

Speelruimte in sociale wijk- teams doorgelicht: is de street- level-bureaucraattheorie achterhaald?

*Confrontatie tussen theorie, beleidsverwachtingen
en de praktijk van sociale wijkteams*

Speelruimte in sociale wijk- teams doorgelicht: is de street- level-bureaucraattheorie achterhaald?

*Confrontatie tussen theorie, beleidsverwachtingen
en de praktijk van sociale wijkteams*

KEIMPE ANEMA

© 2016 Keimpe Anema

Anderen mogen het werk in zijn geheel distribueren, zowel commercieel als niet-commercieel, zolang het werk ongewijzigd is en de auteur vermeldt als de maker van het werk.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Sdu Uitgevers
Postbus 20025
2500 EA Den Haag

Omslag: Sdu Uitgevers
Schrijver: Keimpe Anema
Binnenwerk: Keimpe Anema

Deze masterthesis is gepubliceerd met behulp van het auteursplatform van Sdu Uitgevers.

ISBN 9789463187084

De studie in een notendop

Om te begrijpen hoe publieke dienstverleners regels en beleidsdoelen implementeren wordt vaak de street-level-bureaucraattheorie benut. Het probleem is echter dat onduidelijk is in hoeverre deze theorie nog geschikt is om de beleidsimplementatie te begrijpen. Met name omdat de oorsprong van deze theorie is gelegen in de vorige eeuw en weinig recente empirische studies over deze theorie voorhanden zijn. Deze studie tracht deze onduidelijkheid weg te nemen door te kijken of de verwachtingen uit de street-level-bureaucraattheorie stroken met uitvoeringspraktijk van sociale wijkteams. Voor de bestudering van sociale wijkteams is gekozen omdat in het bestuurlijk en politiek debat over deze teams veel nadruk wordt gelegd op de speelruimte van dienstverleners. Voor het in kaart brengen van de relevantie van de street-level bureaucraattheorie geeft deze studie antwoord op de volgende vraag:

In hoeverre stroken de assumpties uit de street-level-bureaucraattheorie met de beleidsverwachtingen en uitvoeringspraktijk van sociale wijkteams?

We komen tot een antwoord op deze vraag door de verwachtingen uit de street-level- bureaucraattheorie te confronteren met de beleidsassumpties over de werking van sociale wijkteams en de praktijk van deze team in twee gemeenten: Leeuwarden en Groningen. Op deze manier kunnen we in beeld brengen of de street-level-bureaucraattheorie verenigbaar is met de beleidsverwachtingen en de uitvoeringspraktijk. Dit is gebeurd door verwachtingen te formuleren in vijf hypothesen. Deze gaan over: de schaarste aan hulpmiddelen, doelen en regels die onduidelijk of dubbelzinnig zijn, de relatie met de cliënt, het zoeken naar de menselijke maat en de informatieschaarste in het dagelijkse werk. Hierbij is gekeken naar twee onderdelen: de dilemma's die leden van deze team tegenkomen en de strategieën die dienstverleners inzetten om met dit dilemma om te gaan.

De hypothesen uit de theorie zijn geconfronteerd met de beleidsassumpties en de bevindingen uit de gevalstudies in Leeuwarden en Groningen. Met de confrontatie tussen de theorie, het beleid en de praktijk komt deze studie tot drie hoofdbevindingen.

Een hoofdbevinding is dat de theorie ver staat van de beleidsverwachtingen. In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de doorgelichte beleidsstukken zijn de verwachtingen over sociale wijkteams hooggespannen te noemen. De verwachting is dat dienstverleners door integraal en

interdisciplinair te werken de (nieuwe) mogelijkheden benutten om tot een betere maatschappelijke ondersteuning te komen. Opvallend is dat de street-level bureaucraattheorie daarentegen de beperkingen in het dagelijkse werk benadrukt. Confrontatie tussen de beleidsverwachtingen en de theorie laat zien dat beleidsmakers een ander beeld hebben van het werk dat dienstverleners uit sociale wijkteams verrichten. In tegenstelling tot de street-level bureaucraattheorie worden de dilemma's door beleidsmakers niet op de voorgrond geplaatst.

