspunt. We zien in werkelijkheid echter dat veel hulpbehoevende mensen niet tot dit ‘gemiddelde’ passen, omdat er grote verschillen in leefomstandigheden en in de mens zelf zitten.⁹ Ongelijkheid is daarom het kenmerk van goed praktijkbeleid, niet de gelijkheid van het ‘gemiddelde’.

Gelukkig is er steeds meer aandacht voor maatwerk, goede voorbeelden zijn er in overvloed.¹⁰ Er zijn opschaalteams, trainingen, doorbraaktafels, weegtafels voor de omgekeerde toets, maatwerktafels etc. met mooie individuele successen. Risico is alleen dat hiermee opnieuw verschillende eilandjes binnen de gemeente of regio ontstaan zónder dat er een *collectieve verandering plaatsvindt om de doelen die we hiermee proberen te realiseren als uitgangspunt te nemen*. En dat is hard nodig om betere zorg en ondersteuning voor mensen/gezinnen in een kwetsbare positie te organiseren. Bestuurders, management en beleidsmakers van gemeenten spelen hier gezamenlijk een rol in. Maar, zoals onlangs beschreven door het SCP: “Ondanks de wijdverspreide roep om meer maatwerk, is dit voor de gemeentelijke uitvoering in de praktijk makkelijker gezegd dan gedaan.”¹¹

‘Maatwerk’ op zich zegt weinig: iedereen kan een ander beeld van maatwerk hebben en een andere afweging maken wanneer iemand dat nodig heeft. Echt maatwerk vraagt om een gedegen analyse van de situatie en het gedrag/keuzes die iemand maakt. Die (gezamenlijke) analyse maak je het beste met een gedeeld handelingsperspectief, zoals stabiliteit vergroten en stress verlagen.

Dit kan veranderen door uitvoerders de ruimte en bevoegdheid te geven om vanuit doelen en bedoelingen naar individuele problematiek te kijken én daarover vaste overleggen te voeren met collega’s. Net zoals op de beleidsafdeling. Kijk zorgvuldig en breed naar de mens, de leefomgeving en problematiek en weeg kosten en baten af met het doel voor ogen. Wijk goed overwogen af van het gemiddelde als daar noodzaak toe is.

9. *Eigentijdse ongelijkheid, De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland*, SCP, 2023.

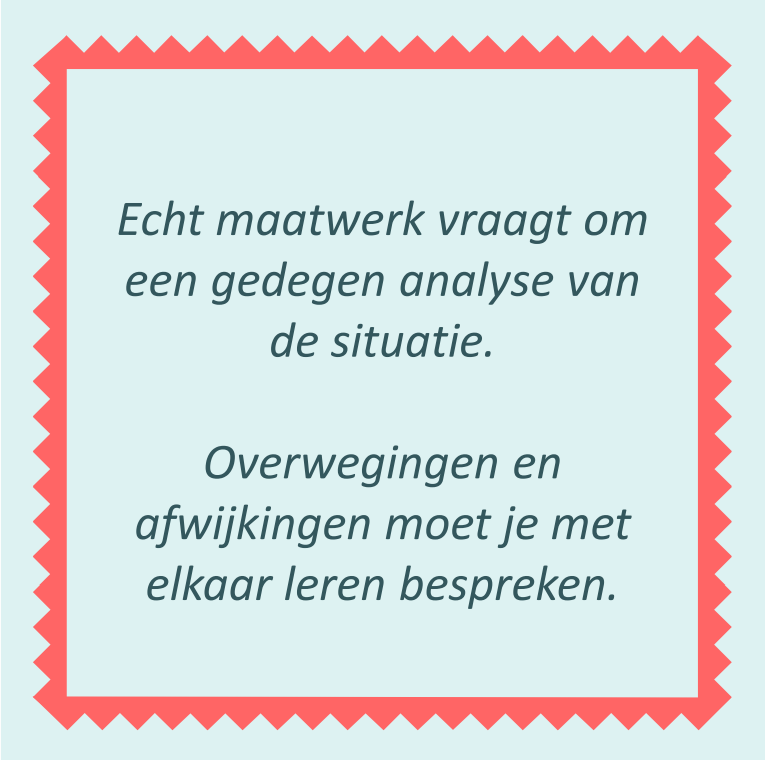
10. *Preventieplan zorg & veiligheid Stop het stapelen*, VNG, 2022.

