

Naar een nieuwe aanpak van het welzijnswerk

Het welzijnswerk heeft een slecht imago. In menig congres of symposium wordt afgegeven op het welzijnswerk. Vertegenwoordigers van deze organisaties ondergaan die kritiek veelal opmerkelijk lijdzaam. Na jaren van kritiek is de strategie: meebewegen in plaats van tegenspraak. De vraag is echter of deze houding de juiste is.

In het verlengde van deze discussie past de vraag naar wat het 'lot' van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zal zijn. De Wmo kent dezelfde brede abstracte doelstellingen als het welzijnswerk. Wellicht gaat het welzijnswerk een hoofdrol vervullen in de uitvoering ervan. Verzandt de uitvoering van de Wmo in de oude welzijnsdiscussie, in een woud van lokale regelgeving? Of weten de lokale overheden en de welzijnssector de vernieuwende mogelijkheden van de Wmo te benutten?

Wij hebben de relatie tussen het welzijnswerk en het lokale bestuur onderzocht voor dertien stadsdelen in Amsterdam. Het onderzoek betrof zowel de versterking van het innovatieve vermogen van het welzijnswerk, als de verbetering van de bestuurlijke aansturing vanuit de stadsdelen.

Op basis daarvan hebben wij een voorstel voor een nieuwe aanpak uitgewerkt, die tevens aanknopingspunten biedt voor een goede aanpak van de Wmo.

Er is zich een duidelijke stroming aan het ontwikkelen, waarin wordt afgerekend met de klassieke verticale eenzijdige sturingsmethodiek van de overheid. Die stroming is zichtbaar in een aantal publicaties, zoals de WRR in zijn advies *Bewijzen van goede dienstverlening* (Den Haag 2004), de SER in zijn advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (Den Haag 2005), José Tonkens in haar boek *Mondige burgers, getemde professionals* (2003) en de RMO in zijn advies *Kaderstelling en horizontalisering* (Den Haag 2004). Het is daarmee een brede stroming waarin veel kennis van maatschappelijke ontwikkelingen is gebundeld. De visie die in de verschillende publicaties wordt uitgewerkt, geldt voor ons als kader voor een aanpak van het welzijnswerk en ook voor de Wmo.

In alle publicaties wordt gezocht naar meer ruimte voor ondernemend vermogen van maatschappelijke organisaties. De SER spreekt over de noodzaak van publiek ondernemerschap.

Maatwerk in de dienstverlening vraagt om meer ruimte voor maatschappelijke organisaties. Het gaat ook om het identificeren wat er in de samenleving gebeurt en welke ondersteuning en interventies nodig zijn. De WRR stelt in dit verband, dat de boedelscheiding tussen beleid en uitvoering leidt tot kennisvernietiging en tot dictatuur van de middelmaat. De inhoudelijke afstand tussen beleid en uitvoering maakt een goede inhoudelijke prioriteitsstelling tot een fictie. Derhalve staat de kaderstellende verantwoordelijkheid van de (lokale) overheid onder druk.

Voorstellen voor het creëren van meer ruimte voor ondernemend vermogen van maatschappelijke organisaties liggen bijvoorbeeld op het vlak van een ruil tussen meer ruimte voor eigen beleid en zelfbindende regulering. Die gedachte heeft de SER ook met zijn voorstellen van het toepassen van horizontale verantwoording. Ook de RMO heeft voorstellen in die richting gedaan. Bijvoorbeeld het voorstel dat instellingen hun prestaties op internet openbaar moeten maken. De cliënt kan dan de prestaties beoordelen en zelf kiezen of hij van de diensten van die organisatie gebruik wil maken.

Het is op lokaal niveau de gemeenteraad die de inhoudelijke kaders bepaalt. Naar onze mening zal dat moeten plaatsvinden met voeding vanuit de uitvoerende maatschappelijke (welzijns)organisaties en de burgers zelf. Betrokkenheid van burgers betekent dat aan hen door instellingen formeel verantwoording wordt afgelegd.