De tweede hoofdbevinding is dat de beleidsverwachtingen niet lijken te stroken met de uitvoeringspraktijk van sociale wijkteams in Leeuwarden en Groningen. Uit de interviews met leidinggevendenden van deze teams blijkt dat dienstverleners in staat zijn om de beleidsproblemen te verminderen. Dit kost echter veel inspanning, gaat gepaard met de nodige dilemma's en vaak zouden dienstverleners meer willen en kunnen betekenen. De oorzaak van het verschil tussen beleidsverwachtingen en uitvoeringspraktijk ligt gelegen in het denken over de dilemma's in het werk. De doorgelichte beleidsstukken lijken vaak voorbij te gaan aan de dilemma's die de individuele dienstverleners in het werk ervaren. Van hen wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij met minder middelen ondersteuning bieden, oog hebben voor de behoeften van de cliënt en dat minder specialistische ondersteuning vereist is. Uit de interviews blijkt dat dit beleidsstreven niet reëel is omdat dienstverleners kampen met dilemma's, bijvoorbeeld als gevolg van een schaarste aan tijd.

De derde hoofdbevinding is dat de street-level bureaucraattheorie een goede beschrijving lijkt te geven van de beleidsuitvoering door sociale wijkteams. Dienstverleners blijken in de praktijk vaak gebruik te maken van meerdere strategieën die ook genoemd worden in de street-level-bureaucraattheorie. Dit doen zij vooral wegens de werk- en tijdsdruk en de afhankelijkheid van andere partijen. Een groot aantal dilemma's lijkt onveranderd ten opzichte van de street-level bureaucraattheorie. Ook in de wereld van het integraal werken en de veranderde beroepspraktijk zoals de *Kanteling* en *Welzijn nieuwe stijl* lijken veel dilemma's en strategieën uit de street-level bureaucraattheorie onverminderd relevant.

Echter, in tegenstelling tot de street-level bureaucraattheorie lijken dienstverleners niet te kampen met informatieoverschot. Ook het dilemma dat zij wel of niet buiten de regels en kaders moeten handelen lijkt zich op dit moment niet voor te doen. De bevindingen uit de gevalsstudies kunnen deze twee dilemma's noch ondersteunen noch weerleggen. Wel lijken er in ieder geval andere dilemma's voor in de plaats te komen die een grote

invloed hebben op hoe dienstverleners de regels en beleidsdoelen implementeren. Aangezien deze dilemma's relevant zijn om de implementatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en het gemeentelijk beleid beter te begrijpen, lijkt nader onderzoek op zijn plaats. Voor beleidsmakers zijn de dilemma's interessant omdat deze hen kunnen helpen begrijpen waarom beleidsverwachtingen niet waar gemaakt kunnen worden of dit slechts in beperkte mate lukt. Dit biedt aanknopingspunten voor beleidwijziging en voor de evaluatie van de beleidsimplementatie. Met dit in het achterhoofd luidt de slotsom dat de street-level bureaucraatheorie onverminderd relevant is voor het begrijpen en bestuderen van de beleidsimplementatie door dienstverleners uit sociale wijkteams.

Voorwoord

Er is iets merkwaardigs aan de hand in het debat over speelruimte voor publieke dienstverleners. De decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning doet ons geloven dat dienstverleners in de uitvoering meer speelruimte krijgen. Dit geldt in het bijzonder met de opkomst van sociale wijkteams waar dienstverleners interdisciplinair en integraal zouden moeten werken. De dienstverleners uit deze teams zijn zoals dat vaak wordt gezegd 'aan zet' en moeten de (hooggespannen) beleidsverwachtingen waarmaken. Tegelijkertijd lijkt het beleid sterk te zijn ingegeven door het streven naar een beheersbare beleidsimplementatie. Door het werk van sociale wijkteams zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen met afspraken en criteria in regelgeving moet de maatschappelijke ondersteuning beter, minder kostbaar zijn en eenvoudiger worden. Een interessante vraag is in hoeverre de dienstverleners over speelruimte beschikken en het hen slaagt om de beleidsverwachtingen waar te maken.

