

Het geheim van de lange relatie

Continuïteit als voorwaarde voor een effectief sociaal domein

Radboud Engbersen (Movisie), Thijs Jansen (Stichting Beroepseer), Rienk Janssens (VNG)



Colofon

Auteurs: Radboud Engbersen (Movisie), Thijs Jansen (Stichting Beroepseer), Rienk Janssens (VNG)

Voorwoord: Erik Dannenberg (Divosa)

Dit essay kwam tot stand in nauwe samenwerking met Divosa, Movisie, SAM, Sociaal Werk Nederland, Stichting Beroepseer, Universiteit voor Humanistiek, VNG en ZonMw. In het bijzonder danken we Neeltje Spit, promovendus aan de Universiteit van Humanistiek en docent-onderzoeker aan Fontys Hogescholen voor haar inhoudelijke inbreng.

Eindredactie en productie: Marc Engberts

Vormgeving: ontwerp bureau suggestie & illusie

Fotografie: blz 14: 123RF; overige: iStock

Mei 2022

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding:

© Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken.



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



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

Inhoudsopgave

Woord vooraf	4
Hoofdstuk 1	
Vooruitgang boeken	6
Hoofdstuk 2	
De olifant in de kamer	10
Hoofdstuk 3	
(Dis)continuïteit op drie niveaus	12
Hoofdstuk 4	
Epiloog: investeren in continuïteit	23
Literatuur	27

Woord Vooraf

De waarde van continuïteit kan ik vanuit eigen ervaring onderstrepen. In de tijd dat ik in de crisisopvang/maatschappelijke opvang werkte, ondervond ik dagelijks het belang van op vertrouwen en samenwerking gebaseerde relaties. De organisatie waar ik voor werkte, had een langdurig partnerschap met de betrokken gemeente. We wisten wat we aan elkaar hadden én, heel belangrijk: er was scherpte en veranderkracht in die samenwerking. Want langdurige samenwerking om de langdurige samenwerking heeft geen betekenis. De gemeente zat niet in de houding van 'We hebben de subsidie weggezet', maar was ambtelijk, bestuurlijk en vanuit de raad betrokken bij ons werk. We werkten met een consistente visie die we over een langere periode konden uitvoeren met constructieve inzet van bestaande partijen.

Ik ben daarom blij dat het voorliggend essay het belang van continuïteit expliciet onder de aandacht brengt. Bovengenoemde werksituatie ontbreekt namelijk momenteel op te veel plaatsen. Een consistente visie die langer meegaat dan een collegeperiode is er vaak niet. Het inkoopmodel met 'open house' leidt gewoonlijk tot een onbeheersbaar aantal hulpverlenende partijen in situaties die al chaotische trekken hebben. Naar mijn mening is het inkoopcircus met aanbestedingen meestal ongepast voor sociaal-maatschappelijke sectoren. Waarom kiezen gemeenten juist op dit terrein voor dit instrumentarium, terwijl ze dat op aanpalende terreinen – denk bijvoorbeeld aan de jeugdgezondheidszorg – achterwege laten?

Ook de noodzakelijke continuïteit in uitvoeringspraktijken staat onder druk omdat sociaal werkers onvoldoende de kans krijgen zich voor langere tijd te binden aan een cliënt, bewoner of werkgebied. Vooral de indicatiesystemen en registratieverplichtingen van de kant van de overheid ervaren ze als een blijk van wantrouwen. Het houdt ze letterlijk van hun werk. De administratieve last veroorzaakt het gevoel dat de gemeente tegenover hen staat in plaats van naast hen. Gelukkig zien we ook verbeteringen. Gemeenten gooiden al na zes jaar – in 2015 zijn de transities in het sociaal domein ingevoerd – het roer om. Ze sluiten vaker langduriger contracten af en het instrument van aanbestedingen lijkt op z'n retour te zijn. Het Utrechtse model komt meer en meer bovendrijven. In Utrecht is men doelbewust met een forse ontwrichting begonnen bij het bouwen van de buurtteams, omdat de bestaande organisaties in eerste instantie te veel op hun eigen activiteiten gericht bleven. Ik wil ermee aangeven dat werken aan continuïteit niet betekent dat je bestaande structuren heilig moet verklaren.

Zo moet mijns inziens de jeugdhulp echt anders ingericht worden. Als het apart wordt ingekocht via een (regionaal) verband dat alleen jeugdhulp inkoopt, wordt het alleen maar duurder en groter. Het moet gerelateerd worden aan de (relatie)problemen van de ouders, hun bestaansonzekerheid, de doorgeslagen flexibilisering van de arbeidsmarkt, het woningtekort, de uit de hand gelopen schuldenproblematiek, en het te lage minimumloon dan wel bijstandsniveau. Veel problemen zijn hardnekkig omdat we onze hulpverlening niet in lijn met de vraagstukken van de mensen hebben georganiseerd, maar nog steeds een aparte instantie per probleem hebben: de zogeheten 'single issue-hulpverlening'. We moeten zuinig zijn op onze expertise op deelterreinen, maar niet op de organisatorische verschijningsvorm van deze expertise. Vooral in de gespecialiseerde tweede en hooggespecialiseerde derde lijn – waar juist de samenhangende hulp optimaal zou moeten zijn – is er sprake van veel verschatting. Sommige buurten/hoogbouwflats zijn veranderd in een gigantische begeleide woonvorm waar tientallen organisaties door elkaar krioelen die van elkaar niet weten wat ze doen, allemaal een klein aspect pakken of over de regie vechten. Te veel handen scheppen chaos. Het leidt tot een onprettige werk- en leefomgeving voor professionals en inwoners. Zoals een bewoonster van een flat eens zei: 'Ik ben blij dat het woensdagmiddag is, dan heb ik geen hulpverleners en dan kan ik even boodschappen doen...'

Ofwel: we zijn gebaat bij een meer stabiele en simpele organisatie van het sociaal domein. We moeten rust, overzicht én continuïteit aanbrengen. Dat betekent een consistente visie formuleren, een vast aantal organisaties het vertrouwen geven en een werkklimaat scheppen waarin sociaal werkers en ervaringsdeskundigen kunnen excelleren in hun vak. Deze waarde van continuïteit, beaam ik met de auteurs van dit essay, kan ik niet genoeg benadrukken.

Erik Dannenberg
Voorzitter Divosa

Hoofdstuk 1

Vooruitgang boeken

‘Ik vind het lastig dat we met projectencarroussels werken. Je wilt een bepaalde beweging op gang brengen, je wilt bepaalde verbeteringen, daar heb je inspanningen voor nodig en die inspanningen vertalen zich vaak in nieuwe initiatieven en projecten die allemaal weer een nieuwe naam hebben, die allemaal weer nieuwe gezichten eraan vast hebben en dat zorgt voor discontinuïteit.’

Mei Lan Chung, directeur van de Regiodeal Den Haag Zuid-West

Het heeft iets tragisch: ondanks alle beleidsmatige en professionele inspanningen om sociale problemen aan te pakken, lijkt het of we maar weinig vooruitgang boeken. In dit essay verkennen we een ongemakkelijke waarheid, namelijk dat we misschien wel te véél doen. Of beter gezegd: dat we te veel willen veranderen. Want als iets duidelijk wordt uit onderzoek, praktijk en ervaringsdeskundigheid dan is het wel dat continuïteit de belangrijkste randvoorwaarde is voor het succesvol aanpakken van sociale problemen. Continuïteit is: simpelweg stug aanwezig zijn om verschil te maken, je vastbijten in een probleem, de ingezette koers niet bij elke modegril verlaten, maar trouw blijven aan maatschappelijke organisaties, bewoners en cliënten.

Deze aanpak is helaas schaars geworden. Overheden en maatschappelijke organisaties zijn – door onder andere politieke wisselingen, aanbestedingen en permanente vernieuwingsdrang – geneigd het sociaal beleid voortdurend te veranderen. Terwijl dat het verminderen en oplossen van sociale problemen meestal niet dichterbij brengt. Integendeel. Binnen veel gemeenten en wijken is het een komen en gaan van elkaar aflossende organisaties. Bewoners en cliënten zien de langstreckende stoet van telkens nieuwe organisaties, sociaal professionals en hulpwerkers met lede ogen aan. Hun is niet de tijd gegund zich te binden. In veel gevallen blijven ze gefrustreerd en cynisch achter met onopgeloste problemen en vragen.