De essentie van de verandering is de wens dat binnen een duidelijk kader van de overheid maatschappelijke or-

FRANS VOS en WIEBRAND TOP

Beiden zijn senioradviseur bij BMC
Frans Vos was algemeen secretaris bij de RMO
Wiebrand Top was directeur van de dienst Welzijn in de gemeente Leeuwarden

organisaties meer ruimte krijgen hun professionele kennis en ervaring te benutten. Deze ruimte is nodig om op de variëteit in de samenleving in te kunnen spelen. Het biedt tevens de mogelijkheid gebruik te maken van het zelforganiserend vermogen en creativiteit in de samenleving. Een geprotocolleerde standaard aanpak verhoudt zich hiermee niet. Het is de overgang van een pushbenadering naar een pullbenadering. Oftewel de overgang van plannen en beheersen naar ontwikkelen en naar het stimuleren en faciliteren van maatschappelijke dynamiek.

Bouwstenen voor verandering

Voor veranderingen is het besef van urgentie noodzakelijk.

In het welzijnswerk is die urgentie aanwezig. Financiële problemen met dreigende faillissementen en een grote verlegenheid over de aanpak van sociale spanningen, zoals in de Amsterdamse Diamantbuurt, zijn dermate urgent, dat een basis voor verandering aanwezig is. Maar ook de toekomstige ontwikkeling. Het welzijnswerk is een cruciale partij in de uitvoering van de Wmo.

In de aanpak voor de verbetering van het welzijnswerk in de Amsterdamse stadsdelen hebben wij vanuit de inzichten van de WRR, SER en RMO een aantal voorstellen geformuleerd, gericht op het bieden van meer ruimte aan maatschappelijk ondernemerschap van instellingen.

Die voorstellen betreffen:

- Samenwerken aan de inhoudelijke opdracht.
- De opdracht centraal: verbinding van de beleidscyclus aan de subsidiecyclus.
- De horizontale verantwoording.

Samenwerken aan de inhoudelijke opdracht

In de Amsterdamse stadsdelen, maar ook in andere gemeenten is de inhoudelijke opdracht voor het welzijnswerk te weinig uitgewerkt. Vaak ontbreken onderdelen van de beleidscyclus, zoals een analyse, een visie of de formulering van gewenste effecten.

Het lokaal bestuur is primair verantwoordelijk voor het 'wat' en de welzijnsinstelling voor het 'hoe'. Daarom adviseren wij het lokaal bestuur om eerst te werken aan de opdrachtverlening op doelstellingsniveau. De doelstellingen zijn de maatschappelijke ef-

fecten die het lokaal bestuur wil bereiken. Voorbeelden hiervan zijn: een grotere betrokkenheid van burgers op elkaar, minder eenzaamheid, meer ontmoetingen tussen verschillende groepen. Op basis van de opdrachtformulering offreert de welzijnsinstelling. De aanpak die de welzijnsinstelling aanbiedt is de basis voor een uitvoeringscontract met resultaten en verantwoordingsafspraken.

De offerte is de basis voor de dialoog tussen de gemeente en de welzijnsinstelling over de aanpak in relatie tot de inhoudelijke opgave, waarbij de burger door vormen van horizontale verantwoording een cruciale positie heeft. Die dialoog kan leiden tot een aanscherping van zowel de formulering van de inhoudelijke opgave als van de aanpak. Die dialoog is belangrijk, omdat

lijkeheidsverdeling tussen de raad, het college, het ambtenarenapparaat en de welzijnsinstellingen. In dit klimaat zal er wantrouwen ontstaan. Dat zien wij in veel gemeenten en ook in Amsterdamse stadsdelen. De neiging om de beheersingsinstrumenten te versterken, neemt dan toe. Zo ontstaat een neerwaartse vicieuze cirkel, waar sturing omslaat in schijnsturing.

Wij adviseren om in de relatie de inhoudelijke opdracht weer centraal te stellen. Daarmee blijft de aandacht geconcentreerd op de hoofdzaak: de verbinding tussen de beleidscyclus (inhoud en ontwikkeling) en de subsidiecyclus (beheer).