Voor u ligt het afstudeeronderzoek waarmee ik deze vraag probeer te beantwoorden door de street-level-bureaucraattheorie te staven. Dit is een veelgebruikte theorie om de speelruimte van publieke dienstverleners te begrijpen. Met deze scriptie zet ik de kroon op mijn afstuderen bij de opleiding master Juridische Bestuurskunde. Dit betekent ook het einde aan een enerverende studententijd. Een tijd waarin ik grote stappen heb gezet in mijn persoonlijke ontwikkeling. Begonnen op het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) bevind ik mij na de havo, de opleidingen hbo Bestuurskunde en master Sociologie, nu in de afstudeerfase van mijn tweede master.

Deze tweede master, Juridische Bestuurskunde, heb ik met veel plezier en enthousiasme doorlopen. Dankzij de begeleiding van de docenten, leerzame discussies met andere studenten en de hoorcolleges heb ik zeer veel opgestoken. In het bijzonder wil ik Barbara Brink bedanken voor haar begeleiding en geduld. De kwaliteit van deze scriptie valt mede toe te schrijven aan haar enthousiaste betrokkenheid. Ook een bijzonder dankwoord voor mijn tweede lezer, Gijsbert Vonk. Zijn kritiek heeft mij in staat gesteld om de kwaliteit van deze scriptie naar een nog hoger niveau te tillen. Tevens wil ik de respondenten hartelijk bedanken voor de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek. De interviews hebben mij een leerzame en interessante inkijk gegeven in de wereld van sociale wijkteams en alles wat daarbij komt kijken.

Niet in de laatste plaats wil ik mijn lieve moeder en broer bedanken. Het onaflatende vertrouwen die jullie in mij stellen hebben mij veel steun gegeven bij het doorlopen van de master Juridische Bestuurskunde. Het was niet altijd makkelijk, maar het resultaat mag er zijn. 'Ontwikkeling', door mijn moeder benadrukt als een van de meest belangrijke zaken, heeft zeker plaatsgevonden. Niet alleen in academische zin, maar ook op persoonlijk vlak dankzij de vele inspirerende personen die ik heb ontmoet en leren kennen. Iedereen die zich aangetrokken voelt tot het onderwerp of op eigen wijze hebben bijgedragen aan het onderzoek: veel leesplezier toegewenst en bedankt.

Keimpe Anema

Groningen, december 2015

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| 1. Introductie | 1 |
| 1.1 De street-level bureaucraat: een achterhaald idee? | 1 |
| 1.2 Sociaal wijkteam en Wmo 2015 als onderzoeksgebieden | 2 |
| 1.3 Deelvragen en opzet | 2 |
| 1.4 Leeswijzer | 4 |
| 2. De street-level bureaucraattheorie: Lipsky en nieuwe inzichten | 5 |
| 2.1 Inleiding | 5 |
| 2.2 Speelruimte als voorwaarde van de theorie | 5 |
| 2.3 Dilemma's van de street-level bureaucraat: vijf hypothesen | 6 |
| 2.4 Conclusie | 15 |

