

BOEKEN

39

BOEKEN

WRR: H. Dijstelbloem, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (red.).
Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren.
 Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, 320 p., € 42,50
 ISBN 90 5356 732 1



WRR. **Bewijzen van goede dienstverlening.** Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, 264 p., € 39,95
 ISBN 90 5356 731 3



Professionals, bestuurders, cliënten en de overheid werken niet goed samen in de maatschappelijke dienstverlening. De dienstverlening zelf komt daardoor in de knel. Die beknelling wordt versterkt doordat het huidige politieke en het wetenschappelijke debat over de maatschappelijke dienstverlening wordt gedomineerd door een eenzijdige benadering. Moeten de relevante sectoren – onderwijs, zorg, welzijn, volkshuisvesting, arbeidsvoorziening – worden gere-

kend tot de staat of tot de markt? Ligt de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening in de instellingen bij het management of bij de professionals? En: moet in de vragen van de cliënten worden voorzien door vraagsturing of juist door aanbodsturing?

De bipolaire benadering die uit deze vragen spreekt doet geen recht aan de veelzijdigheid van de maatschappelijke dienstverlening. In een recente publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren* (met bijdragen van onder meer Nico de Boer, Jan Willem Duyvendak, Marc van der Meer, Jelle Visser, Taco Brandsen en Jan-Kees Helderma), die als grondslag dient voor het advies aan de regering over maatschappelijke dienstverlening, getiteld *Bewijzen van goede dienstverlening*, wordt daarom een alternatieve benade-

ringswijze toegepast. Door te onderscheiden tussen de institutionele logica, de provisiologica en de vraaglogica van de dienstverlening – en de verhoudingen daartussen – wordt in bijna zeshonderd pagina's getracht een beter zicht te bieden op de problemen die spelen in de vijf genoemde sectoren. Beide boekwerken werden uitgegeven bij Amsterdam University Press.

Het rapport *Bewijzen* is (mede) gebaseerd op analyses van de genoemde sectoren, die afzonderlijk gebundeld zijn in

Maatschappelijke dienstverlening. Ik beperk me nu tot de welzijnssector, zoals die in den brede geanalyseerd en van aanbevelingen wordt voorzien door De Boer en Duyvendak, en maak aan de hand van *Bewijzen* een aantal opmerkingen in de diepte.

Vooraf zij ten eerste opgemerkt, en niet bij wijze van schrale troost, dat de WRR met deze rapporten duidelijk maakt dat de problemen – met inbegrip van de klassieke manieren waarop deze te lijf worden gegaan (oplossingen die tot probleemverergering leiden) – in *elk* van de vijf onderzochte sectoren in ons land in de afgelopen jaren in taaheid zijn toegenomen.

De Boer en Duyvendak schetsen de historische ontwikkelingsgang van de welzijnssector – 'een verweesde sector', menen zij – in drie fasen:

- 1 zijn diverse voorgeschiedenis (van verzuild particulier initiatief tot regionale opbouw;
- 2 het overambitieuze welzijnsproject van de jaren zestig en zeventig;

3 de ontzuivering en decentralisatie vanaf het begin van de jaren tachtig.

Niet erg sterk beargumenteerd kiezen de auteurs voor twee kennelijk exemplarische subsectoren: het sociaal-cultureel werk en de kinderopvang. Andere subsectoren (zoals maatschappelijke begeleiding en advies, vormings- en ontwikkelingswerk) komen helaas slechts zijdelings aan de orde.

De institutionele problematiek in de huidige situatie wordt wat betreft de eerste subsector, het sociaal-cultureel werk, vooral geanalyseerd aan de hand van een bespreking van het lange invoeringstraject van de Welzijnswet en de instelling van marktwerking (publiek opdrachtgeverschap, private uitvoering). Deze institutionele ingreep heeft niet alle problemen opgelost waarmee het sociaal-cultureel werk kampt, integendeel, er dienen zich nieuwe kwesties aan. De provisiologica in de sector lijdt vooral onder een weinig ontwikkelde professionele cultuur. En ook bij de ontwikkeling van vraaggericht werken vallen vraagtekens te plaatsen: cliëntenparticipatie heeft bij het sociaal-cultureel werk, anders dan in de zorg, nooit een wettelijke status gekregen.