Wijken en buurten waar achterstanden zich concentreren, vragen om inspanningen die zich over een langere periode uitstrekken. Dat geldt in het bijzonder voor bewoners in een onzekere bestaanspositie. Achterstanden stabiliseren en inlopen kost tijd. In maart 2022 zijn we weer naar de lokale stembus gegaan. Nieuwe raadsleden betreden de politieke arena, lokale colleges krijgen vorm, een nieuwe raadsperiode wacht. Met dit essay willen we hen wijzen op het geheim van de lange relatie. Continuïteit zou voor elke bestuurder, elk raadslid, elke beleidsmaker, manager en professional een

Continuïteit is
de belang-
rijkste rand-
voorwaarde
voor het
succesvol
aanpakken
van sociale
problemen.

1 Citaat uit interview met Mei Lan Chung, directeur van de Regiodeal Den Haag Zuidwest in het kader van het Movisie-project Vertrouwde gezichten.

De sociale tekorten en tegenstellingen in Nederland zijn groot en lopen soms zelfs op.

essentiële waarde moeten zijn. Gemeenten kunnen hierin een beslissende rol vervullen, waarbij overigens vanzelfsprekend ook landelijke randvoorwaarden nodig zijn. Continuïteit wil niet zeggen dat alle uitgezette paden in beton gegoten zijn. Het betekent wel dat gemeenten niet bij de eerste tegenstand of politieke modegril hun koers wijzigen. Lange adem, geduld, tijd nemen voor bewoners en cliënten, hun vertrouwen winnen, vasthoudendheid en investeren in duurzame relaties: dit is alles is cruciaal om verschil te kunnen maken.

In Nederland is met de decentralisaties van 2015 het sociaal beleid dichter op inwoners georganiseerd. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit voorsnog niet tot meer continuïteit en stabiliteit heeft geleid. Zullen de nieuwe coalitieakkoorden daaraan wel een bijdrage leveren? Het is de hoogste tijd, want de sociale tekorten en tegenstellingen in Nederland zijn groot en lopen soms zelfs op.²

Sociale tekorten

Vijfentwintig jaar geleden verscheen de bundel *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland* (1997) onder redactie van de socioloog Kees Schuyt.³ Het bevatte uiteenzettingen over sociale problemen als langdurige werkloosheid, geweld onder jongeren, armoede, dakloosheid, sociale onzekerheid, verslavingsproblematiek, het bestaan van witte en zwarte scholen, sociale cohesie in een multiculturele samenleving, psychische stoornissen, seksueel geweld en milieuproblemen. Een kwart eeuw verder moeten we constateren dat deze problemen bij lange na niet zijn opgelost. Intergenerationele armoede wordt de laatste jaren nadrukkelijk geagendeerd. Op de website van Warm Rotterdam – een organisatie die zich bezighoudt met het bestrijden van armoede – lezen we dat 80.000 Rotterdammers onder de armoedegrens leven.⁴ De dakloosheid in Nederland groeit door de wooncrisis al jaren. Ons onderwijs staat onder druk, tot uiting komend in een daling van reken- en taalresultaten, leraren- en personeelstekort, hoge maatschappelijke verwachtingen en veel gezinsgerelateerde problematiek met ingewikkelde ouderbetrokkenheid. Scholen komen te weinig toe aan hun kerntaken (cognitieve kennis, pedagogische ondersteuning en burgerschapsvorming) waardoor ontplooiing en waardering van talenten in het gedrag komen. Klasse en afkomst doen er nog steeds toe. Ook andere problemen uit *Het sociaal tekort* zijn nog actueel. Onze omgang met mensen met psychische stoornissen is voor verbeteringen vatbaar. Hetzelfde geldt voor verwarde mensen in de buurt. We hebben onze instellingen gesloten, maar onze buurten niet toegerust hen adequaat op te nemen. Voor sociale problemen

2 Zie bijvoorbeeld Vuyk, Kees (2018), *Oude en nieuwe ongelijkheid. Over het failliet van het verheffingsideaal*. Utrecht: Uitgeverij Klement; Putters, Kim (2019), *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.; Beugelsdijk, Sjoerd (2021), *De Verdeelde Nederlanden. Hoe een perfecte storm een klein landje dreigt te splijten (en wat we daaraan kunnen doen)*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

3 Schuyt, Kees (red.) (1997), *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

4 www.warmrotterdam.nl



We zullen het
geheim van
de duurzame
relatie weer
moeten
ontdekken.

richten we overal meldpunten op die duurzame vertrouwensrelaties – tussen inwoners onderling en tussen inwoners en professionals – onder druk zetten. Een melding zorgt al snel voor een nieuwe interventie naast de vertrouwde relaties, die door de melding bovendien op het spel komen te staan. Mensen met een licht verstandelijke beperking – het SCP schat deze groep recent op meer dan 1 miljoen mensen⁵ – hebben moeite om volwaardig te participeren, bijvoorbeeld door de vele drempels om een baan te bemachtigen. De ratificatie door Nederland in 2016 van het VN-verdrag voor mensen met een handicap (fysiek, zintuiglijk, verstandelijk, psychisch) heeft weliswaar tot goede lokale initiatieven geleid, maar ook hier is nog een wereld te winnen.

Hoe kunnen we een stap verder komen bij de aanpak van sociale vraagstukken?

Deze actuele sociale vraagstukken roepen de vraag op of we in staat zijn vooruitgang te boeken in het sociaal domein. Op sommige terreinen lijkt eerder, ondanks alle beleidsinzet, verslechtering dan verbetering op te treden. Bestaansonzekerheid heeft nu ook de middengroepen bereikt.⁶ De term *wicked problem* is inmiddels modieus, meestal vertaald met ‘ongetemd probleem’.⁷ Het betreft ingewikkelde vraagstukken met veel betrokken partijen, onduidelijke probleemdefinities en geen eenvoudige oplossingen.⁸ Kwetsbare inwoners kampen met nauw samenhangende problemen, vaak mede veroorzaakt door de onvoorspelbaarheid en ingewikkeldheid van beleid en uitvoering – de toeslagaffaire is daar nog maar één uiting van. Het onaangename is dat het probleem zelf niet zozeer *wicked* is – problemen, ook lastige en langdurige, horen bij het leven –, maar dat de bijstand en hulpverlening ongetemd zijn en niet zelden extra leed toevoegen. Hartverscheurende documentaires als *Goede moeders*, *Alicia* en *Jason* zijn daarvan extreme uitingen,⁹ maar ze doen zich ook op ogenschijnlijk minder aangrijpende schaal voor. Hulpverlening is nog te vaak gefragmenteerd, overbodig of, vanuit aanbodfinanciering, niet passend bij de behoefte in een specifieke situatie. Aanbestedingen leiden – gelukkig niet overal, we komen daarop terug – tot een hoeveelheid aan afzonderlijke organisaties die elk vanuit hun eigen aanbod een spervuur aan interventies op gezinnen afschieten. Eenvoudige, specialistische expertise zal altijd nodig blijven, maar de organisatorische verschijningsvorm verdient wel degelijk verandering.

Om effectief en vertrouwenwekkend te kunnen opereren zullen we het geheim van de duurzame relatie, ingebed en geworteld in het gewone leven, weer moeten ontdekken. Die continuïteit staat door allerlei (beleids)ontwikkelingen echter permanent onder druk.

5 Woittiez, Isolde, Evelien Eggink en Michiel Ras (2019), *Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. Notitie ten behoeve van het IBO-LVB*. Den Haag: SCP.

6 Standing, Guy (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. Bloomsbury.

7 Rittel, Horst W.J. and Webber, Melvin M., ‘Dilemma’s in a General Theory of Planning’, In: *Policy Sciences* 4, no 2 (1973): 155-69.

8 Hoogerwerf, A. (1987), ‘De levensloop van problemen: definiëring, precisering en oplossing.’ In: *Beleidswetenschap* 1987/2, p. 159-181.

9 Zie *Goede moeders*, *Alicia* en *Jason*.

Hoofdstuk 2

De olifant in de kamer

Het sociaal beleid in Nederland wordt sinds jaar en dag beheerst door een permanente drang tot vernieuwing: het steeds weer beëindigen van bestaande en het introduceren van nieuwe beleidsprogramma's omdat we ontevreden zijn over geboekte resultaten. Innoveren, experimenteren, afwijken van gebaande wegen, dát zijn de woorden als het over sociaal beleid gaat.¹⁰ Dit vocabulaire en de daaruit voortvloeiende praktijken doen onrecht aan alle inzichten en bewijslast die we kennen over de bruikbaarheid van sociale beleidsprogramma's en interventies. We hoeven niet steeds opnieuw een nieuwe weg in te slaan. Er is wel degelijk sprake van kennisaccumulatie in het sociaal domein.