Ook de Amsterdamse Rekenkamer wijst in een recent onderzoek² naar de subsidieverlening aan de welzijnsinstellingen op de noodzakelijke verbe-

Voor veranderingen is het besef van urgentie noodzakelijk. In het welzijnswerk is die urgentie aanwezig.

het welzijnswerk veel zicht heeft of in ieder geval behoort te hebben op de problematiek in de wijken. Het is de verbinding tussen beleid en uitvoering. Het is een vorm van een kennisalliantie tussen beleid en praktijk. Die verbinding is op dit moment uiterst zwak.

De opdracht centraal: verbinding van de beleidscyclus aan de subsidiecyclus

In ons onderzoek in de Amsterdamse stadsdelen blijkt dat het contact tussen de welzijnsinstellingen en de stadsdelen vaak beperkt blijft tot een discussie over de subsidiecyclus en dan vooral op de bedrijfsvoering. Beheersmatige zaken hebben de meeste aandacht, zoals kostenramingen en subsidieafrekeningen.

Ambtenaren gaan meedenken over de bedrijfsvoering van de instelling en welzijnsdirecteuren bemoeien zich met de subsidiemethodiek. Het resultaat is een zeer onduidelijke verantwoorde-

tering van deze aansluiting tussen de beleids- en subsidiecyclus.

De horizontale verantwoording

Over horizontale verantwoording is weliswaar veel geschreven, maar het wordt in het welzijnsbeleid nog weinig toegepast. Zelfs in de situaties waarin instellingen werken met klantenpanels en andere vormen van horizontale verantwoording wordt die informatie door gemeentebesturen weinig gebruikt.

Het begrip horizontalisering is ontstaan vanuit de behoefte de burger meer te betrekken bij de publieke dienstverlening. De essentie is dat de gebruikers (instellingen, gemeenten en burgers) de inhoud en kwaliteit van dienstverlening of van producten beoordelen en aangeven of met de inzet van de instellingen ook de bedoelde resultaten of effecten worden bereikt. Het oordeel van de gebruikers is bepalend voor de evaluatie van activiteiten.

Een tweede invulling is ook cruciaal. Steeds meer instellingen moeten samenwerken in een netwerk of in een keten, bijvoorbeeld in het jeugdbeleid of in de wijkgerichte aanpak. Door horizontale verantwoording van de betrokken instellingen naar elkaar zal de kracht en kwaliteit van de samenwerking kunnen worden versterkt. Het wordt moeilijker voor de instellingen een gebrekkige samenwerking af te schuiven op de verkokering van de overheid. Zij zijn immers zelf verantwoordelijk. In het verlengde hiervan zullen steeds vaker instellingen gezamenlijk offren. Een complex maatschappelijk vraagstuk krijgt op deze wijze een consortiumaanpak.

De aansturing van de Wmo

Wij denken dat het geformuleerde bestuursperspectief ook een goed kader biedt bij de invoering van de Wmo. De gemeente heeft de regie van de uitvoering van de Wmo, omdat zij in staat wordt geacht maatwerk in de maatschappelijke ondersteuning van kwetsbare mensen te organiseren.

Maatwerk verhoudt zich hier, net als in het welzijnswerk, slecht met een gedetailleerde set van regels, toelatingscriteria en standaard producten. Het is de uitdaging voor de gemeente om ruimte te bieden aan de ontwikkeling van nieuwe arrangementen, die de directe hulpvraag verbindt met de sociale en woonomgeving.

Doet de gemeente dat niet, dan blijft alles bij hetzelfde en heeft de uitvoering van de Wmo door de lokale overheid geen inhoudelijke meerwaarde.

Vanzelfsprekend richten de gemeenten zich op korte termijn op een technisch correcte invoering van de Wmo. Op langere termijn zal deze inhoudelijke ambitie het succes van de Wmo bepalen.