11. 305.000 zoekresultaten op Google op 26-10-2023.

12. *Uitdagingen in het sociaal domein, nieuwe gemeentebesturen aan zet*, SCP (2022).

Hiervoor is langdurige ontwikkeling van deskundigheid en vaardigheden nodig. Én tijd en ruimte om echt met inwoners in gesprek te kunnen, te zien en ervaren wat er speelt en zo tot passende oplossingen te komen. Die tijd en ruimte moeten zij krijgen van hun leidinggevenden, bestuurders en van de politiek en maatschappij. Die bereid zijn te luisteren en zien wat er echt in de uitvoering speelt, met welke dilemma's zij te maken hebben en hen helpen obstakels weg te nemen. In een lerende of beginfase kan het ook nodig zijn dat de ambtelijke leiding náást de uitvoering gaat staan en samen met hen keuzes maakt of de ruimte opzoekt. Enerzijds helpt dit de uitvoering om gevoel te krijgen bij de geformuleerde uitgangspunten, zoals stabiliteit vergroten en stress verminderen of een ander inhoudelijk handelingsperspectief. Anderzijds laat het je als beleidsmedewerker of manager ervaren wat je in de praktijk tegenkomt als je zoiets wilt realiseren.

Zoals in het voorbeeld hierboven: de man die door het thuiszitten met een toename van waanideeën te maken kreeg en het risico op terugval in de criminaliteit en verslaving zag toenemen. Welk doel wil je als gemeente realiseren voor én met deze man? Doorgaans staat er in de beleidsnota dat gezondheid, zingeving en een sociaal netwerk belangrijke pijlers zijn voor alle inwoners. Dit viel bij meneer allemaal weg vanwege een kapotte auto. Nergens staat dat je in samenwerking met zijn bewindvoerder en werkgever niet kan organiseren dat er een tweedehands auto wordt gevonden voor meneer. Maar het doorbreken van het ongemak om af te wijken en iemand 'de luxe van een auto' te geven is noodzakelijk als je als gemeente gezondheid bijv. echt centraal wilt stellen. Die 'menselijke maat' is dan nodig. Want met deze materiële investering kun je dreigende langdurige zorgkosten vermijden: die overweging en afwijking moet je met elkaar leren bespreken. Alleen dan staat de werkelijkheid centraal.



*Echt maatwerk vraagt om
een gedegen analyse van
de situatie.*

*Overwegingen en
afwijkingen moet je met
elkaar leren bespreken.*

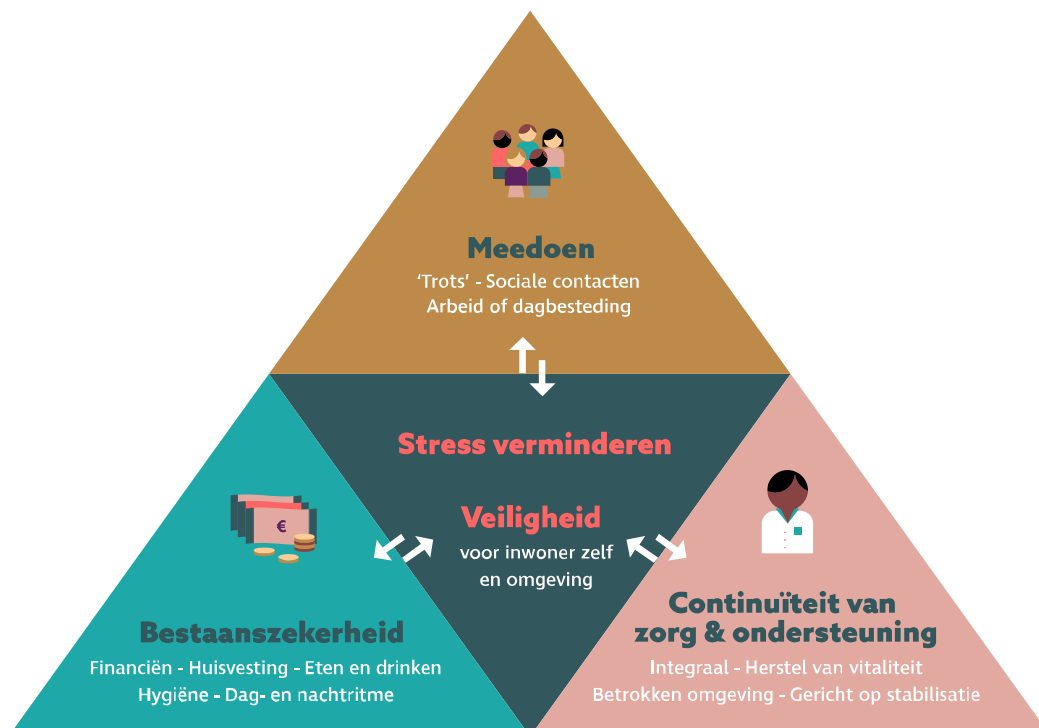
Hoe komen we structureel vooruit om dit te realiseren? Met de beperkte middelen en tijd waar we mee te maken hebben? En binnen het verkokerde systeem dat vooralsnog een gegeven is?¹² Door van *praktijkbeleid* de standaard te maken.

