



Maarten Kwakernaak

Freek de Meere

Onno de Zwart



# Van beleid naar praktijk?

Reflectie op het beleid sociaal domein in de  
gemeente Medemblik  
Eindrapportage



# Inhoudsopgave

<b>1. Aanleiding</b>	<b>3</b>
Onderzoeksaanpak	3
<b>2. Consistentie &amp; samenhang</b>	<b>4</b>
Algemene indruk van het geformuleerde beleid	4
Risico's	4
<b>3. Preventie: hoe krijgt het vorm?</b>	<b>9</b>
<b>4. Uitvoerbaarheid beleid</b>	<b>10</b>
Rol van beleid in het dagelijks werk	10
<b>5. Conclusie en aandachtspunten</b>	<b>11</b>
Conclusie	11
Aandachtspunten	11
Bijlage: bestudeerde beleidsstukken	13

# 1. Aanleiding

Zes jaar na de decentralisaties in het sociaal domein staat de gemeente Medemblik voor een uitdaging. De transformatiedoelen zijn ambitieus, maar net als veel andere gemeenten heeft Medemblik te maken met financiële tekorten in het sociaal domein. Met deze tekorten is er een behoefte ontstaan om meer grip te krijgen op hoe beleid doorwerkt in de uitvoering van het sociaal domein en waar sturing mogelijk en nodig is.

Een achterliggend probleem dat de gemeente zelf opmerkt, is dat beleid in het sociaal domein incrementeel ontstaan is: er zijn steeds nieuwe plannen voor een klein beleidsvraagstuk ontwikkeld, waardoor er een risico is op beperkte samenhang. Hierdoor zou beleid mogelijk tegenstrijdig of ondoorzichtig kunnen zijn. De gemeente Medemblik heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd een oriënterend onderzoek uit te voeren naar het bestaande beleid. Centraal staan a) de mate waarin consistentie en samenhang bestaat in beleidsstukken, en b) de mate waarin het beleid als uitvoerbaar ervaren wordt door de uitvoering in het sociaal domein.

De volgende hoofdvraag is geformuleerd:

*In hoeverre is het huidige beleid van het sociaal domein in de gemeente Medemblik passend in termen van consistentie, samenhang, preventie en uitvoerbaarheid?*

Deze onderzoeksvraag is opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre is er sprake van **consistentie en samenhang** in het geformuleerde beleid?
2. In hoeverre stuurt het geformuleerde beleid aan op **preventie** van problematiek en (kostbare) zorg?
3. In hoeverre wordt het beleid als **uitvoerbaar** ervaren door uitvoering in het sociaal domein?

## Onderzoeksaanpak

Om antwoorden te vinden op de hierboven geformuleerde vragen, is een combinatie van documentstudie en groepsgesprekken gemaakt. In de praktijk is gesproken met betrokken Wmo-consulenten, jeugdhulp, jongerenwerk, opbouwwerk en beleidsmedewerkers.

- **Beleidsscan:** eerst is een kritische analyse uitgevoerd van relevante beleidsdocumenten. Deze zijn gescreend op een aantal aandachtspunten: consistentie, preventie en begrijpelijkheid.
- **Gesprek beleid:** vervolgens zijn de uitkomsten besproken met beleidsmedewerkers. De voorlopige resultaten zijn naar aanleiding hiervan bijgeteld.
- **Groepsgesprek uitvoering sociaal domein:** vervolgens heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met uitvoerders in het sociaal domein (jeugdhulp, Wmo-consulenten, opbouwwerk, jongerenwerk). Met hen is besproken in hoeverre het geformuleerde beleid invloed heeft op hun werkpraktijk en hoe zij zich verhouden tot de beleidsmedewerkers.
- **Groepsgesprek teamleiders sociaal domein:** ook met teamleiders is vervolgens besproken in hoeverre de werkpraktijk beïnvloed wordt door gemeentelijk beleid en in hoeverre zij beleid vertalen richting hun teamleden.
- **Gezamenlijke reflectie:** het traject is afgesloten met een gezamenlijke reflectie met beleidsmedewerkers en uitvoering. In dit gesprek zijn de resultaten getoetst aan een brede groep betrokkenen en er heeft een gesprek plaatsgevonden over mogelijke vervolgacties.

## 2. Consistentie & samenhang

In dit onderzoek is een documentstudie uitgevoerd van de belangrijkste beleidsstukken van het sociaal domein in de gemeente Medemblik, met in het bijzonder het Beleidsplan 2019-2022 en het Uitvoeringsplan 2019. In bijlage 1 is een overzicht van alle bestudeerde stukken te vinden. Eerst wordt een algemene indruk gegeven van de beleidsstukken (2.1). Vervolgens wordt ingegaan op mogelijke risico's in het geformuleerde beleid (2.2). Waar deze besproken zijn met uitvoerders, teamleiders en beleidsmedewerkers zijn de bevindingen aangevuld met uitkomsten uit de groepsgesprekken.