Het sociaal-cultureel werk – opbouwwerk, club- en buurthuiswerk, jeugdwerk, vrouwenwerk – valt tegenwoordig onder de Welzijnswet (1994) die de uitvoering ervan overlaat aan de gemeenten. Een uitvoering die divers is, en die geen landelijke rapportages vereist en daarmee landelijke vergelijkin-

gen schier onmogelijk maakt. Slechts indirect kan men aan de weet komen welke concrete activiteiten en initiatieven ter professionalisering worden ondernomen, en om hoeveel fte's het gaat (mogelijk circa twaalfduizend, plus drieduizend additioneel op basis van ID en WIW) – indirect, bijvoorbeeld aan de hand van de *Statistiek Gemeentebegrotingen* van het CBS en de programmalijnen van het ministerie van VWS. Sinds een jaar of vijf komt een gestructureerde kwaliteitszorg op gang, dankzij de MO-groep (de brancheorganisatie en haar zogenoemde referentiemodel, dat is uitgezet bij enkele *pilot*-gemeenten en -instellingen), de directeurenvereniging Verdiwel en het NIZW (met respectievelijk productdefinities en een algemene dienstenindeling) en het WILL-project (WelzijnsInformatie Landelijk en Lokaal: gemeenten en lokale instellingen nemen het voortouw 'in het gezamenlijk ontwikkelen en gebruiken van landelijk geaccepteerde instrumenten voor het definiëren, meten en waarderen van prestaties [lees: producten; TN] bij de contractering en uitvoering van welzijnswerk' in zogenoemde *pilots*).

De ontwikkeling van de tweede subsector, de kinderopvang, liep lange tijd parallel met die van het sociaal-cultureel werk. Met de voorbereiding van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang vindt echter een scheiding plaats tussen kinderopvang en sociaal-cultureel werk. Terugtrekking van de overheid op dit gebied kan voordelen hebben, zoals een versterking van

het reactievermogen van de instellingen voor maatschappelijke problemen in een meer vraaggerichte situatie. Anderzijds gaat een lucratieve koppeling tussen kinderopvang en sociaal-cultureel werk nu verloren.

In elk van de eerdergenoemde opzichten is de kinderopvang transparanter dan het sociaal-cultureel werk. De instituties die kinderopvang leveren (kinderdagverblijven, buiten- en naschoolse opvang en gastouderbureaus) en de financieringsstromen (ouders, werkgevers, en enkele landelijke regelingen) zijn helder, en onder inspiratie van VWS en Consumentenbond groeit ook de kwaliteitszorg.

Overzien we een halve eeuw ontwikkeling van 'de' welzijnssector, dan ligt de conclusie voor de hand om te spreken van tegen elkaar kruisende logica's.

De *institutionele logica* laat een geschiedenis zien van een zwak geïnstitutionaliseerde levensbeschouwelijkheid (en haar vrijwilligerswerk), via een abrupte opname van de sector in de landelijke, hogere doelen van het 'welzijnsproject' naar een vergaande bureaucratisering binnen een spanningsveld van Rijk en gemeenten. De voortdurend in ontwikkeling zijnde maar nooit geconsumeerde Kaderwet Specifiek Welzijn vroeg om de professionalisering van het management, tot de jaren negentig, en daarna werd aanhoudend geheel-en-weerd tussen *output*-, *outcome*- en *throughput*-financiering. Tegenwoordig is het kernbe-

grip 'beleidsgestuurde contract-financiering'.