De kern van de door ons voorgestane aanpak is dat de gemeente voor de negen prestatievelen van de Wmo maatschappelijke doelstellingen formuleert. Op basis van die doelstellingen kan hetzelfde proces van de inhoudelijke formulering van de opdracht, het volgen van de beleidscyclus, het contracteren en het horizontaal verantwoorden, zoals wij dat voor de aansturing van het welzijnswerk beschreven hebben, worden gevolgd.

Vanuit dit perspectief denken wij dat de vernieuwing in de aansturing

van het welzijnswerk een voorbeeld kan zijn voor de uitvoering van de Wmo. Wij denken dat de voorgestelde vernieuwing goed en op tijd ingevoerd kan worden. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat gemeentebesturen kiezen voor een planmatige aanpak en dat zij daarbij alle partijen betrekken. Wij hebben de Amsterdamse stadsdelen geadviseerd om die ontwikkeling te organiseren in de vorm van een meerjarenprogramma.

Als gemeenten aan zo'n traject beginnen, ontstaan er genoeg impulsen om snel door te ontwikkelen. Zij zullen ontdekken dat veel partners over kennis en kwaliteiten beschikken die nu nog niet worden gebruikt en die belangrijk kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering.

Voor deze vernieuwing hebben wij zeven handreikingen geformuleerd.

1 *Stel de inhoudelijke opgave centraal*

Voor de Wmo bestaat hetzelfde risico als voor welzijn: teveel aandacht aan vorm en budget en te weinig aandacht aan de vraag: wat willen wij bereiken?

2 *Onderscheid verantwoordelijkheden en rollen*

In de wereld van polder en veelvuldig overleg is het goed om vraagstukken vanuit verschillend perspectief te benaderen. In het welzijnsbeleid bestaat echter een groot risico dat de gemeentelijke overheid op de stoel van de ander (van de uitvoerende organisatie) gaat zitten.

3 *Ondersteun de raad in zijn kaderstellende rol*

Voorkom dat de raad wordt verleid om in te gaan op details door hen actief te begeleiden in de andere taken: het formuleren van kaders op inhoud en het verwerken van (horizontale) verantwoording.

4 *Geen ruimte voor vrijblijvendheid*

De afspraken tussen partijen in het traject zijn bindend. Dat betekent ook dat afscheid wordt genomen van uitvoerders die niet voldoende competenties hebben om in nieuwe verhoudingen te werken. Ook voor de overheid geldt 'afpraak is afspraak'. Die heldere kaders geven de ruimte voor uitvoerders om te innoveren en om samenwerkingsverbanden aan te gaan. De gemeente stimuleert samenwerking, consortiumgedachte en horizontale verantwoording.

5 *Organiseer basisvoorwaarden*

De eerste en basale voorwaarde om anders te sturen en om te innoveren, is dat de bedrijfsvoering in de gemeente en bij uitvoerders op orde is. Anders smooit iedere verbetering in een moeras van irritaties en niet te realiseren afspraken.

6 *Creëer draagvlak voor de uitvoering*

Veel beleid wordt ontwikkeld vanuit slechts één perspectief. Het is de kunst om in de beleidsontwikkeling en in de beleidsuitvoering de verschillende partijen volwaardig te betrekken. De participatiegedachte, de horizontalisering en het compensatiebeginsel in de Wmo zijn hiervoor nuttige ingrediënten.

7 *Organiseer het proces van vernieuwing*

De voorgestelde bestuurlijke vernieuwing is een omvangrijke en complexe omslag op veel niveaus. Een goede organisatie, fasering en voortgangscntrole zijn essentieel voor het slagen van de verandering.

Noten

- 1 Studie versterking kwaliteit welzijnswerk stadsdelen Amsterdam. BMC december 2005.
- 2 'Subsidiering welzijnsinstellingen', Rekenkamer Amsterdam, februari 2006.

Uit ons onderzoek¹ naar het functioneren van het welzijnswerk blijkt dat de aansturing van het welzijnswerk vanuit de stadsdelen zwak is. Het algemene beeld is dat er teveel aandacht is voor beheersmatige zaken en er slechts vage omschrijvingen zijn van de inhoudelijke opdracht voor het welzijnswerk.