### Algemene indruk van het geformuleerde beleid

Het beleidsplan 2019-2022 en het uitvoeringsplan 2019 formuleren omvangrijke en ambitieuze doelstellingen voor het Medemblikse sociaal domein. Het is een veelomvattend programma, waarbij de nadruk ligt op het behouden en verbeteren van de kwaliteit van ondersteuning. Zonder in theoretische zijsporen te belanden is in de stukken zinvol gebruik gemaakt van inzichten uit de literatuur. In bedoeling, visie en onderbouwing zijn het rijke documenten. Het beleid schetst een rooskleurig beeld voor bewoners van Medemblik: er wordt een mooie toekomst geschetst.

Er zitten geen noemenswaardige tegenstellingen of inconsistenties in de beleidsstukken. Er is een heldere samenhang in de stukken te zien, doordat het gebouwd is op een heldere en goed uitgewerkte visie. Dit is bewonderenswaardig, aangezien er veel partijen betrokken waren bij de totstandkoming van deze beleidsstukken. Een uitleg van wat de relaties en afhankelijkheden zijn tussen speerpunten en beoogde acties ontbreekt. Hoewel er geen tegenstrijdigheden lijken te zijn, is er beperkte aandacht voor hoe acties en doelstellingen op elkaar inwerken. Ook ontstaat de vraag in hoeverre de doelstellingen haalbaar zijn. Er zijn maar liefst 37 speerpunten geformuleerd in het uitvoeringsplan, waarbij concretisering, prioritering en fasering vaak ontbreekt of voor brede interpretatie vatbaar is. Waar het plan geen (noemenswaardige) inconsistenties en tegenstrijdigheden kent, zullen die in de vertaling naar de uitvoering mogelijk wel ontstaan door interpretatie. Wanneer al deze doelstellingen behaald zouden moeten worden in de periode 2019-2022, zou dit bovendien vragen om aanzienlijke inzet en investeringen. De vertaling naar de inzet van middelen ontbreekt in de stukken.


### Risico's

Uit de analyse van de beleidsstukken komen een aantal risico's naar voren. Deze worden hieronder besproken. Waar relevant worden deze inzichten aangevuld met uitkomsten van de groepsgesprekken.

#### *Beperkte prioritering en concretisering*

Het uitvoeringsplan moet een vertaling bieden van beleidsvisie naar de uitvoeringspraktijk in het sociaal domein. Het uitvoeringsplan telt 37 speerpunten met daaronder tientallen actiepunten. Het lijkt een te grote opgave voor de uitvoering om al deze uitgangspunten in korte tijd te realiseren. Bij vrijwel alle actiepunten is aangegeven dat er in 2019 gestart moet worden, maar het is niet helder over welke periode het strekt. Prioritering ontbreekt: wat moet vandaag, wat kan morgen?

In het uitvoeringsplan worden uitwerkingen gemaakt van doelstellingen naar activiteiten: "wat gaan we hiermee doen". Het is echter niet altijd duidelijk wie "we" is en verdere uitwerkingen van de acties ontbreken nog: onduidelijk is wat de concrete taken zijn, wie het gaat uitvoeren en in welke periode dit precies moet gebeuren. Hoeveel FTE is er bijvoorbeeld nodig voor de diverse bouwstenen, pijlers, speerpunten en activiteiten? Er wordt veel overgelaten aan de uitvoerders in het interpreteren van en invulling geven aan acties. Bovendien is het niet helder wanneer een activiteit 'volbracht' is: het kan een eenmalige actie zijn of een wekelijks programma: in beide gevallen wordt letterlijk genomen voldaan aan het doel.



Een voorbeeld is het volgende actiepunt: "We zetten diverse (gespreks)methodieken in om eigen regie en eigen verantwoordelijkheid te stimuleren bij inwoners." Veel professionals in de uitvoering zullen ervaren dat zij dergelijke methodieken al inzetten en zich niet geroepen voelen om hier actie op te ondernemen.

### *Wat zegt de uitvoering?*

*Er wordt veel overgelaten aan de uitvoerders in het interpreteren van en invulling geven aan activiteiten. De nog vrij algemeen omschreven 'acties' worden inderdaad ook (gedeeltelijk) ingevuld met reeds bestaande werkwijzen. De ervaring is dat gemeentelijk beleid niet overal invloed heeft op de uitvoering, in het bijzonder bij de jeugdhulp: "jeugdzorg wordt in Den Haag bepaald", geeft iemand aan.*

### *Ontbreken van normen*

In de bestudeerde stukken wordt duidelijk wat de waarden van de gemeente zijn. Normen lijken echter te ontbreken in de stukken. Met andere woorden, het is helder waar de gemeente naar streeft, maar wat is 'voldoende'? Het lijkt nu alsof alle inwoners een 10 moeten krijgen voor geluk en gezondheid. Waar/wanneer is een 7 voldoende?