Dat is behoorlijk complex, maar de feiten zijn nog ingewikkelder als we in aanmerking nemen dat er altijd meer financiers zijn dan gesuggereerd wordt (namelijk 'de welzijnssector' en 'de gemeente'), en dat de producten- en dienstendefinities niet alleen moeizaam totstandkomen, maar ook van zeer relatieve waarde zijn. Dat ongemak wijst onder meer op de moeilijk te vermarkten welzijnssector – zij het dat zulks wellicht beter mogelijk is bij de kinderopvang, en afgezien uiteraard van de generieke wenselijkheid hiervan. Iets dergelijks gaat ook op voor de geringe mate van institutionalisering die immers weer een hogere flexibiliteit en anticipatiecapaciteit met zich mee kan brengen.

De *provisiologische* verwijst naar de instellingen en de professionals die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de dienstverlening zelf. Bij de aanvankelijk zwakke institutionalisering was ook de professionalisering zwak – die voor een deel onzichtbaar werd door de decentralisering ('lokalisering') van de welzijnssector, zowel het sociaal-cultureel werk als de kinderopvang. De professionalisering werkte in de loop van de tijd bovenal door op het niveau van het management, gezien de eis van de gemeenten om sterke onderhandelingspartners tegenover zich te hebben. In het uitvoerende werk is dat veel minder het geval als we kijken naar de *body of knowledge and skills*, de arbeidsdeling, de positie op de arbeidsmarkt, de rol van opleiding en training en de

beroepsideologie. We gaan dan nog voorbij aan de spagaat waarin professionaliteit en de politiek-maatschappelijke vraag naar welzijnsproducten de beroepskrachten brengen.

En dan de *vraaglogica*. 'In de vraag naar sociaal-cultureel werk zijn doorgaans verschillende lagen te zien', aldus De Boer en Duyvendak (p. 53):

Het dichtst bij de oppervlakte is de vraag van de gebruiker van de voorzieningen of de deelnemer aan de activiteit. Immers: hij of zij moet iets in het aanbod zien, anders zal hij niet deelnemen [...] Onder die eerste vraag zit de 'vraag' van de lokale overheid en mogelijke andere financiers [...] Doorgaans is die vraag beschreven in termen van activiteiten met een zekere output. Eerder gaven we al aan dat deze vraag niet altijd goed ontwikkeld is. Onder die tweede vraag schuilt een algemeen maatschappelijke vraag naar bijvoorbeeld rust, sociale cohesie, tijdige signalering van sociale problematiek, ontmoetingsmogelijkheden en dergelijke.

Deze gelaagdheid stelt onmiddellijk de relevantie van de zogenoemde vraagsturing aan de orde. De afnemer of 'klant' van de welzijnssector blijft een complex fenomeen. De Boer en Duyvendak (p. 55): 'De klant' is altijd een min of meer gearticuleerde maatschappelijke vraag naar sociale samenhang en integratie (burgerschap) en in dat kader kan de individuele burger/gebruiker zijn vraag stellen.' De verzuilde structuur van de wel-

zijnssector vormde voorheen een min of meer homogene omgeving voor zowel de institutionele als de provisiologica, maar de losmaking uit het levensbeschouwelijke particulier initiatief verbreedde de kring van de mogelijke gebruikers van de dienstverlening tot mensen buiten de desbetreffende zuil en ontdeed de dienstverlening van al te paternalistische trekken. De voorlopige conclusie moet luiden dat in de *governance* van het welzijnswerk de klemtoon sterk ligt op de institutionele logica, waarbij *gehoopt* wordt dat de provisie- en de vraaglogica zich daarbij aansluiten. Dat is nogal eendimensioneel (p. 57):

[omdat] welzijnswerk slechts ten dele beschouwd, behandeld en bestuurd kan worden als productie en dienstverlening aan cliënten. Grote delen van het werk zijn verweven met brede maatschappelijke doelen en veronderstellen bovendien een eigen rol van de burger, of initiatiefnemer. De realisatie daarvan kan alleen plaatsvinden als de gebruiker enige vorm van loyaliteit kent met de voorziening. De aanvrager dient in veel gevallen bovendien medevormgever te zijn van deze diensten.