De afgelopen vijftien jaar hebben zeven gerenommeerde kennisinstituten eigen databanken Effectieve interventies ingericht.¹¹ Deze databanken vormen een schatkamer van praktische wijsheid voor sociale vraagstukken. De paden zijn grotendeels al gebaand. Beleidsmakers en sociaal professionals hoeven deze niet per definitie elke keer te verlaten en zich als eeuwige beginners op te stellen. Maar, zoals dat vaker gaat met schatkamers, de schatten blijven te veel verscholen in het verborgene. Het bestaan ervan lijkt de vernieuwingsdrang en onrust in het sociaal domein in elk geval onvoldoende te kunnen temperen. In vergelijking met de gezondheidszorg valt hier nog veel te bereiken. Het zou alarmerend zijn wanneer artsen bij elke operatie aan een nieuw avontuur beginnen. Nee, men acteert op de kennis die in de loop der jaren is opgebouwd. Evenals bij de zorg zouden we ook bij sociale vragen niet te snel over ongetemde problemen moeten spreken. Het woord suggereert machteloosheid, terwijl er wel degelijk een relevante kennisbasis beschikbaar is. We hoeven niet volledig op de tast en zonder inzichten te acteren. In plaats van de schijnbare onmacht over ongetemde problemen, is het verstandiger de onmacht van de huidige jachtige aanpak aan de orde te stellen.¹²

Het bestaan van relevante kennis (en dat in databanken ordenen en aanreiken) is echter niet genoeg. Om effectieve interventies in de praktijk daadwerkelijk behulpzaam te laten zijn is het nodig oog te hebben voor de om-

We hoeven niet
steeds opnieuw
een nieuwe weg
in te slaan.

10 Engbersen, Radboud (2003). 'Renovatio perpetua. (Dis)continuïteit in sociaal beleid.' In: Hortulanus, R.P. en Machielse, J.E.M. (red.) (2003), *Beschouwingen over de sociale sector*. Het Sociaal Debat Deel 9, p. 19-28.

11 Die instituten zijn het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), het Centrum Gezond Leven van het RIVM, het ministerie van Justitie, Movisie, het Kenniscentrum Sport & Bewegen, Vilans, Trimbos-instituut en het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ). Vergelijk [Databank Effectieve sociale interventies actueler dan ooit \(movisie.nl\)](#)

12 Wilmink, Hans (2022), 'Ongetemde problemen en een getemde overheid'. Platform O, 20 januari 2022. platformoverheid.nl/artikel/ongetemde-problemen-en-een-getemde-overheid

geving, de context waarin ze worden ingezet. Een interventie kan op zichzelf nog zo effectief lijken, ze kan in een specifieke context of onder verkeerde randvoorwaarden toch het beoogde doel niet bereiken. De samenleving is geen fabriek waar interventies op mechanische wijze kunnen worden toegepast. De toepassing vindt plaats in contexten die soms gegeven en soms beïnvloedbaar zijn. Een terugkerende tegenwerkende randvoorwaarde, zo is inmiddels duidelijk, is die van discontinuïteit. Het is de olifant in de kamer van het sociaal domein: levensgroot aanwezig en belemmerend, maar vaak niet serieus genomen om de werkzame interventies uit databanken in de praktijk tot hun recht te laten komen.

Continuïteit is een doorslaggevende randvoorwaarde voor effectiviteit van interventies. Hiervoor bestaat inmiddels voldoende overtuigende bewijsovervoering.¹³ Niet alleen wetenschappelijk bronnen maken dat duidelijk, we horen het ook uit de monden van professionals, cliënten en bewoners. Wetenschappelijke kennis, praktijkkennis en ervaringskennis wijzen dezelfde kant op: continuïteit is dé noodzakelijke randvoorwaarde voor effectieve uitvoeringspraktijken van sociaal beleid. We zullen dan ook de olifant van de discontinuïteit onder ogen moeten zien, hem ontleden en ervoor in de plaats het geheim van de lange relatie moeten onthullen, en daar – zoals dat nodig is in relaties – hard voor moeten gaan werken. Dat is dé opgave voor het sociaal beleid de komende tijd.¹⁴

Continuïteit
is dé nood-
zakelijke rand-
voorwaarde
voor effectief
sociaal beleid.

13 Ruig, Lennart de, J. Talman en M. Engelen (De Beleidsonderzoekers), *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond*. Mei 2020; Menger, Anneke (2018), *In berekende bezieling. Over professionaliteit en continuïteit in het forensisch-sociale werk*. Afscheidsrede Anneke Menger, 26 april 2018. Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht; Naert, Jan e.a. (2017), 'Continuity of care in youth services: A systematic review.' In: *Children and Youth Services Review* 75 (2017) 116-126; Naert, J., Stevens, C., Roose, R., Vanderplasschen, W. (2017), 'Continuïteit in het hulpverleningstraject: Interpretatief onderzoek naar de beleving van jongeren in de jeugdhulp.' In: *Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk*, jaargang 56, nr. 3/4, pp. 55-70; Gardeniers, Maartje, Annemieke de Vries De Glind (2012), *Continuïteit in gezinshuizen. Ervaring gezinshuisouders en onderzoeksgegevens verzameld*; Haggerty, J. L., Reid, R. J., Freeman, G. K., Starfield, B. H., Adair, C. E., & McKendry, R. (2003). Continuity of care: a multidisciplinary review. *BMJ: British Medical Journal*, 327(7425), 1219.

14 Neeltje Spit, Thijs Jansen, Radboud Engbersen (2021), 'Sociaal werk kampt op meerdere fronten met gebrek aan continuïteit'. In: *Sociale Vraagstukken* 24 mei 2021. Sociaal werk kampt op meerdere fronten met gebrek aan continuïteit – Sociale Vraagstukken; Engbersen, Radboud (2021), 'Gebrek aan continuïteit in de uitvoering van de bijstand is een groot probleem'. In: *Sociale Vraagstukken*, 5 oktober 2021. Gebrek aan continuïteit in de uitvoering van de bijstand is een groot probleem – Sociale Vraagstukken

Hoofdstuk 3

(Dis)continuïteit op drie niveaus

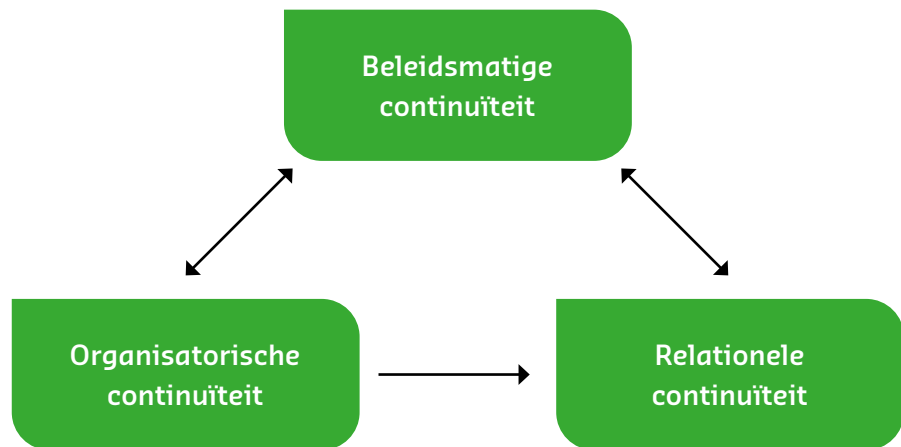
‘De gemeente heeft in beleid en uitvoer te maken met de meest kwetsbare inwoners, die hebben behoefte aan continuïteit, [...]. Zeker als je het hebt over maatschappelijke vraagstukken als bestaanszekerheid en armoede; dat gaat van generatie op generatie over, dat hebben we niet in vier jaar veranderd en daar hebben we een lange adem voor nodig. Door wisselingen heb je ook geen beleid dat structureel wordt gecontinueerd, daar begint het al, dan heb je ook niet de expertise die je langzaam opbouwt en waar op wordt voortgeborduurd. Dat levert druk op voor professionals. Niet elke professional staat achter de keuzes die worden gemaakt. De caseload is hoog, de druk is ook vanwege de financiën hoog. Uiteindelijk resulteert het in een systeem dat doorwerkt in de samenleving waardoor inwoners te maken krijgen met wisselende contacten en wisselende professionals. Dat kan niet goed zijn.’