### *Wat zegt de uitvoering?*

*De uitvoering heeft inderdaad geen helder beeld welke normen zouden gelden wanneer iemand verder te helpen. In het beleid lijkt het nu alsof iedereen een 10 moet krijgen voor geluk en gezondheid. In de praktijk wordt vooral hard gewerkt om iemand niet onder de 6 te laten zakken, geven betrokken uitvoerders aan.*

### *Relatie met financiën afwezig*

Inhoud en financiën beïnvloeden elkaar sterk in het sociaal domein: budgetten bepalen wat er in de praktijk mogelijk is en het werk van professionals beïnvloedt vanzelfsprekend welke kosten er gemaakt worden. De relatie tussen ambitie, uitvoering en financiën is echter afwezig in de beleidsstukken. Hoe kunnen de kosten onder controle blijven, terwijl er invulling gegeven wordt aan deze ambitieuze doelstellingen?

### *Wat zegt de uitvoering?*

*Het lijkt er niet op dat uitvoering zich bezig houdt met de vraag hoe middelen het meest efficiënt gebruikt kunnen worden. Er is zeer beperkt zicht op wat de ondersteuning precies kost. Wel wordt ervaren dat er tekorten zijn aan menskracht, met name bij jeugdhulp en Wmo-consulenten: de financiële praktijk beïnvloedt de uitvoeringspraktijk dus weldegelijk.*

### *Leren en ontwikkelen krijgt beperkt vorm*

In het beleidsplan wordt benoemd dat er veel ruimte moet zijn voor leren en ontwikkelen. Het Kwaliteitskompas van Movisie levert hier een mooi kader voor. De slag naar de uitvoering ontbreekt echter: het wordt niet helder op welke wijze het lerend vermogen van de uitvoerend professionals wordt aangesproken. In het uitvoeringsplan zijn namelijk nauwelijks speerpunten en activiteiten die vorm geven aan reflecteren en leren. Het Living Lab biedt hier mogelijk wel invulling aan, maar het is niet helder of dit ook echt tot ontwikkeling is gekomen en in hoeverre dit een brede ontwikkeling faciliteert. Het risico is dat leren onderbelicht blijft, zeker wanneer werkdruk in de uitvoering toeneemt.

### *Wat zegt de uitvoering?*

Het lerend vermogen van de uitvoerend professionals lijkt beperkt te worden aangesproken. Meerdere professionals voelen wel enige ruimte hiervoor, zoals de benodigde intervisie binnen de jeugdhulp die nodig is voor de SKJ-registratie. De Westfriesland Academie wordt het meest genoemd om invulling aan het leren te geven. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat uitvoerders hier onvoldoende aan toekomen door tijdgebrek. Het Living Lab lijkt nog niet echt tot ontwikkeling gekomen. Het onderdeel leren lijkt op dit moment dan ook niet zodanig te functioneren dat dit een brede ontwikkeling tot 'blijvend leren' faciliteert.

#### *Positie inwoners met langdurige ondersteuning onduidelijk*

Het beleidsplan gaat uit van het tijdelijk ondersteunen van inwoners, zodat ze zo snel mogelijk op eigen benen kunnen staan. Een goede gedachte, die bij de meeste groepen gewenst en gepast is. Groepen die waarschijnlijk hun leven lang afhankelijk zijn van hulp zullen echter altijd bestaan. Mensen met (L)VB problematiek komen bijvoorbeeld niet voor in de stukken. Het is een omvangrijke groep – zeker als de groep niet-gediagnosticeerde mensen met een LVB wordt meegerekend. Tegelijkertijd is dit een groep die vaak gebonden is aan langdurige, vaak levenslange ondersteuning. Het roept vragen op hoe de ondersteuning voor deze groep eruit ziet. Het beleid mag hier meer aandacht aan geven.

#### *Beleid vraagt veel van wijkteams en collectieve voorzieningen*

De wijkteams krijgen in het beleidsplan een omvangrijke opgave om invulling te geven aan een aantal centrale beleidsdoelstellingen: "Wijkteams vormen de spin in het web als het gaat om preventief werken." Het is de vraag in hoeverre zij voldoende ruimte hebben en toegerust zijn om hier invulling aan te geven. Zeker omdat er nog veel ruimte is voor de invulling van de doelstellingen en 'acties'. Het inzetten op familienetwerkberaad en één gezin één plan vraagt bijvoorbeeld om bijscholing.

### *Wat zegt de uitvoering?*

In Medemblik wordt gewerkt met **functionele teams** (jeugd, Wmo, maatschappelijk werk en bijzondere bijstand) en **wijkteams** (gemeentelijk medewerkers van opbouwwerk, jongerenwerk, Wmo en externe partijen). De positie van en verhouding tussen de teams blijkt in de praktijk onduidelijk en een formele evaluatie heeft nooit plaatsgevonden. Invulling geven aan preventieve acties ligt nu met name bij het opbouwwerk en jongerenwerk (onderdeel van de wijkteams). In de functionele teams lopen wachttijden op, waardoor zij nauwelijks toekomen aan preventieve activiteiten. Die wens is er wel, geven zij aan.