Hoe kom je tot praktijkbeleid?

1. Focus

Inhoudelijke visie en waarden vormen de basis en geven houvast. Mits ze *toepasbaar* worden gemaakt, en daar gaat het vaak mis. Door heldere principes, manifesten bijvoorbeeld, om je telkens concreet te kunnen afvragen: draagt mijn handeling bij aan onze visie en sluit het aan op onze waarden? De gemeente Diemen heeft bijvoorbeeld een 'rekmanifest' opgesteld dat richting geeft aan het handelen.

Specifiek voor inwoners/gezinnen met een stapeling aan problemen blijkt "Stabiliteit vergroten en stress verlagen" een zinvol en verbindend motto. Het 'stabiliteitsdenken' is ontwikkeld samen met ervaringsdeskundigen. Zij vormen de cruciale brug tussen beleid en de werkelijkheid waar mensen en gezinnen in een kwetsbare positie middenin zitten.¹³ Welke focus je ook kiest: ontwikkel deze dus mét ervaringskennis/deskundigheid.



13. *Beledigende broccoli*, Tim 'S Jongers, Van Gennip. 2022.

2. IN de praktijk

In de praktijk wordt concreet wat aan de beleidstafel abstract blijft. ‘Naast de inwoner staan’ is zo’n uitroep die sinds de decentralisaties veel wordt gebruikt. Maar wat is dat? Wat doe je dan en wat merkt een inwoner daarvan? Melanie, begeleider beschermd wonen en ervaringsdeskundig op veel gebieden maakt dat heel duidelijk: “Ik was bijna 17 toen ik moeder werd en heb lang en veel te maken gehad met hulpverlening. Ik ben ook een vermijdend persoon, deed niet altijd de deur open voor hulpverleners. Niet omdat ik niet wilde, maar het lukte me gewoon niet. Er was één dame en die begreep dat. Zij wachtte gewoon op de hoek totdat ik met de hondjes naar buiten kwam. Dat noem ik naast iemand gaan staan.”

Meelopen en gewoon aanwezig zijn in de praktijk komt nog veel te weinig voor. Sporadisch als een werkbezoekje, maar niet als consequent onderdeel van je werk als beleidsmedewerker. Dat zou het wel moeten zijn, want alleen in de praktijk zie je wat er schuurt en beter kan. Net zoals een externe adviseur ‘declarabele’ uren schrijft kunnen beleidsmedewerker ‘inwonertijd’ ofwel praktijk-tijd schrijven. Praktijk-tijd is het gesprek met inwoners in een buurthuis of op straat, het betrekken van ervaringskennis/deskundigheid of het meelopen met professionals in de uitvoering. En vooral heel goed luisteren, observeren en ervaren. Bestuurders en leidinggevenden kunnen hier actief op sturen: applaus bij veel praktijk-tijd en vragen als dit achterblijft. Dit lukt niet meteen, alle agenda’s zitten vol. Begin met een dag in de maand, over twee maanden: dan is er vaak nog ruimte en wanneer iets in de agenda staat wordt het al snel routine. Komen andere activiteiten in de knel, dan is snoeien in de ‘beleidscyclus’¹⁴ de volgende stap.