(Esmah Lahlah, wethouder Tilburg)

We zoomen verder in op de mate van discontinuïteit in de huidige uitvoeringspraktijken van Wmo (zorg en welzijn), Participatiewet en Jeugdwet. Deze discontinuïteit manifesteert zich op drie op elkaar inwerkende niveaus: (1) beleidsmatig, (2) organisatorisch en (3) relationeel. Beleidsmatige discontinuïteit vindt plaats vanuit overheden (Rijk, gemeenten), organisatorische discontinuïteit vanuit maatschappelijke organisaties en aanbieders, en relationele discontinuïteit vanuit de praktijk van frontlijnwerkers. Consistent en coherent beleid gedurende een langere periode brengt rust in maatschappelijke organisaties die financieel en beleidsmatig van overheden afhankelijk zijn. Stabiele maatschappelijke organisaties kunnen op hun beurt ondersteunend zijn aan beleid, bijvoorbeeld doordat hun personeelsbestand niet voortdurend fluctueert. En een stabiel personeelsbestand is weer essentieel voor relationele continuïteit in uitvoeringspraktijken. Cliënten en bewoners worden dan niet telkens met een nieuw gezicht geconfronteerd, maar staan in contact met een professional met wie ze een relatie kunnen opbouwen. Dergelijke continuïteit is ook van belang voor sociale praktijken waarin geen hulpverlening maar samenlevingsopbouw (community organization) centraal staat. Ook in buurtwerk en opbouwwerk behoren professionals de tijd te krijgen om een buurt te leren kennen, terreinkennis op te doen, relaties met bewoners te leggen en vertrouwd te raken met belangrijke wijkactoren. We staan in het vervolg stil bij het belang van deze drie soorten continuïteit.

Consistent
en coherent
beleid
gedurende een
langere
periode brengt
rust in maatschappelijke
organisaties.

Figuur 1 - Interdependentie drie niveaus continuïteit



Gemeenten
kwamen
onvoldoende
aan de inhoud
toe.

Beleidsmatige continuïteit

De beleidscontext van het sociaal domein is in het algemeen niet gunstig voor het realiseren van continuïteit. De onrust en discontinuïteit zijn zichtbaar in de context van decentralisaties van het afgelopen decennium. De beweegredenen achter de decentralisaties waren en zijn legitiem. Door taken van het Rijk naar gemeenten over te hevelen ontstond de mogelijkheid publieke voorzieningen anders te organiseren. Die waren lange tijd te verstatelijk, te eenvormig en te veel gebaseerd op rechten en protocollen in plaats van op behoeften van inwoners in hun specifieke context. De decentralisaties konden een andere bestuurlijke context creëren (namelijk dichterbij de inwoners) die de noodzakelijk andere aansturing – van aanbod- en rechtengericht naar vraag-, behoeften- en situatiegericht – mogelijk zou maken. Het zou ook een dam kunnen opwerpen tegen de neiging om vooral op basis van incidenten, hectiek en politieke waan te acteren en veel meer op basis van stabiele en duurzame relaties.

Men is er echter, moeten we helaas constateren, nog maar beperkt in geslaagd die veranderde aansturing te realiseren. De oorzaken daarvan liggen zowel landelijk als lokaal en regionaal. Op zich staan veel beleidsdocumenten vol goede bedoelingen, maar de praktijk is weerbarstig. Dat komt mede doordat de goede bedoelingen doorkruist worden door allerlei andere, tegengestelde beleidsbewegingen. Kijken we naar het Rijk, dan was het de bedoeling dat deze overheidslaag zich vooral op de systeemvoorwaarden zou richten, zodat gemeenten zich in alle rust op de inhoud konden concentreren. De praktijk van afgelopen jaren was echter tegenovergesteld: gemeenten kwamen mede onvoldoende aan de inhoud toe omdat ze geconfronteerd werden met tekortschietende bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. Wat er vervolgens gebeurde was dat het Rijk zich van de weeromstuit via allerlei nieuwe beleidsprogramma's extra op de inhoud ging richten: gemeenten maakten immers onvoldoende vaart. Ten diepste ontbrak het het Rijk aan rust, geduld en rolvastheid om zorg te dragen voor de basisvoorwaarden die lokaal continuïteit van beleid mogelijk maken. In



Sociaal werkers hebben onvoldoende tijd om passende oplossingen te zoeken.

plaats daarvan kwamen er talloze inhoudelijke vernieuwingsprogramma's. Tegelijk wisten veel gemeenten evenmin via hun aansturing en inkoop continuïteit en rust aan te brengen. Het is, zeker in de beginfase, zoeken en tasten geweest op zoek naar de juiste visie, inkoop en organisatie. Daar waar gemeenten wel een uitgewerkte visie hadden en dat wisten te vertalen naar alle lagen van de gemeentelijke organisatie en samenwerking met hun partners, had dat positieve gevolgen voor zowel financiële als inhoudelijke stabiliteit.¹⁵ Maar terwijl gemeenten vooral geconfronteerd werden met een problematisch systeem en onvoldoende aan deze inhoud toekwamen, werkte het Rijk juist aan nieuwe inhoud. De rollen waren precies omgekeerd.¹⁶

Deze spanningen, gebrek aan duidelijkheid en onrust op beleidsniveau tussen Rijk en gemeenten waren én zijn niet bevorderlijk voor de nodige continuïteit in het sociaal domein. Onderzoek van Movisie onder sociaal werkers in 2020 toont dat de beleidsmatige situatie van hun gemeente het eigen werk verregaand beïnvloedt. Dit hangt samen met twee factoren: de lokale financiële situatie en het inkoopbeleid.

Ten eerste geeft een meerderheid aan dat de financiële tekorten een negatieve invloed hebben op de uitoefening van hun werk. Doordat het (toeneemende complexe) werk door hetzelfde aantal of zelfs minder professionals moet worden uitgevoerd, ontstaat overbelasting en vaak ook daadwerkelijk verzuim. Sociaal werkers hebben onvoldoende tijd om passende oplossingen te zoeken. Hierdoor ontstaan wachtlijsten, ligt de nadruk op 'het blussen van brandjes' en is er minder tijd voor menselijk contact bij ingrijpende gebeurtenissen. Sociaal werkers ervaren ten diepste dat geld de belangrijkste drijfveer wordt bij het maken van afwegingen, terwijl het hen juist om de ondersteuningsbehoefte te doen is. Verder nemen verantwoordingsdruk en administratieve taken toe en ontbreekt het aan ruimte en geld voor innovatie.¹⁷ Sociaal werkers worden nog steeds bedolven onder registratieverplichtingen die vooral wantrouwen uitstralen.

Ten tweede leidt het inkoopbeleid tot discontinuïteit. Een sociaal werker over de invloed van aanbestedingen op de beroepsuitoefening: *'Het geeft erg veel onrust en stress binnen de organisatie. De onrust ontstaat door de onzekerheid of we het wel of niet gegund krijgen en de stress omdat het bijna iedereen meer werk kost om hier aan bij te dragen. Iedereen wordt geacht om input te leveren omdat er op de werkvloer de meeste kennis is over de praktijk en hier worden erg veel overleggen voor ingepland terwijl de tijd er eigenlijk niet is. Daarbij gaat het gewone werk ook gewoon door en daarom wordt het primair proces te vaak overvraagd.'* Dit negatieve oordeel wordt bevestigd door een groot deel van de sociaal werkers. Aan-

15 Vergelijk onder andere de bevindingen van de Visitatiecommissie Financiële beheersbaarheid sociaal domein: <https://vng.nl/artikelen/visitatiecommissie-financiele-beheersbaarheid-sociaal-domein>

16 VNG (2019), *De Staat van het sociaal domein. Terug-, rond- en vooruitkijken*. Den Haag.

17 Judith Jansen, Julia Ketel, Sonja Liefhebber, Barbara Panhuijzen en Mariël van Pelt (2021), *De stand van het sociaal werk in Nederland. De grote raadpleging van het sociaal werk 2020*. Movisie, Mei 2021. p. 23

bestedingen leiden tot onzekerheid of de opdracht opnieuw gegund wordt, tot onzekerheid over baanbehoud en daarmee over de voortzetting van de hulpverlening aan cliënten en inwoners. Sociaal werkers investeren veel tijd om een aanbesteding opnieuw te krijgen, wat ten koste gaat van het inhoudelijke werk. Ze moeten input leveren en meedoen aan overleggen. Ze moeten administratief vastleggen of ze hun targets behalen. Deze onzekerheid heeft tot gevolg dat bepaalde investeringen of projecten worden vooruitgeschoven of uitgesteld. Wanneer een andere partij de aanbesteding wint, heeft dit grote gevolgen voor de relaties met cliënten en inwoners, samenwerkingsnetwerken, voorzieningen en lopende projecten. En de nieuwe partij begint weer van voren af aan.¹⁸

Aanbestedingen zorgen niet alleen bij de organisaties maar ook in de wijken voor onrust, doordat er steeds nieuwe partijen op het wijktoneel verschijnen. De wijk-werkelijkheid is dat bewoners de continue factor zijn, zeker als ze lang op dezelfde plek wonen. In Rotterdam kunnen bewoners die betrokken zijn bij Opzoomer Mee, een organisatie die zich inzet op *community organization* op straatniveau, dat goed verwoorden. De organisatie bestaat inmiddels een kwart eeuw. Vaak zien ze binnen één collegeperiode een stoet van wisselende wijkambtenaren, wijkmanagers, wethouders en tal van andere wijkactoren langskomen.¹⁹ Ofwel: colleges, wethouders, ambtenaren en professionals komen en gaan, maar de problemen van inwoners blijven bestaan.