Er wordt veel verwacht van collectieve voorzieningen. Wanneer er vroegsignalering van problematiek plaatsvindt, zou kostbare ondersteuning nog niet nodig zijn en kunnen voorliggende, collectieve voorzieningen voldoende steun bieden. Dit vraagt echter veel van deze voorzieningen en het is de vraag of deze toegerust zijn om met een nieuwe toestroom om te gaan.

### *Wat zegt de uitvoering?*

Het opbouwwerk, jongerenwerk en maatschappelijk werk is verenigd in de wijkteams. Schoolmaatschappelijk werk is aanwezig op de scholen. Verbindingen tussen opbouwwerk en de lokale infrastructuur lijken aanwezig in de kernen (dorpsraden, vrijetijdsverenigingen, religieuze instellingen en vrijwilligersorganisaties). Ondersteuning dichtbij wordt op verschillende manieren georganiseerd met spreekuren, het benutten van GGD locaties, Rode Kruis, 'koffie met een rietje', wandelgroepen, etc. Deze partijen lijken daarom goed vorm te geven aan de beleidsverwachtingen wat betreft preventieve activiteiten.

### *Ondersteuning dichtbij mogelijk lastig in 18 kernen*

Medemblik is qua inwoneraantal een gemeente van beperkte omvang. Toch zijn er meerdere functionele teams en wijkteams om dit gebied te dekken en qua inwoneraantal betekent dat een relatief kleine populatie per team. Deze populatie is echter verspreid over 18 kernen en 14 buurtschappen en het kan voor teams moeilijk zijn om in dorpskernen voeten aan de grond te krijgen. Dit kan preventie bemoeilijken. Bovendien vindt de toegang in de gemeente Medemblik telefonisch plaats. Hoewel deze telefonische toegang vaak gevolgd door een huisbezoek voor een (brede) uitvraag, kan het zijn dat er zaken in de eerste instantie gemist worden.

#### *Wat zegt de uitvoering?*

*Er is geen formele evaluatie geweest van de verschillende teams (functionele teams en wijkteams). De teams geven zelf aan dat bevolking hen goed kan vinden bij hulpvragen. Ze hebben in de kernen een goede bekendheid en krijgen tot nu toe een hoge waardering in het cliëntervaringsonderzoek. De telefonische toegang lijkt niet te leiden tot onvindbaarheid. Via het voorveld en email nemen mensen ook contact op met de teams.*

### *Beperkte samenwerkingspartners buiten sociaal domein*

- Het thema veiligheid komt nauwelijks aan bod in het geformuleerde beleid, terwijl er duidelijke verbanden zijn met sociaal domein. Vaak gaat om leden van dezelfde gezinnen die de partners in het veiligheidsdomein tegenkomen bij huiselijk geweld, crimineel gedrag en overlast op straat.
- In de gesprekken met uitvoering en teamleiders wordt benadrukt dat de verbinding tussen uitvoering van gemeentelijke ondersteuning en huisartsen nog zwak is. Dit terwijl zij vaak te maken hebben met dezelfde inwoners en huisartsen kunnen een belangrijke rol spelen in vroegsignalering en preventie.

#### *Wat zegt de uitvoering?*

*Vanuit de uitvoering wordt uitgesproken dat samenwerking met partners rondom openbare orde en veiligheid voor verbetering vatbaar is. Met name het opbouwwerk en jongerenwerk zouden gebaat zijn bij korte lijnen met partners uit de veiligheidsketen.*

### *Risico's van datagedreven sturing*

Datagedreven sturing heeft een grote positie in het beleids- en uitvoeringsplan. Dit is een verstandige beweging, maar hoe dit precies vorm krijgt is echter nog onhelder. Er is nog veel werk te verzetten. Cruciaal in datagedreven sturing is in de eerste plaats om de data op orde te hebben. Dit vraagt om een diepte-investering in monitoring. Daarnaast moet de gemeente zich ervan bewust zijn dat vraagstukken in dit domein zich niet altijd goed in cijfers laten meten. Inzetten op preventie en maatwerk vraagt om verrijking met kwalitatieve informatie. Anders bestaat het risico dat werkzame initiatieven en aanpakken verdwijnen, omdat hun werkzaamheid moeilijk in cijfers te vatten is. Waar verandering in cijfers goed meetbaar is, zijn veranderingsmechanismen moeilijk in kaart te brengen en belangrijke zaken als 'geluk' en 'dichtbij huis' laten zich moeilijk in cijfers uitdrukken. Ook vroegsignalering en preventie van problematiek en kostbare zorg zijn moeilijk in cijfers te vatten: het gaat immers om zaken die juist níet gebeuren. Goede cijfermatige data (kwantitatief) en aandacht voor casuïstiek (kwalitatief) zijn cruciaal in de monitoringsstrategie.