De Boer en Duyvendak stellen dan ook voor om ten behoeve van een *governance*-nieuwe stijl te onderscheiden tussen twee 'sferen': politiek-normatieve projecten en 'algemene dienstverlening'. De eerste sfeer verwijst naar algemeen maatschappelijke doelen: pacificatie, gelijkheid, burgerschap, samenhang. Het gaat om projec-

ten die het rendement voor de individuele burger te boven gaan. Het initiatief ertoe komt doorgaans van buiten de overheid die het wel flexibel dient aan te moedigen en waarbij een cofinanciering (premie op actie; zie het Rotterdamse Opzoomer-project) voor de hand ligt. De overheid biedt ruimte, zij treedt niet *sowieso* terug. Ondoordacht terugtrekkende overheden hebben in de voorbije twintig jaar voldoende ellende veroorzaakt. De tweede sfeer betreft onderdelen die wél semi-zakelijk afgehandeld kunnen worden omdat de burger een traceerbare cliënt is. Voorbeelden zijn (bouwkundige) adviezen aan koopkrachtige burgers, een aantal cursussen, de inzet van welzijnswerkers bij de bevordering van veiligheid, zorg, sociale zekerheid en volkshuisvesting door respectievelijk politie, zorg- en socialezekerheidsinstellingen en woningcorporaties. *Governance* betekent hier dan ook: reguleren, optreden als marktmeester of inkoper, en optimaliseren van de dienstverlening. Wanneer de tweede sfeer duidelijk een meerwaarde biedt ten opzichte van de eerste kunnen beide onder één dak worden ondergebracht. Amerikaanse *Community Service Centers* (CSC) doen dat vaak succesvol. Ze zijn voor iedereen toegankelijk en zijn in hoge mate *accountable*, dat wil zeggen: de buurt is verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de inrichting en het onderhoud van het voorzieningenpakket. Een CSC bevat naast politiek-normatieve projecten, die mede draaien op vrijwilligers, een activiteitenpakket dat

individueel gericht is (onderwijs- en educatieve programma's, waaronder basiseducatie). Maar dat terzijde en bij wijze van illustratie. Met genoegen tik ik de conclusie van De Boer en Duyvendak over (p. 62):

Een governance die de hele welzijnssector beschouwt en behandelt als vorm van dienstverlening (zakelijk of semi-zakelijk) is inadequate, laat staan een governance die welzijn beschouwt als product. Niet alleen de markt, maar zelfs het dienstverleningsconcept ontkent de eigen aard van de politiek-normatieve projecten, waarvan immers het burgerinitiatief de harde kern is. De enige manier om de welzijnssector (weer) optimaal te laten functioneren is het herstellen van de relatie tussen de inhoud van het welzijnswerk en de civil society. Alleen zo mag de sector hopen zijn staat van verweesdheid achter zich te kunnen laten.

De ontwikkelingen in de welzijnssector verschillen niet fundamenteel van die in de andere domeinen waarover *Bewijzen van dienstverlening* rapporteert. Steeds staat het gemengde bestel onder druk. Elk van de vijf – onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, volkshuisvesting en arbeidsvoorziening – is decennialang het object geweest van veelvuldig overheidsingrijpen: bezuinigingen, reorganisaties, bestuurlijke operaties, een hoge regeldruk, verschuivingen zo niet onduidelijkheden in de verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen (cliënten, dienstverle-

ners, instellingen en overheden), de uitholling van professionaliteit en de bijbehorende inkrimping van de discretionaire ruimte.