DEEL I: BELEIDSANALYSE OP DRIE NIVEAU'S

| | |
|--|----|
| 3. Wetgever: Wmo 2015 en speelruimte in sociale wijkteams | 19 |
| 3.1 Inleiding | 19 |
| 3.2 Probleemschets | 19 |
| 3.3 Rechtsgrond en juridisch kader | 21 |
| 3.4 Beleidstheorie van de wetgever: decentralisatie en sociale wijkteams | 24 |
| 3.5 Conclusie | 28 |
| 4. VNG: sociale wijkteams in ontwikkeling | 31 |
| 4.1 Inleiding | 31 |
| 4.2 Probleemschets | 31 |
| 4.3 Beleidstheorie van de VNG: doelbereiking van sociale wijkteams | 33 |
| 4.4 Conclusie | 39 |

| | |
|--|----|
| 5. Gemeentelijk beleid: twee voorbeeldgemeenten | 41 |
| 5.1 Inleiding | 41 |
| 5.2 Gemeente Leeuwarden | 41 |
| 5.3 Gemeente Groningen | 47 |
| 5.4 Conclusie | 56 |

DEEL II: DE UITVOERINGSPRAKTIJK VAN SOCIALE WIJKTEAMS

| | |
|--|----|
| 6. Gemeente Leeuwarden: aanpak 'Leeuwarden voor elkaar' | 61 |
| 6.1 Inleiding | 61 |
| 6.2 Achtergrond en organisatievorm | 61 |
| 6.3 Werkwijze | 61 |
| 6.4 Bevindingen uit voorgaand (evaluatie)onderzoek | 62 |
| 6.5 Praktijkervaringen uit de interviews | 63 |
| 7. Gemeente Groningen: Wij-teams | 77 |
| 7.1 Inleiding | 77 |
| 7.2 Achtergrond en organisatievorm | 77 |
| 7.3 Werkwijze | 77 |
| 7.4 Bevindingen uit voorgaand evaluatieonderzoek | 78 |
| 7.5 Praktijkervaringen uit de interviews | 79 |

DEEL III: ANALYSE EN BEVINDINGEN - WAT ZIJN DE LESSEN?

| | |
|---|----|
| 8. Heroverweging van de street-level bureaucraatheorie: realistic evaluation | 91 |
| 8.1 Inleiding | 91 |
| 8.2 Confrontatie tussen de hypothesen, beleid en de uitvoeringspraktijk | 91 |
| 8.2.1 Beperkte tijd en middelen | 91 |
| 8.2.2 Onduidelijke (en soms tegenstrijdige) doelen | 95 |
| 8.2.3 Relatie met de cliënt en diens afhankelijkheid | 98 |

| | |
|--|-----|
| 8.2.4 Bureaucratie versus menselijke maat | 101 |
| 8.2.5 Informatieschaarste | 104 |
| 8.3 Conclusie | 107 |
| 9. Heroverweging van de beleidsassumpties: argumentatieanalyse | 109 |
| 9.1 Inleiding | 109 |
| 9.2 Beleidsargumenten Wmo 2015 doorgelicht | 109 |
| 9.3 Beleidsargumenten VNG nader bekeken | 112 |
| 9.4 Argumentatieanalyse voorbeeldgemeenten | 114 |
| 9.5 Beleidsimplementatie: wordt er rekening gehouden met de street-level bureaucraat? | 117 |
| 9.6 Terug naar het beleidsprobleem | 118 |
| 9.7 Conclusie | 120 |
| 10. Conclusie en discussie | 123 |
| Epiloog I: <i>de street-level bureaucratie en de lokale verzorgingsstaat</i> | 127 |
| Epiloog II: <i>Lipsky en discours van de wetgever</i> | 133 |
| Literatuurlijst | 137 |
| Geraadpleegde praktijkliteratuur | 140 |
| <i>Bijlage A: Methodologische verantwoording</i> | 141 |
| <i>Bijlage B: Vragenlijsten interviews</i> | 153 |

1. Introductie

1.1 De street-level bureaucraat: een achterhaald idee?

Een terugkerend thema in het bestuurlijk en wetenschappelijk debat is het individu in de publieke dienstverlening. Daarbij staat vaak de vraag centraal hoe de publieke dienstverlener omgaat met de speelruimte die hem wordt geboden bij het uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden. In het debat gaat veel aandacht uit naar deze speelruimte omdat de keuzes en afwegingen van dienstverleners een grote invloed hebben op het leven van de burger. In de discussie over hoe publieke dienstverleners de speelruimte moeten benutten lijkt in het overheidsbeleid sprake te zijn van een kentering. Niet langer worden dienstverleners gezien als *ambtenaren* die in dienst zouden moeten staan van de overheidsbureaucratie. In plaats daarvan wordt in overheidsbeleid steeds meer nadruk gelegd op de publieke dienstverlener als een *professional*. Met het veelgehoorde devies dat deze professional losgeweekt moet worden van de 'beklemmende overheidsbureaucratie' (De Bruin & Noordegraaf, 2010, p.6).