### *Wat zegt de uitvoering?*

Op onderdelen wordt wel gemeten, zoals met het (verplichte) cliëntervaringsonderzoek (CEO) Wmo en Jeugdhulp. Uit de CEO van afgelopen jaar bleek dat inwoners die ondersteuning vanuit Wmo kregen, tevreden waren. Uitvoerders spreken echter uit dat het er volgend jaar mogelijk minder goed uit zal zien, door de hoge werkdruk en als gevolg daarvan oplopende wachttijden. Lage cliënttevredenheid leidt ook tot lagere werktevredenheid voor professionals, zeker als uitvoerders zelf het gevoel hebben dat het ligt aan de werkvoorraad en werkdruk, geven zij aan. De uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek Jeugd zijn bij de onderzoekers niet bekend. De ideeën over datagedreven sturing uit het beleidsplan lijken nog niet de praktijk bereikt te hebben. Deelnemers uit de gesprekken herkennen de sturing daarop niet. Cruciaal is het om de data op orde te hebben, maar verschillende systemen bestaan in de praktijk naast elkaar. "Iedereen wil goed kunnen duiden, willen verklaren waarom er hoge wachtlijsten zijn". Er wordt gewerkt met GWS, DECOS en 'Mens centraal' en er moet veel handmatig worden ingevoerd en aangeleverd. Dat kost veel kostbare tijd voor professionals, terwijl het resultaat niet als ondersteunend wordt ervaren.

Onderliggende vraag is, hoe meetbaar het werk eigenlijk is. Zeker aan de preventieve kant. Natuurlijk zijn er bij de jeugdhulp ook rapportages naar de Gemeenteraad met aantallen cases per jaar. Maar wat een afgesloten case precies betekent wordt daarin niet duidelijk. In het jongerenwerk en opbouwwerk is meetbaarheid nog lastiger. Je moet investeren, in de samenleving komen.

### *Mogelijk verkeerde verwachtingen door betrokkenheid bij totstandkoming beleid*

Het plan is tot stand gekomen met medewerking van vele partijen, waaronder burgers. Dit is moedig en passend bij de visie van de gemeente, maar schept ook veel verwachtingen. In het plan wordt niet gesproken over het mogelijke scenario dat elementen van het beleidsplan niet van de grond komen, wat tot gevolg kan hebben dat – met name burgers – teleurgesteld zullen zijn en het niet ervaren als leerproces maar als schijnparticipatie.

### *Neem demografische ontwikkelingen mee in beleidsontwikkeling*

De bevolkingspiramide van de gemeente Medemblik verandert. Hoewel het aantal inwoners nominaal is toegenomen in het huidige postcodegebied, neemt het aantal jongeren en nieuwgeborenen af, blijkt uit gegevens van het CBS. Het beleidsplan houdt vooral rekening met het toenemend aantal ouderen (vergrijzing). Dat is een verstandige keuze en uit de wijkenenquête blijkt dat ouderen behoorlijk tevreden zijn met de voorzieningen die op hen gericht zijn. De demografische ontwikkeling van Medemblik bestaat echter uit meer ontwikkelingen dan alleen vergrijzing. Selectieve migratie van bepaalde groepen (bijv. hogeropgeleiden, mensen met een migratieachtergrond), toename van het aantal alleenstaanden en ontgroening – het wegtrekken van jeugdigen en hun nageslacht – is potentieel ingrijpender. Ontgroening zorgt bijvoorbeeld structureel voor lager draagvlak voor bepaalde voorzieningen en kan op termijn leiden tot bevolkingskrimp en krimp van (sectoren binnen) de beroepsbevolking.

Aantal inwoners per leeftijdsgroep. Huidig postcodegebied gemeente Medemblik (na herindeling) Bron: CBS Statline, geraadpleegd op 27 januari 2021		
	1998	2019
0-5 jaar	2645	2205
5-15 jaar	5515	5120
15-35 jaar	11100	9895
35-55 jaar	12825	11700
55-75 jaar	6025	12215
75 jaar-ouder	1750	5385



### 3. Preventie: hoe krijgt het vorm?

Preventie loopt als thematische rode draad door het geformuleerde beleid. In de beleidsstukken wordt terecht opgemerkt dat preventie op verschillende vlakken kan plaatsvinden en primaire, secundaire en tertiaire preventie worden helder onderscheiden. De definitie van preventie is dus duidelijk, maar wel veelomvattend: zelfs gespecialiseerde zorg kan als preventief gezien worden. Het is immers preventief voor nóg zwaardere en duurder zorg (tertiaire preventie). Deze ruime definitie laat de professional professioneel zijn in het maken van keuzes. Daar zijn wel professionals voor nodig die veranderingsgezind zijn en de ambities van de gemeente delen. Er is een meer diepgaand onderzoek nodig om te bepalen of dit het geval is.