Een boedelscheiding tussen de partijen is zeker geen oplossing. Sterker nog, juist door boedelscheiding zijn vijf negatieve gevolgen te voorzien, en nu reeds te onderkennen:

- 1 een kennisvernietiging door de overbeklemtoning van meetbare prestaties in plaats van inhoudelijke professionaliteit;
- 2 de dictatuur van de middelmaat waarin instellingen van dienstverlening vluchten en waardoor nieuwe initiatieven en innoverende experimenten niet van de grond komen;
- 3 de illusie van de soevereine cliënt waardoor weinig of geen oog is voor cliënten die niet aan deze droom kunnen voldoen;
- 4 de verdwijning van het politiek-normatieve debat ten gunste van de sturings- en beheersingsfilosofie;
- 5 de opeenstapeling van toezicht en verantwoording die het gedeelde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening veronachtzaamt.

Om deze problemen – anders dan door een boedelscheiding – aan te pakken is een *nieuw perspectief* geboden, aldus de WRR. De Raad formuleert vijf ontwerpprincipes die richtinggevend moeten zijn voor een systeem van *checks and balances*:

- 1 het organiseren van kennisallianties (tussen professionele dienstverleners, manage-

ment, lokale overheden en organisaties van belanghebbers; in brancheorganisaties, inhoudelijk opererende sectorale adviesorganen);

- 2 het investeren in variatie, experimenten en innovatieve praktijken die gericht zijn op kwalitatief hoogwaardige opbrengsten;
- 3 het organiseren van actieve, betrokken tegenspelers, ver voorbij de geritualiseerde vormen van georganiseerd overleg;
- 4 het zorgen voor gepaste openbare verantwoording die door de sectoren zelf wordt ingericht, met inhoudelijke en kwaliteitsverbeterende methoden zoals visitaties, intercollegiale consultaties, evaluatiesystemen en *peer reviews*, en uiteraard de publieke verslaggeving daarvan;
- 5 het aanbrengen van een samenhangend, sober en selectief ('proportioneel') toezicht in plaats van een te uiteenlopend, overdadig en honderdprocenttoezicht (op alle instellingen en organisaties).

De vijf domeinen die de WRR heeft onderzocht, de snijdende kritiek die de Raad verwoordde en zijn aanbevelingen vertonen een navrante samenhang. Dat maakt het werk van Meurs et al. beleids-theoretisch hoogst relevant, maar beleidspraktisch en uit politiek oogpunt irrelevant. Nog vele incidenten uit de gezondheidszorg, het onderwijs, de welzijnssector, de arbeidsbemiddeling en de volkshuisvesting zullen de komende jaren alarmerende krantenkop-

pen en kortademige aandacht van de televisie krijgen. Zijn de WRR-rapporten in het strand geschreven, bij laagtij? Telkens zal weer beterschap worden beloofd, en regelmatig zal de sorrydemocratie (Ed. van Thijn) ervoor zorgen dat er geen koppen rollen. Dat laatste hoeft ook niet, *mits* het leervermogen van intelligente mensen in kafkaëske organen er maar op vooruitgaat. Gun professionals hun ruimte (universiteiten), ontwikkel experimenten, innovaties en tegenspraak (woningbouw, ziekenhuizen), maak inhoudelijke verantwoording mogelijk (kunst en cultuur, hbo-raad), staak de bedilzucht die mensen van hun werk houdt (jeugdzorg), stop de parade van interim-managers bij de ministeries, gemeenten en de *quango's* (min of meer zelfstandige bestuursorganen) die zich aan de publieke zaak vergrijpen. Inmiddels heeft het kabinet-Balkenende II met dankbaarheid kennisgenomen van de twee rapporten en daarop zijn commentaar gegeven. De nieuwe minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, A. Pechtold, liet in april 2005, in een nota van 22 pagina's onder de titel *Modernisering van de overheid*, aan de Tweede Kamer weten dat het kabinet zich uitgedaagd voelt door de kritiek van de WRR-commissie en deze zelfs goeddeels overneemt, nóg sterker: het huidige beleid spoort geheel met haar aanbevelingen (stuk 29 362, nr 32). Dat is een geruststellende gedachte voor de toekomst, lijkt me.

Ton Notten