Deze ontwikkeling werpt een interessante vraag op: is het idee dat publieke dienstverleners werken in een overheidsbureaucratie achterhaald? Dit is een gewichtige vraag omdat het bestuurswetenschappelijk debat gebruikt maakt van de street-level bureaucraattheorie, die leunt op dit idee (Lipsky, 1980). Het probleem is dat wetgeving en overheidsbeleid veel normatieve uitspraken bevatten over de publieke dienstverlener en zijn speelruimte. Het ontbreken van empirische studies naar dit onderwerp maakt het lastig om te achterhalen in hoeverre de street-level bureaucraattheorie werkelijk achterhaald is. Al doen recente publicaties vermoeden dat overheidsbureaucratie nog steeds een wezenlijk deel uitmaakt van het werk van publieke dienstverleners, zoals *Hinder sociaal werkers niet met bureaucratie* (Volkskrant, 2015). Kritisch onderzoek naar de relevantie van deze theorie lijkt op zijn plaats.

Het doel van deze studie is om een bijdrage te leveren aan dit vraagstuk door de street-level bureaucraattheorie te staven. Dit gebeurt door de *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015* (hierna: Wmo 2015) en *sociale wijkteams* als onderzoeksgebieden te hanteren. De keus valt op deze onderwerpen omdat hierbij veel aandacht uitgaat naar de publieke dienstverleners. Door de verwachtingen uit de street-level bureaucraattheorie en overheidsbeleid te staven aan de uitvoeringspraktijk tracht deze studie richting te geven aan het denken over speelruimte van publieke dienstverleners. De hoofdvraag die we daarbij stellen luidt: *"In hoeverre stroken de assumpties uit de street-level*

bureaucraattheorie met de beleidsverwachtingen en uitvoeringspraktijk van sociale wijkteams?”.

1.2 Sociaal wijkteam en Wmo 2015 als onderzoeksgebieden

Het onderzoeksgebied van deze studie beperkt zich tot de nieuwe wetgeving op het vlak van maatschappelijke ondersteuning: de Wmo 2015. Deze wet maakt deel uit van de drie grote decentralisaties in 2015 op het terrein van de sociale zekerheid. Een belangrijk kenmerk van de decentralisaties is dat de gemeentelijke overheid vrijwel geheel de maatschappelijke ondersteuning en zorg dient te organiseren. Voor het onderzoek naar de street-level bureaucraat is dit een interessante ontwikkeling omdat in de gemeenten en de (publieke) dienstverleners veel vertrouwen worden gesteld. De vraag rijst in hoeverre deze verwachtingen waar zijn te maken. In deze studie beperken we ons tot de rol van de dienstverleners bij de besluitvorming en het maken van afwegingen in de uitvoering.

Met het fenomeen van *sociale wijkteams* trachten gemeenten tegemoet te komen aan de verwachtingen uit de Wmo 2015. In deze teams moeten professionals van verwante beleidsterreinen interdisciplinair en integraal werken (Arum & Schoorl, 2015; Arum & Lub, 2014; Klosse & Vonk, 2014). Dit fenomeen is interessant voor het onderzoek naar de street-level bureaucraat omdat de vraag rijst wat de implicaties van de veranderende werkwijze zijn (Winter, 2015; Van Steenberghe & Wittmayer, 2014). Deze zou moeten leiden tot het beter benutten van speelruimte, een leidende verwachting in de Wmo 2015 en het gemeentelijk beleid. Hier is echter met betrekking tot de *street-level bureaucraat* nagenoeg geen *empirisch* onderzoek voorhanden.