#### *Beperkte vertaling preventiegedachte naar actie*

Het risico van de nog vrij algemeen omschreven 'acties' rondom preventie in het uitvoeringsplan is, dat deze geïnterpreteerd kunnen worden als voortzetting van de bestaande werkwijze ("dat doen we al jaren zo"). Verandering vindt dan niet plaats en het uitvoeringsplan kan zelfs ingezet worden om huidige structuren en werkwijzen in stand te houden. Met vroegsignalering van schulden zijn wel eerste stappen gezet om (primaire) preventie te realiseren. Buiten deze schuldenaanpak lijken echter beperkte concrete vervolgstappen te zijn geformuleerd om vroegsignalering te bewerkstelligen. Hoe wordt bijvoorbeeld vormgegeven aan het signaleren van eenzaamheid, psychische problematiek en onveiligheid in gezinnen?

#### *Risico van verwachte besparingen*

Vroegsignalering en preventie worden vaak gezien als middelen om (op termijn) te besparen op kosten in het sociaal domein. Vroegsignalering is echter geen garantie op besparingen, zeker niet op de kortere termijn: er worden immers in de eerste instantie méér vragen opgevangen. De terugverdientermin – als hier al sprake van is – is onbekend. Door daar niet expliciet over te zijn bestaat het risico dat hier verschillende verwachtingen over bestaan.

#### *Wat zegt de uitvoering?*

*Preventie van problematiek en (dure) zorg staat centraal in het beleidsplan en uitvoeringsplan. De constatering in de beleidsstukken dat de slag naar preventief werken nog niet voldoende is gemaakt, wordt deels bevestigd in de gesprekken met uitvoerders. Opbouwwerk en jongerenwerk lijken goed georganiseerd en zijn bekend met het relevante beleid. Jongerenwerk kan ambulante werk blijven doen, zoals langs gaan bij basisscholen om die te ondersteunen. Het idee is dat daardoor gevallen niet bij schoolmaatschappelijk werk terecht hoeven te komen. "Scholen staan ook open om samen te werken, daar vindt best veel plaats." Voor vroegsignalering van schulden ("Vroeg eropaf") zijn de eerste stappen gezet, maar er moet nog een formele evaluatie komen.*

*Buiten het opbouwwerk en jongerenwerk (onderdeel van de wijkteams) kan nauwelijks vorm worden gegeven aan hun preventieve opgave. Bij de functionele teams wordt hiervoor onvoldoende ruimte ervaren. Acute situaties gaan toch altijd voor preventieve acties en bovendien genereert preventie ook werk waar op dit moment geen invulling aan gegeven kan worden.*

*Wmo-consulenten kijken wel breder dan de eerste hulpvraag. "Als je komt voor een woonvoorziening, dan kijk je ook of er eenzaamheidsproblemen zijn." In de jeugdhulp neemt preventie vooral de vorm aan van het voorkomen van escalaties. Hoe dat eruit ziet, is afhankelijk van de casus. "Doel is het zo te doen, dat anderen niet aan de slag hoeven."*

## 4. Uitvoerbaarheid beleid

Om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het beleid als uitvoerbaar wordt ervaren door de werkpraktijk, zijn groepsgesprekken gevoerd met uitvoerders en teamleiders in het sociaal domein.

### Rol van beleid in het dagelijks werk

In de beleidsstukken is te zien dat de gemeente waarde hecht aan goede dienstverlening. De gemeente streeft naar een juiste interpretatie van de regelgeving in samenwerking met partners, ook in de regio. Het feit dat de plannen tot stand zijn gekomen met medewerking van vele partijen, waaronder burgers, wordt ook positief beoordeeld door uitvoerders. In groepsgesprekken met uitvoering en teamleiders worden geen tegenstellingen of inconsistenties in de beleidsplannen benoemd. Dat komt gedeeltelijk doordat mensen het uitvoeringsplan waarderen omdat het goed overzicht biedt, maar vaker komt het voor dat zij nauwelijks op de hoogte zijn van de inhoud van het geformuleerde beleid. Hoogstens enkele onderdelen van de 37 speerpunten resoneren daadwerkelijk in de praktijk. De onbekendheid komt mede omdat de beleidsstukken als lijk en groots worden ervaren en als los van de uitvoering.

### *Opbouwwerk en jongerenwerk*

Het meest bekend met de beleidsdoelstellingen zijn het jongerenwerk en het opbouwwerk: zij werken zelfs in hoge mate vanuit de geformuleerde beleidsdoelstellingen. In de werkplannen is er een directe verbinding gemaakt met relevante beleidsstukken. Een keer per maand is er contact met beleidsmedewerkers. Het gaat dan onder andere over eenzaamheid, mantelzorg, zoeken van verbinding met anderen en het thema geluk. De preventieve insteek van het beleid wordt positief beoordeeld door deze partijen. Ook wordt benoemd dat maatschappelijk werkers aan preventie werken, maar die zijn niet gesproken in het kader van dit onderzoek.