Een recent essay van de VNG maakt duidelijk dat beleidsmatige continuïteit ook moeilijker dan voorheen te realiseren is door de druk van de media. De zogeheten medialogica zorgt ervoor dat incidenten uitmonden in de roep om een stevige aanpak, met nieuwe en vaak gestapelde interventies als gevolg. Elk incident kan zo leiden tot een nieuwe voorziening om sneller actie te kunnen ondernemen. Een voorbeeld daarvan is de groei van het aantal (anonieme) meldpunten over zorg en overlast of over zorgwekkend gedrag. Meldpunten leiden, maakt het essay inzichtelijk, tot formalisering en bureaucratisering van zorg en ondersteuning, en frustreren de mogelijkheden om zaken in de eigen kring en buurt op te lossen. Bewoners stappen niet meer op medebewoners af, maar leggen het in handen van instanties die een nieuwe route optuigen. De auteurs geven aan dat er in het verleden meer ruimte was voor uitvoerend professionals om op basis van kennis, inzichten en relaties zoekend tot oplossingen te komen. Politiek en samenleving accepteren een dergelijke 'langzame' aanpak niet meer. De snel groeiende stapeling van anonieme, contextloze registraties in systemen, mede als gevolg van meldingen, leidt tot gefragmenteerde hulp en gebrek aan continuïteit. Soms is snel en hard ingrijpen nodig, maar belangrijker is het de aandacht te richten op duurzame relaties tussen hulpverleners/sociaal werkers en hun cliënten/bewoners.²⁰

Vaak zien in-
woners binnen
één college-
periode een
stoet van
wisselende
wijkactoren
langskomen.

18 Ibidem p. 22

19 Engbersen, Radboud (2021), 'Alledaagse attentheid herontdekt. Jarenlang Opzoomeren betaalt zich uit tijdens coronapandemie.' In: Buurtwijs, 10 augustus 2021.

20 Janssens, Rienk, Gert Schout en Bert Wienen (2021), *De makke van meldpunten. Ruimte voor een relationele benadering bij sociale problematiek*. Den Haag: VNG, .

De laatste
tijd zien we
gelukkig
pleidooien
om ernst te
maken met
beleidsmatige
continuïteit.

De laatste tijd zien we gelukkig vanuit verschillende kanten pleidooien om ernst te maken met beleidsmatige continuïteit. Zo schaarden vijftien burgemeesters en maatschappelijke organisaties als Aedes en Sociaal Werk Nederland zich in 2021 achter het manifest *Dicht de kloof*.²¹ Het manifest is een pleidooi voor een Nationaal Herstel- en Perspectiefprogramma 'Leefbaarheid en Veiligheid', gericht op gebieden die te maken hebben met hardnekkige sociale problemen en achterstelling. De oproep te investeren in kwetsbare gebieden sluit aan bij een traditie van (grote)stedenbeleid waarvan het Rijk in 2010 afstand genomen had. De ondertekenaars pakken dit weer op, maar met een belangrijke aanvulling: ze hechten meer waarde aan een lange adem en noemen het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ) met zijn reikwijdte van twintig jaar als richtinggevend voorbeeld. Veel vooral stedelijke gebieden hebben de prijs moeten betalen van de afbouw van het specifieke wijkbeleid tien jaar geleden. Met de aankondiging van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid heeft het kabinet Rutte IV de oproep van de burgemeester gehonoreerd. Er komt *'een brede, domein-overstijgende wijkaanpak [...] die kwetsbare wijken weerbaar moet maken tegen ondermijnende criminaliteit, door een combinatie van veiligheidsbeleid, sociaal offensief en het bieden van een uitweg uit (drugs)criminaliteit richting werk of een opleiding'*.

Ook een recente studie van het Verwey-Jonker Instituut (VJI) naar succesvolle transformaties in de Jeugdzorg wijst op het belang van beleidsmatige continuïteit.²² Sommige gemeenten – het VJI selecteerde er vijf – zijn erin geslaagd een goed, overzichtelijk en betaalbaar jeugdhulpstelsel in te richten. Ze hebben hun lokale jeugdstelsel getransformeerd, terwijl hun jeugdhulp tevens budgettair beheersbaar bleef. Volgens het VJI bestaat er niet één specifieke succes- of faalfactor, al blijkt de politiek-sociale stabiliteit in de desbetreffende gemeenten wel een cruciale rol te spelen. Als – ondanks de wisselingen in politieke kleur of bestuurders – de visie, waarden en leidende principes overeind blijven, dan werkt dat positief uit. De vraag is of deze vijf gemeenten uitzonderingen blijven of dat er meer zullen volgen. De studie maakt duidelijk dat continuïteit ook niet gelijkstaat aan behoudzucht. Zorg en ondersteuning, zeker in de jeugdhulp, verdienen een andere organisatie-inrichting: minder afzonderlijk ingekocht en meer gerelateerd aan contextproblemen als bestaansonzekerheid en problemen in de gezins-situatie. Sowieso verdienen alle individuerichte interventies – de toets- en diagnosecultuur op scholen en de uithuisplaatsingen bij vermoedens van onveiligheid – serieuze aanpassing, zeker op de lange termijn. Ook dat past bij continuïteit: meer rust creëren vanuit normaliserende omgevingen en minder hijgerigheid om jongeren aan bepaalde normen te laten voldoen.

Wat positief stemt, is dat er in de zorginkoop een voorzichtige kentering aan de gang is: over de jaren heen is de maximale looptijd van jeugdhulpcontracten flink toegenomen. Waar in 2018 20% van de contracten een maximale looptijd had van meer dan 6 jaar, daar betrof dit percentage in 2020 62%.

21 Dicht de kloof: pleidooi voor herstel en perspectief | Movisie

22 Sondeijker, Frouke e.a. (2021), *Eigenwijs transformeren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut



Meer
gemeenten
kiezen voor
stabiliteit van
het hulpaanbod
door verlenging
van bestaande
contracten.

Hetzelfde beeld als in de jeugdhulp tekent zich af in de contractering Wmo, alhoewel minder uitgesproken. Ook bij de Wmo is er vaker sprake van een langere looptijd in de contracten, vooral die van 9 tot 12 jaar.²³ Volgens de Database gemeentelijke zorginkoop 2021 kiezen meer gemeenten voor stabiliteit van het hulpaanbod door verlenging van bestaande contracten. De trend naar langdurige contracten lijkt gestabiliseerd.²⁴

Organisatorische continuïteit

Beleidsmatige discontinuïteit heeft gevolgen voor hoe de organisatie opereert en professionals daarbinnen hun werk kunnen doen. Dit is al geïllustreerd aan de hand van de effecten van financiële tekorten en aanbestedingen. Het gevolg daarvan is dat organisaties intern sturen op meer efficiëntie en controle. Zo is ook het *New Public Management* ontstaan. De bestuurskundige Christopher Pollitt, auteur van *Time, Policy, Management. Governing with the past* (2008) benadrukt het verschil in tijdsyclus tussen enerzijds bestuurders en managers en anderzijds professionals in organisaties die volgens het *New Public Management* bestuurd worden. De doelen van de eerste groep staan vaak haaks op de langere tijdschalen en inspanningen waarmee de tweede groep op de werkvloer werkt. Hij vertelt over zijn interviews met dokters. *'Ik herinner mij een arts in Brighton in een oud, koud en nat gebouw, heel deprimerend. De arts die ik sprak maakte hele lange dagen. Hij had een klein benauwd kantoortje vol met koffievlekken. Maar hij klaagde niet. Hij was een toparts. Zo'n arts is vaak 10 jaar of meer aan een ziekenhuis verbonden. Hij heeft echter in toenemende mate te maken met mensen die invloed op zijn werk uitoefenen die een hele andere, veel kortere tijdshorizon hebben. De consultants die even een paar weken of maanden komen en de organisatie omgooien. Of met managers en voorzitters van Raden van Bestuur die steeds weer ergens anders een andere functie aanvaarden. In het ziekenhuis in Brighton, dat ik bestudeerd heb voor het boek, waren de doorlooptijden van het management twee jaar. De kwaliteit van het ziekenhuis was laag. Uit onderzoek blijkt dat de gemiddelde snelheid waarmee managers en bestuurders van ziekenhuis wisselen zelfs om het jaar is.'* Pollitt vraagt oog voor de langere tijdsyclus van professionals. *'Iedereen weet dat het vaak wel enige tijd kost voordat je in een nieuwe organisatie goed functioneert. In het begin moet je eerst wennen hoe dingen lopen, en je draai vinden. Hoe kan management en bestuur goed zijn als het elk jaar of elke twee jaar verandert?'*²⁵

23 PPRC Monitor gemeentelijke zorginkoop 2020. Stand van zaken inkoop diensten in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet EINDRAPPORTAGE 30-09-2020 open.overheid.nl/repository/ronl-d5192382-a280-4491-8214-a41b8f6b6ae5/1/pdf/monitor-gemeentelijke-zorginkoop-2020.pdf p. 53-54.