1.3 Deelvragen en opzet

Met de intrede van de Wmo 2015 en de opkomst van sociale wijkteams zijn verwachtingen ontstaan over de speelruimte van dienstverleners. Het staven van deze verwachtingen gebeurt in deze studie middels een *ex-ante beleidsevaluatie*. Dit houdt in dat de beleidsassumpties en de verwachte effecten vooraf worden geëvalueerd (Peuter, Smedt & Bouckaert, 2007). De keus valt voor deze methode omdat op het tijdstip van dit onderzoek geen informatie voorhanden is over de effecten van de sociale wijkteams. We willen weten hoe dienstverleners omgaan met speelruimte en welke uitwerking dit heeft: de generatieve mechanismen. Dit zijn mechanismen die beschrijven hoe het beleid de gedragingen van dienstverleners tracht te beïnvloeden, uitgedrukt in oorzaak-gevolg relaties (Van der Veer, 2013, p.63-64). Het expliciteren van deze mechanismen gebeurt door onderscheid te maken in verwachtingen

over de dilemma's in het dagelijkse werk en welke strategieën dienstverleners uit de sociale wijkteams inzetten voor het omgaan met deze dilemma's. In de bijlage is een uitgebreide omschrijving van de onderzoeksopzet te vinden.

De opzet van deze studie is het confronteren van de verwachtingen uit de street-level bureaucraatheorie met de beleidsassumpties en de uitvoeringspraktijk van de twee gemeenten: Groningen en Leeuwarden. Dit gebeurt in vier stappen. Eerst worden de verwachtingen uit de street-level bureaucraatheorie geëxpliciteerd in vijf hypothesen. Het expliciteren van de assumpties uit het beleid is de tweede stap. In de beleidsanalyse maken we onderscheid tussen drie beleidsniveaus: de wetgever met de Wmo 2015, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het beleid van de twee genoemde gemeenten. Er is gekozen voor deze driedeling omdat vermoedelijk ieder niveau zijn eigen verwachtingen eropna houdt.

De derde stap is het beschrijven van de uitvoeringspraktijk van sociale wijkteams in Leeuwarden en Groningen. Deze gemeenten zijn gekozen als casussen vanwege de beschikbaarheid en bereidheid om aan het onderzoek deel te nemen. Voor het beschrijven van de uitvoeringspraktijk zijn bestaande (evaluatie)onderzoeken doorgelicht en hebben vijf interviews plaatsgevonden. Er is gesproken met twee beleidsmedewerkers van de gemeente Groningen en Leeuwarden en drie leidinggevendenden van de sociale wijkteams die daar actief zijn.

De confrontatie van de verwachtingen uit theorie met de beleidsverwachtingen en de uitvoeringspraktijk is de vierde stap. Hierbij worden de hypothesen uit de street-level bureaucraatheorie geconfronteerd met de beleidsassumpties en de uitvoeringspraktijk. Dit geeft inzicht in hoeverre deze theorie nog valt te rijmen met het geformuleerde beleid en de praktijk. Ter aanvulling worden, voor zover mogelijk, de bevindingen teruggekoppeld naar de beleidsassumpties. Het staven van de street-level bureaucraatheorie staat dus op de voorgrond, maar in deze studie vindt ook gedeeltelijk een beleidsevaluatie plaats. Voor het verzamelen van de relevante informatie en de analyse stellen we de volgende zes deelvragen:

1. *Welke verwachtingen over speelruimte in de publieke dienstverlening kunnen we ontleen aan de street-level bureaucraatheorie?*
2. *Welke problemen moeten de sociale wijkteams wegnemen en wat zijn de veronderstellingen over hoe dienstverleners uit sociale wijkteams dit moeten doen?*
3. *In hoeverre stroken de verwachtingen uit de theorie met de beleidsassumpties?*