### *Jeugdhulp en Wmo-consulenten*

De Wmo-consulenten en jeugdhulpverleners lijken minder bekend met de beleidsdoelstellingen. Op beide plekken heerst er meer de waan van de dag: de mensen / gezinnen ondersteunen die hulp nodig hebben: de cases moeten gewoon opgepakt worden. De grote werkdruk is zeer bepalend in het dagelijks werk, in het bijzonder in de jeugdhulp: *“we zijn al blij als we het hoofd boven water houden.”* Dit is niet uniek voor Medemblik, maar een beeld dat landelijk speelt: de vraag naar jeugdhulp neemt toe, terwijl budgetten beperkt zijn. Vanuit de Wmo-consulenten wordt wel gewerkt vanuit zoveel mogelijk mantelzorg, maar het is niet helder welke gemeentelijke uitgangspunten daaraan relateren. De aard van het werk is namelijk al om te zoeken naar zoveel mogelijk zelfstandigheid, binnen de mogelijkheden: *“wat je tot nu toe als organisatie al doet”*. Er wordt niet veel ruimte ervaren voor inkleuring van het werk door gemeentelijk beleid.

### *Toegankelijkheid beleidsmedewerkers*

De beleidsafdeling wordt over het algemeen als toegankelijk ervaren door de uitvoerders en teamleiders. De verstandhouding is verbeterd in de afgelopen jaren. Het is voor de uitvoering echter niet altijd duidelijk wie van de beleidsafdelingen over wat aan te spreken. Contacten hangen meer af van personen die daar meer of minder zelf werk van maken. Concretisering, prioritering en fasering lijken geen systematisch onderwerpen van gesprek met de beleidsafdeling.

### *Resultaatgericht financieren*

De recente overgang van resultaatgerichte financiering en de hieraan gekoppelde perspectiefplannen zorgen voor veel extra inzet en belasting voor de uitvoering, geven zij aan. Zo heeft gemeentelijk beleid wel invloed op de werkpraktijk, maar – in hun ervaring – niet op een positieve manier.

## 5. Conclusie en aandachtspunten

### Conclusie

In dit onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre is de huidige beleid van het sociaal domein in de gemeente Medemblik passend in termen van consistentie, samenhang, preventie en uitvoerbaarheid?*

Het beleidsplan van de gemeente Medemblik heeft het goede voor ogen voor de inwoners. Er zijn geen noemenswaardige tegenstrijdigheden: er is een samenhangende, consistente en goed onderbouwde visie gericht op het versterken van de kwaliteit van ondersteuning, het voorkomen van problematiek en het bevorderen van geluk. Waar een eerste stap wordt gemaakt naar hoe het beleid gerealiseerd moet worden, ontbreekt een concretisering naar welke partijen wanneer welke acties gaan uitvoeren. Bovendien is er veel ruimte voor interpretatie van doelstellingen en acties. Dit alles zóu ruimte kunnen bieden voor eigen invulling door professionals. In de gesprekken met uitvoering blijkt echter dat men niet of nauwelijks bekend is met de speerpunten en acties en dat er door werkdruk weinig ruimte wordt ervaren voor inkleuring van de werkpraktijk door gemeentelijk beleid. Er moeten middelen en toerusting aanwezig zijn bij de uitvoering om het ambitieuze beleid daadwerkelijk vorm te geven, zeker waar het gaat om preventieve activiteiten vanuit de uitvoering in het sociaal domein.

### Aandachtspunten

De aard en omvang van dit onderzoek zorgt ervoor dat er geen uitgewerkte adviezen geformuleerd kunnen worden. Wel zijn er een aantal aandachtspunten te benoemen:

#### *Werk aan overbrugging beleid-praktijk*

De veranderopgave die geformuleerd is in de beleidsstukken ligt bij de uitvoerend professionals en het is nog onhelder in hoeverre zij ambities delen, prioriteiten stellen en welke betekenis zij geven aan het geformuleerde beleid. Daarvoor is het ook van belang dat er heldere verwachtingen geformuleerd worden over welke verandering er in welke tijd te verwachten zijn. Er ligt inmiddels een goede basis in de samenwerking tussen beleid en praktijk. De afgelopen jaren is de verstandhouding verbeterd en men weet elkaar sneller te vinden. Dit is een goede basis voor de weging van enerzijds beleidsambities en anderzijds de dagelijkse werkpraktijk van de uitvoering. Binnen het opbouwwerk en jongerenwerk is de bekendheid het grootst en zo werkt het beleid ook meer door in de werkpraktijk. Hieraan kan een voorbeeld worden genomen. Regelmatig contact tussen beleidsafdeling en uitvoering en concrete, haalbare acties kunnen bijdragen aan de vertaling van beleid naar praktijk, ook in de hulpverlening.