24 www.pianoo.nl/nl/database-gemeentelijke-zorginkoop-2021

25 Thijs Jansen (2009) 'Over de historische oppervlakkigheid van de bestuurskunde. Interview met Christopher Pollitt'. In: Thijs Jansen, Gabriel van den Brink en Jos Kole [red.] (2009) *Beroepstrots. Een ongekennde kracht*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, p. 93-104.

Organisatorische discontinuïteit en de onrust die dat meebrengt is een trigger om als sociaal werker het vak te verlaten. De wijze van organisatie-aansturing en de mate waarin professionals ruimte ervaren om het 'echte werk' te doen, hebben veel invloed. Vertrekkende sociaal werkers voeren vier redenen aan: een gebrek aan doorgroeimogelijkheden, hoge werkdruk, weinig steun uit de organisatie, en weinig erkenning.²⁶ Het zijn allemaal factoren die in verband staan met de gehaastheid en het efficiency-denken binnen organisaties. Gelukkig zijn er diverse initiatieven om hierin verandering aan te brengen. Zo heeft de Arbeidsmarkttafel Jeugd, een initiatief van Jeugdzorg Nederland, FNV Zorg & Welzijn, CNV Zorg & Welzijn en de ministeries VWS en J&V als doel om via 'continuïteit en stabiliteit' te werken aan een sterkere arbeidsmarkt. Een van de speerpunten is een 'aantrekkelijke organisatie'. Onderzoek onder bijna 400 werkers laat zien wat medewerkers belangrijk vinden voor een aantrekkelijke jeugdhulporganisatie. Tot de top tien van 'ingrediënten' behoren zaken als tijd voor reflectie, waardering en erkenning krijgen als professional, de aanwezigheid van een cultuur van vertrouwen, verminderen van regels en bureaucratie, en aandacht voor werkplezier en werkdruk. Ook binnen het programma 'Sociaal werk Werkt' is onderzoek gedaan naar wat sociaal werkers in het vak doet blijven. Daaruit komen – op basis van 17 interviews – zaken naar voren als het belang van intervisie en supervisie, meer tijd kunnen besteden aan cliënten, het combineren van managementtaken en uitvoerende taken, het combineren van scholing en werk, het stoppen met aanbestedingen en het doorgroeien en differentiëren in salaris.²⁷

Bovengenoemde initiatieven in jeugdhulp en sociaal werk zijn hoopvolle tekenen dat werkgevers en werknemers de handen ineenslaan om hun organisaties voor professionals aantrekkelijker te maken. Als dat lukt, werkt dat positief uit voor waar het uiteindelijk om gaat: meer relationele continuïteit.

Relationele continuïteit

Relationele continuïteit betreft de persoonlijke relatie tussen een cliënt of inwoner en een hulpverlener of sociaal professional die zich uitstrekt over een langere periode. De relatie krijgt daardoor voorspelbaarheid, continuïteit en coherentie voor de cliënt. Hij of zij wordt niet steeds met nieuwe gezichten in nieuwe situaties geconfronteerd. Metaforisch wordt relationele continuïteit wel omschreven als de lijm tussen verleden, heden en toekomst.²⁸

Relationele
continuïteit
wordt wel
omschreven als
de lijm tussen
verleden, heden
en toekomst.

26 Nader onderzocht: acht redenen waarom sociaal werkers het vak verlieten www.sociaalwerk-werkt.nl/werkgevers/nader-onderzocht-acht-redenen-waarom-sociaal-werkers-het-vak-verlieten

27 Hoe blijven sociaal werkers langer sociaal werker? www.sociaalwerk-werkt.nl/werkgevers/hoe-blijven-sociaal-werkers-langer-sociaal-werker

28 Naert, Jan e.a. (2017), 'Continuity of care in youth services: A systematic review.' In: *Children and Youth Services Review* 75 (2017) 116-126.

Het sociaal
werk heeft
een zekere
traagheid,
waardoor er
meer ruimte
is om een
relatie aan te
gaan met de
hulpvrager.

Elke keer weer blijkt dat zorgverleners en sociaal professionals continuïteit als kwaliteitsfactor breed onderschrijven. Een enquête van Stichting Beroepseer onder huisartsen, medisch specialisten, fysiotherapeuten en tandartsen bracht dat overtuigend in beeld.²⁹ Hun boodschap: patiënten kun je pas goed helpen als je hun achtergronden kent en voldoende tijd voor hen weet vrij te maken. Zo ontstaat immers een vertrouwensband, noodzakelijk voor de gewenste persoons- en situatiegerichte zorg. Relationale continuïteit hoeft overigens niet altijd in handen van één persoon te liggen, ze kan ook door een team worden geleverd. Stichting Beroepseer wijst op een reeks van kleinschalige zorg-initiatieven – een bekende is Buurtzorg – waarbinnen relationele continuïteit doorslaggevend is voor de geleverde kwaliteit.³⁰ Relationale continuïteit zorgt niet alleen voor een terugdringing van de zorgfragmentering, maar verbetert ook de kwaliteit en doelmatigheid ervan. Het leidt bijvoorbeeld tot minder doorverwijzingen van de eerste naar de tweede lijn.

Voor een adequate uitvoering van de Participatiewet is relationele continuïteit ook essentieel.³¹ Recent onderzoek naar de persoonlijke begeleiding van mensen die langdurig aangewezen zijn op bijstand, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW, wijst op de noodzakelijke vasthoudendheid om in contact te komen met de deelnemers, op de talrijke gesprekken die nodig zijn om tot een goede ‘diagnose’ te komen (geen intake van een uurtje) en op het tempo van de deelnemers dat leidend moet zijn. Cruciaal is de individuele aandacht van een vertrouwd contactpersoon: *‘Voor deelnemers is het van groot belang dat zij één professional als contactpersoon hebben. Deze luistert naar hun wensen, mogelijkheden en beperkingen en is altijd beschikbaar, zodat een vertrouwensrelatie wordt opgebouwd, de ander zich gezien en gehoord voelt en zich volwaardig mens voelt.’*

Effectief sociaal werk bestaat bij de gratie van relationele continuïteit. Dit geldt zowel voor het individueel gerichte sociaal werk (maatschappelijk werk) als voor vormen van sociaal werk gericht op gemeenschappen (buurtwerk, opbouwwerk). Verschillende auteurs benadrukken het belang van aandacht en geduld, zeker bij complexe hulpvragen. Ter Avest (2015): *‘Het sociaal werk heeft een zekere traagheid, waardoor er meer ruimte is om een relatie aan te gaan met de hulpvrager en er aandacht kan zijn voor levens- en gezinsvragen.’*³² Ter Avest verwijst naar de filosoof Harry Kunne-man die over ‘trage vragen’ spreekt. Hij doelt daarbij op vragen die ónder de hulpvraag liggen en de essentie van de problematiek blootleggen. Ter Avest noemt deze aanpak ‘slow maatschappelijk werk’, ‘waarin wordt gezocht naar het tempo van de ander om zo natuurlijkerwijs aansluiting te vinden bij de leefwereld van de ander.’

29 Stichting Beroepseer, *Brede verkenning zorglandschap*. Februari 2022.

30 Meulen, Corné van der, Jansen, Thijs en Pasker, Michelle (2017), *Zorg in de geest van kleinschaligheid. Terreinverkenning en afbakening. Position paper over kleinschalige zorg*. Stichting Beroepseer.

31 Ruig, Lennart de, Talman J. en Engelen M. (De Beleidsonderzoekers), *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond*.

32 Avest, David ter (2015), ‘Religieuze betrokkenheid is een voordeel voor de sociaal werker.’ In: *Sociale Vraagstukken online*, 7 mei 2015.