3. Deskundigheid, vaardigheden en een gemeentelijke werkwijze ontwikkelen gericht op oplossingen voor wat niet standaard is

Een training of nieuwe methode zet geen zoden aan de dijk als deze niet is ingebed in de gemeentelijke werkwijze. Jarenlang zijn medewerkers in de uitvoering ‘afgetraind’ om strikt te blijven binnen hun domein, of afdeling, of opdracht, of budget, of taakstelling, of voorschrift, of (beleids)regel, of subsidievoorwaarden, of etc., etc. De uitvoering is met het oog op volledige beheersing dichtgetimmerd met voorwaarden en restricties. Dat heeft niet alleen gezorgd voor veel onopgeloste problemen, maar bovenal zijn stempel gedrukt op hoe gemeenten werken en ambtenaren hun taken (moeten) opvatten.

Dat kan doorbroken worden door medewerkers in de uitvoering en van de beleidsafdeling te helpen zich het denken en handelen volgens praktijkbeleid eigen te maken. Met de last van de historie van het gemeentelijk functioneren die er ligt, gaat dat niet vanzelf. Er is gerichte en consistente sturing nodig en een lange adem.

Maatwerk leveren, vanuit doelen en bedoelingen van beleid handelen en ethische dilemma's aanpakken in plaats van vermijden, vragen om daarbij passende deskundigheden en vaardigheden. Langdurig opleiden en trainen van medewerkers hierop is nodig. Zij zijn het intellectueel kapitaal bij praktijkbeleid.

Parallel aan het opleiden en trainen van medewerkers ligt er de opdracht voor de politieke en ambtelijke leiding om een cruciale voorwaarde in te lossen: de gemeentelijke werkwijze zo verbeteren dat praktijkbeleid en wat medewerkers daarvoor nodig hebben een vaste en centrale plaats krijgt. Alleen zo krijgen de medewerkers de steun die ze nodig hebben en verandert er iets binnen het gehele gemeentelijke functioneren. Praktijkbeleid moet geen uitzondering zijn, maar regel.



4. Tijd voor onderling beraad

De ‘niet-standaard’ vraagstukken waar medewerkers in de uitvoering mee geconfronteerd worden, de dilemma’s die ze moeten afwegen om tot keuzes buiten de geëigende paden te komen, zijn vaak te veel voor één paar schouders. Onderling, collegiaal beraad, aan de hand van casuïstiek en verhalen van inwoners, helpt bij het maken van keuzes en het je eigen maken van de vereiste deskundigheden en vaardigheden.

Regelmatige reflectie op gemaakte keuzes en de effecten daarvan zijn nodig om gezamenlijk te leren en tot een betere uitvoering te komen. Naast het behandelen van zaken, helpen ze ook bij het stapsgewijs vormgeven van de veranderingen in de gemeentelijke werkwijze. Veranderingen die niet – of in ieder geval niet alleen – vanaf de tekentafel kunnen komen. Het hier bedoelde onderling beraad kan ook ingezet worden als aanjager van de veranderingen.

Dit beraad wint enorm aan kwaliteit en effect door er ervaringsdeskundigen/-werkers volwaardig aan te laten deelnemen. Zij brengen noodzakelijke kennis en inzichten in om de werkelijkheid goed te doorgronden, kunnen aangeven welke initiatieven wel en welke geen zin hebben. Ze zien regelmatig oplossingen waar in gemeenteland niet aan gedacht wordt en kunnen vaak deuren openen die voor vertegenwoordigers van de overheid gesloten blijven.

Colofon

Artikel

Praktijkbeleid
De koppeling tussen beleid en
werkelijkheid

Datum

31 oktober 2023

Contact

K2
Kanaalweg 22b, 3526KM
Utrecht
06-43 46 81 24
info@k2.nl
www.k2.nl
KvK 55302270