#### *Stel samen ambitie bij aan realiteit*

Buiten het opbouwwerk en jongerenwerk wordt er weinig ruimte ervaren om nieuwe koersen te varen en invulling te geven aan preventieve activiteiten. De werkdruk is hoog en dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Wil het uitvoeringsplan daadwerkelijk gaan resoneren aan de praktijk, zullen ambities bijgesteld moeten worden en prioritering moeten worden aangebracht. Wat heeft nu aandacht nodig, wat kan ook later?

#### *Kijk kritisch naar takenpakket uitvoering*

Daarnaast zou gekeken kunnen worden naar het takenpakket van uitvoerders: hoe zien hun volle dagen eruit en wat zouden zij misschien beter kunnen/willen uitbesteden?

### *Verhelder de beleidstheorie*

Hoewel de stukken helder geschreven zijn, ontbreekt een uitleg van wat de relaties en afhankelijkheden zijn tussen speerpunten en beoogde acties. Hoewel er geen tegenstrijdigheden lijken te zijn, is er beperkte aandacht voor hoe acties en doelstellingen op elkaar inwerken. Een figuur/doelenboom zou kunnen helpen de beleidstheorie en de bijbehorende doelenstructuur te verhelderen. Waar het gaat om preventie zou ook meer inzichtelijk gemaakt kunnen worden waar/hoe er mogelijke besparingen verwacht worden. Deze koppeling van inhoud en financiën werkt al door in de dagelijkse praktijk, maar is nog geen onderdeel van het geformuleerde beleid.

### *Vertaal ambities voor blijvend leren in acties*

In het beleidsplan wordt het belang van blijvend leren onderstreept. Deze ambitie wordt echter nauwelijks vertaald in acties en in de werkpraktijk wordt er weinig ruimte ervaren voor leren en reflecteren. Om een ontwikkelende, lerende praktijk te faciliteren zou hier aandacht aan besteed moeten worden.

### *Besteed aandacht aan de meest kwetsbaren*

In het huidige geformuleerde beleid is veel aandacht voor preventie en tijdelijke ondersteuning, maar nauwelijks aandacht voor de meest kwetsbaren. Het is niet duidelijk hoe de gemeente zich verhoudt tot deze groep. Bovendien kan dit leiden tot een afstand tussen realiteit van de uitvoering en het geformuleerde beleid. Aan de groep meest kwetsbaren, die misschien wel altijd en vorm van ondersteuning nodig zullen hebben, kan ook in het beleid meer aandacht besteed worden.

### *Stimuleer samenwerking in het veld*

De verbinding tussen uitvoering van de gemeentelijke ondersteuning en andere partijen als huisartsen en partijen uit de veiligheidsketen kan verbeterd worden. Deze partijen hebben vaak te maken met dezelfde inwoners.

### *Investeer in goede, diverse data*

De gemeente heeft ambitie in het ontwikkelen van datagerichte sturing. Dit is begrijpelijk en verstandig, maar moet wel met een sterke strategie gebeuren. Investeer in goede, kloppende kwantitatieve data en verrijk deze met kwalitatieve data zoals casusonderzoek. Veel effecten – in het bijzonder rondom preventie – zijn moeilijk in cijfers te vatten.

### *Verhelder positie en verantwoordelijkheden van verschillende teams*

Er bestaat onduidelijkheid over welk team wat doet in de gemeente. Er zijn wijkteams voor meer preventieve werkwijzen en functionele teams die meer gericht zijn op zorg en ondersteuning, geeft de gemeente aan. Het blijkt niet voor iedereen helder waar verantwoordelijkheden liggen.



# Bijlage: bestudeerde beleidsstukken

Gemeente Medemblik (z.j). *Sociaal domein. Effectiviteit en efficiency van ons beleid en uitvoering.* (pptx)

Gemeente Medemblik (z.j.) *Beoordeling interventies* (xlsx)

Gemeente Medemblik (2018). *Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022. Samenwerken om elkaar te versterken.*

Gemeente Medemblik (2018). *Uitvoeringsplan Sociaal Domein 2019 en 2020. Samenwerken om elkaar te versterken.*

Gemeente Medemblik (2018). *Enquête wijken gemeente Medemblik 2018* (xlsx)

Regio Westfriesland (2020). *Projectplan. Grip en gericht sturen op het terugbrengen van de tekorten in het sociaal domein, met passend zorg en ondersteuning voor onze inwoners.* (concept)

# Colofon

Opdrachtgever	Gemeente Medemblik
Auteurs	M. Kwakernaak, MSc Dr. F.B.J. de Meere Dr. O. de Zwart
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, februari 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.