Net als in de spreekkamers van huisartsen, maatschappelijk werkers en klantmanagers is continuïteit ook een cruciale bouwsteen in praktijken van samenlevingsopbouw. Ook hier is het uitgangspunt dat het tempo van verandering door gemeenschappen zelf dient te worden aangegeven. Murray G. Ross benadrukt in zijn klassieker *Community Organization: Theory and principles* uit 1955 al het belang van een bedachtzaam tempo dat aansluit bij dat van de gemeenschap. Een relatie opbouwen met een buurtgemeenschap vraagt tijd, en investeringen in mensen en andere partners betalen zich vaak pas jaren later uit. In een studie van Platform31 uit 2014 naar nieuwe welzijnsfuncties in Rotterdam wijzen geïnterviewden op de vluchtigheid van veel nieuwe welzijnsinitiatieven.³³ Een van de geïnterviewden is een pastor van Wijkpastoraat Bloemhof. Hij vertelt dat het wijkpastoraat al decennialang in de wijk actief is en dat het centrum wordt gewaardeerd omdat het er zo lang is. 'Het centrum is een zekere factor. De wijkbewoners zijn vertrouwd met het centrum. Ze vertrouwen ons; dat vertrouwen hebben we in al die jaren opgebouwd.' Hij signaleert dat gemeentelijke voorzieningen steeds vaker een korte looptijd hebben zonder perspectief op een langere levensduur. De pastor stelt dat nieuwe partijen te gemakkelijk denken over het helpen van mensen: 'Vanwege de aanbestedingen komen nieuwe groepen en mensen bij ons langs om kennis te maken. Ze willen van ons informatie over de wijk. Dan krijgen we te horen dat ze met een methode gaan werken waarmee alles beter gaat. Dit testen we vervolgens door mensen naar hen toe te sturen en dan merken we dat veel van hen zich niet geholpen voelen. Die komen weer bij ons terug. Snel een methodiek, een kunstje en daarna moet het geregeld zijn. Zo werkt het in veel gevallen niet.' Niemand, zo leert het Platform31-onderzoek, gelooft in gemakkelijke kunstjes van snel wisselende professionele passanten. Ze zorgen voor onrust en cynisme bij bewoners.

Een relatie
opbouwen met
een buurt-
gemeenschap
vraagt tijd.

33 Engbersen, R., en Lupi, T. (2014), *Het belang van slow social work. Op zoek naar nieuwe welzijnsfuncties*. Platform31: Den Haag.

Hoofdstuk 4

Epiloog: investeren in continuïteit

‘Relationele continuïteit is erg belangrijk, maar staat voortdurend onder druk. Veel sociaal werkers en klantmanagers zitten maar kort op hun plek. Dat kan met de aantrekkelijkheid van het werk te maken hebben, dat kan te maken hebben met veranderende arbeidsvoorwaarden, dat ze vaker op flexibele contracten werken, dat soort push- en pull-factoren zullen daar zeker een rol in spelen. Verhalen van bijstandsgerechtigden die het gevoel hebben dat ze elke keer weer opnieuw moeten beginnen bij een nieuw persoon zijn bekend.’³⁴

(Rik van Berkel, Rijks Universiteit Utrecht)

We zullen de factoren die discontinuïteit veroorzaken moeten aanpakken.

We vatten samen. Continuïteit is een cruciale voorwaarde voor een goede beleids- en uitvoeringspraktijk in het sociaal domein. Willen we sociale vraagstukken effectiever aanpakken dan moeten we afscheid nemen van een te haastige overheid die geduld mist om voort te bouwen op bestaande kennis en te snel resultaten wil zien. Haastige spoed is zelden goed en dat geldt in het bijzonder voor het sociaal domein. Hoe kunnen overheden en in het bijzonder gemeenten de komende college- en raadsperiode investeren in continuïteit? Allereerst is het te gemakkelijk om alleen maar naar het Rijk te kijken. ‘Als het Rijk maar zorgt voor voldoende geld dan komt het wel goed met de continuïteit.’ Dat is namelijk niet het geval. Natuurlijk moet de basis financieel en staatkundig op orde zijn. Dat is de kerntaak van het Rijk. Maar gemeenten hebben binnen hun eigen context ook zelf mogelijkheden om aan meer continuïteit en stabiliteit te werken. En dat geldt eveneens voor maatschappelijke organisaties en uitvoerende professionals. We zullen dus de factoren die discontinuïteit veroorzaken moeten aanpakken. Daarvoor zijn er in dit essay drie uitgewerkt die nauw met elkaar samenhangen. We lopen ze nog eens kort langs en dan gericht op de tegenhanger van continuïteit, namelijk het slechten van discontinuïteit.

Ten eerste verdient het aandacht om *beleidsmatige discontinuïteit* te doorbreken. Deze vorm van discontinuïteit komt voort uit medialogica, uit politieke daden- en vernieuwingsdrang en uit een gebrek aan goede financiële, interbestuurlijke en staatkundige randvoorwaarden, die rust en stabiliteit

³⁴ Berkel, R. van (2021). *Continuïteit in de bijstand: opgave voor klantmanager en beleidsmaker. Het vraagstuk blijft hetzelfde, de omgeving verandert en het is zoeken naar continuïteit in de aanpak.* Geraadpleegd via www.movisie.nl/artikel/continuïteit-bijstand-opgave-klantmanager-beleidsmaker



Besef dat
vernieuwing
niet altijd
gelijk staat aan
verbetering en
bouw voort op
de kennis die
er al is.

frustreren, zowel bij gemeenten als op de professionele werkvloer. Ze uit zich vaak in nieuwe programma's en projectsubsidies en in onvoldoende langetermijncommitment, ook op lokaal niveau. Hier liggen voor gemeenten zowel politieke als bestuurlijke aangrijpingspunten: werk vanuit een breed gedragen langetermijnvisie en investeer in langdurige subsidierelaties. Besef dat vernieuwing niet altijd gelijk staat aan verbetering en bouw voort op de kennis die er al is. Gebruik de bestaande databanken Effectieve Interventies waarin een schat aan praktische kennis over het sociaal domein is te vinden. Weersta de druk om bij problemen, tegenslag of incidenten voortdurend via bypasses (meldpunten bijvoorbeeld) een extra interventie te plegen die bestaande sociale relaties frustreert. Ga uit van reguliere, vanzelfsprekende professionals in de normale leefsituaties, zoals onderwijzers, verpleegkundigen en wijkwerkers, en zorg dat die versterkt worden. Maak gebruik van de praktische ervaringskennis van frontliniewerkers, bewoners en cliënten om zo een doorleefde visie op sociaal beleid te formuleren. Kies voor de langdurige ontmoeting en relaties en weersta de druk om op basis van politieke druk, incidenten of gewoonweg modegrillen het beleid telkens aan te passen. Beleidsmatige continuïteit staat zeker niet gelijk aan behoudzucht. Er is, zoals beschreven, voldoende aanleiding om het sociaal domein door te blijven ontwikkelen volgens een duidelijke visie: meer vanuit inwoners in hun context en minder vanuit allerlei individugericht en gestapeld aanbod.

Ten tweede is het nodig om organisatorische discontinuïteit te verminderen. Deze vorm van discontinuïteit komt voort uit bestaans- en financiële onzekerheid van organisaties. Dit hangt in de semipublieke sector nauw samen met aanbestedingsregels en opgelegde concurrentie die duurzame samenwerkingsafspraken tussen organisaties en gemeenten frustreren. In dit opzicht is er een directe relatie met het beleid. Discontinuïteit in organisaties komt eruit voort dat medewerkers zich minder duurzaam aan organisaties willen verbinden. Allereerst liggen hier aangrijpingspunten in beleid, bijvoorbeeld door meer duurzame contractrelaties. Gelukkig lijkt hier sprake van een kentering en sluiten gemeenten vaker contracten af voor een langere periode (ook het instrument aanbesteding zelf staat steeds meer ter discussie). Verder zorgen steeds meer gemeenten via hun contractvoorwaarden dat juist samenwerking en niet concurrentie een stimulans krijgt. Naast inkoopbeleid liggen er ook aanknopingspunten in de organisaties zelf. Het is vanuit enquêtes en onderzoeken immers volstrekt duidelijk wanneer een organisatie voor werknemers aantrekkelijk is en blijft. Van managers van organisaties vergt het leiderschap en lef om dat in de praktijk waar te maken.

Ten derde is het nodig *relationele discontinuïteit* te bestrijden. Deze vorm van discontinuïteit hangt eveneens samen met de vorige vormen. Wat telkens ontbreekt is de lange adem: beleidsmatige continuïteit en bestaans- en financiële zekerheid voor organisaties die professionals in staat stellen duurzame contacten met hun doelgroep aan te gaan. Aan de andere kant is het ook niet zo dat sociaal werkers volledig machteloos zijn overgeleverd aan de systemen waarin zij zich bevinden. Een zelfbewuste houding van sociaal werkers die zich niet gek laten maken door alle vernieuwingsdrang doet wonderen. Te vaak nog aanvaarden ze lijdzaam opdrachten van hogerhand

om nuttige interventies te stoppen of weer een nieuw project te starten. Er is vaak veel mogelijk als zij hun professionele vrijheid durven te benutten.³⁵ Menger noemt dit 'vrolijk blijven in bureaucratie': je moet het spel leren spelen.³⁶ Ook Margo Trappenburg, bijzonder hoogleraar Grondslagen van het Maatschappelijk Werk aan de Universiteit voor Humanistiek, stipt dit aan in haar Marie Kamphuis Lezing (2019): laat je als sociaal werker niet ontmoedigen door de bureaucratie en beweeg speels mee met de belevingswereld van politici en beleidsmakers, net als met die van cliënten.

Tot slot: lange relaties hebben onnoemelijk veel waarde. Maar net zoals in gewone relaties vragen ze wel onderhoud. Dat onderhoud vindt bijvoorbeeld plaats door meer onderling van elkaar te leren. Gemeenten hoeven niet zelf allemaal het wiel uit te vinden noch zelf het relatiegeheim te ontdekken. Dat onderlinge gesprek en die ervaringsuitwisseling kunnen nog wel een impuls krijgen. Het maakt de relatie alleen maar sterker.

Lange relaties
vragen wel
onderhoud.

³⁵ Neeltje Spit, Thijs Jansen, Radboud Engbersen (2021), 'Sociaal werk kampt op meerdere fronten met gebrek aan continuïteit'. In: *Sociale Vraagstukken online* 24 mei 2021.

³⁶ Menger, A. (2018), *De werkalliantie in het gedwongen kader*. Den Haag: Eburon.

Literatuur

Avest, David ter (2015), 'Religieuze betrokkenheid is een voordeel voor de sociaal werker.' In: *Sociale Vraagstukken online*, 7 mei 2015.

Beek, Krijn van, Marjone Steketee, Lia van Doorn & Marcel Ham (red.) (2017), *1 op de 4 Kindermishandeling, een publiek probleem*. Amsterdam: Van Gennep.

Beugelsdijk, Sjoerd (2021), *De Verdeelde Nederlanden. Hoe een perfecte storm een klein landje dreigt te splijten (en wat we daaraan kunnen doen)*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Beugelsdijk, Sjoerd (2022), 'Steeds opnieuw tijdelijke financiering holt de publieke sector uit.' In: *Trouw* van 24 februari 2022.

Cottam, Hillary (2018) *Radical help. How We Can Remake the Relationships Between Us and Revolutionise the Welfare State*.

Databank Effectieve sociale interventies actueler dan ooit (movisie.nl)

Dicht de kloof: pleidooi voor herstel en perspectief | Movisie

Engbersen, Radboud (2003). 'Renovatio perpetua. (Dis)continuïteit in sociaal beleid.' In: Hortulanus, R.P. en Machielse, J.E.M. (red.) (2003), *Beschouwingen over de sociale sector*. Het Sociaal Debat Deel 9, p. 19-28.

Engbersen, R. en T. Lupi (2014), *Het belang van slow social work. Op zoek naar nieuwe welzijnsfuncties*. Den Haag: Platform31.

Engbersen, Radboud (2021), 'Alledaagse attentheid herontdekt. Jarenlang Opzoomeren betaalt zich uit tijdens coronapandemie.' In: *Buurtwijs*, 10 augustus 2021.

Engbersen, Radboud (2021), 'Gebrek aan continuïteit in de uitvoering van de bijstand is een groot probleem'. In: *Sociale Vraagstukken*, 5 oktober 2021. Gebrek aan continuïteit in de uitvoering van de bijstand is een groot probleem – Sociale Vraagstukken

Hoogerwerf, A. (1987), 'De levensloop van problemen: definiëring, precisering en oplossing.' In: *Beleidswetenschap* 1987/2, p. 159-181.

Hoenderkamp, Jeroen (2008), *De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid*. Den Haag: SCP.

Gardeniers, Maartje, Annemieke de Vries (2012). *Continuïteit in gezinshuizen. Ervaring gezinshuisouders en onderzoeksgegevens verzameld*. De Glind: Gezinspiratieplein.

Haggerty, J. L., Reid, R. J., Freeman, G. K., Starfield, B. H., Adair, C. E., & McKendry, R. (2003). Continuity of care: a multidisciplinary review. *BMJ: British Medical Journal*, 327(7425), 1219.

Janssens, Rienk (2019), *Samenwerken op de meent. Over autonomie van gemeenten, hun onderlinge solidariteit en de rol van het Rijk*. Den Haag: VNG.

Janssens, Rienk, Gert Schout en Bert Wienen (2021), *De makke van meldpunten. Ruimte voor een relationele benadering bij sociale problematiek*. Den Haag: VNG.

Thijs Jansen (2009) 'Over de historische oppervlakkigheid van de bestuurskunde. Interview met Christopher Pollitt'. In: Thijs Jansen, Gabriel van den Brink en Jos Kole [red.] (2009) *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, p. 93-104.

Menger, Anneke (2018). *In berekende bezieling. Over professionaliteit en continuïteit in het forensisch-sociale werk*. Afscheidsrede. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht.

Menger, A. (2018), *De werkalliantie in het gedwongen kader*. Den Haag: Eburon.

Menger, Anneke, Lous Krechtig en Jacqueline Bosker (2016), *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk*. Amsterdam: SWP.

Meulen, Corné van der, Jansen, Thijs en Pasker Michelle (2017), *Zorg in de geest van kleinschaligheid*.

Naert, Jan e.a. (2017), 'Continuity of care in youth services: A systematic review.' In: *Children and Youth Services Review* 75 (2017) 116-126.

Naert, J., Stevens, C., Roose, R., Vanderplasschen, W. (2017), 'Continuïteit in het hulpverleningstraject: Interpretatief onderzoek naar de beleving van jongeren in de jeugdhulp.' In: *Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk*, jaargang 56, nr. ¾, pp. 55-70.

Neeltje Spit, Thijs Jansen, Radboud Engbersen (2021), 'Sociaal werk kampt op meerdere fronten met gebrek aan continuïteit'. In: *Sociale Vraagstukken online* 24 mei 2021.

Nelissen, N., T. Akkermans en H. de Wit (1985), *Over het verkennen van sociale problemen*. Zeist: Kerkebosch, 1e druk.

Pollitt, Christopher (2008), *Time, Policy, Management. Governing with the past* (2008). Oxford: Oxford University Press.

Putters, Kim (2019), *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.

Rittel, Horst W.J. and Webber, Melvin M., 'Dilemma's in a General Theory of Planning'. In: *Policy Sciences* 4, no 2 (1973): 155-69.

Ross, Murray, G. (1955), *Community Organization: Theory and principles*. New York: Harper and Brothers. Nederlandse vertaling.

Ross, Murray G. (1957), *Gemeenschapsorganisatie. Grondbeginselen en theorie*. Arnhem: Van Loghum Slaterus.

Ruig, Lennart de, J. Talman en M. Engelen (De Beleidsonderzoekers), *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond*. Mei 2020; Menger, Anneke (2018), *In berekende bezieling. Over professionaliteit en continuïteit in het forensisch-sociale werk*.

Standing, Guy (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. Bloomsbury.

Schuyt, Kees (red.), *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*, Amsterdam: De Balie.

Sondeijker, Frouke e.a. (2021), *Eigenwijs transformeren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Neeltje, Spit (2021), Neeltje Thijs Jansen, Radboud Engbersen (2011), 'Sociaal werk kampt op meerdere fronten met gebrek aan continuïteit.' In: *Sociale Vraagstukken Online*, 24 mei 2021.

Stichting Beroepseer (2022), *Brede verkenning zorglandschap*. Utrecht: VvAA.

Vlaams Welzijnsverbond (2012). *Continuïteit van zorgrelaties*. Werken aan Welzijn. Adviezen van het Vlaams Welzijnsverbond. Advies 7.

VNG (2019), *De Staat van het sociaal domein. Terug-, rond- en vooruitkijken*. Den Haag: VNG.

Vuyk, Kees (2018), *Oude en nieuwe ongelijkheid. Over het failliet van het verheffingsideaal*. Utrecht: Uitgeverij Klement.

Wilmink, Hans (2022), 'Ongetemde problemen en een getemde overheid'. Platform O, 20 januari 2022.
platformoverheid.nl/artikelongetemde-problemen-en-een-getemde-overheid



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken