

# Burgerkracht

De toekomst van het  
sociaal werk in Nederland



RAAD VOOR  
MAATSCHAPPELIJKE  
ONTWIKKELING

Burgerkracht



Burgerkracht

De toekomst van  
het sociaal werk in  
Nederland

Nico de Boer en Jos van der Lans  
in opdracht van de Raad voor  
Maatschappelijke Ontwikkeling

Den Haag, april 2011

R A A D V O O R  
M A A T S C H A P P E L I J K E  
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving.

De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden; de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. E.M. Sent en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)



ISBN 9789077758274

NUR 740

Zet-en Binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Collage, Wierum

© Nico de Boer / Jos van der Lans / Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2011

*Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.*

# Voorwoord

De toekomst van de welzijnssector is allerm minst zeker, en in zijn huidige vorm voldoet het welzijnswerk niet meer. In eerdere publicaties (2009a; 2010a) wees de RMO op het legitimeitsprobleem waarmee de sector kampt. De ‘achterban’ heeft nog maar weinig binding met het huidige welzijnswerk, terwijl die binding voor de lokale overheid vanuit de verbreding van haar sociale takenpakket juist belangrijk is. Daarnaast zal ook de welzijnssector moeten bezuinigen (RMO 2010b). Institutioneel en financieel staat de welzijnssector voor de opdracht om tot een nieuw model van welzijnswerk te komen. Maar hoe moet dat model eruit zien en welke wijzigingen in het huidige stelsel zijn daarvoor nodig?

De RMO vindt die vragen dusdanig belangrijk dat hij Nico de Boer en Jos van der Lans gevraagd heeft een onderzoeksessay te schrijven over de toekomst van de welzijnssector. Beide personen voeden al jarenlang op een scherpe wijze discussies over het welzijnswerk. Het door hen geschreven onderzoeksessay is tot stand gekomen op basis van negentien interviews, een discussie op LinkedIn en een werkconferentie op 6 april 2011.

In het essay schetsen de auteurs hoe het welzijnswerk er over ongeveer tien jaar uit zou kunnen zien. Zij pleiten voor een andere institutionele logica waarin overheid en welzijnsinstellingen elkaar niet meer in de wurggreep houden en waarin burgers centraal staan. Burgers die initiatieven nemen, krijgen in de toekomst lichte vormen van begeleiding van welzijnsinstellingen. Die begeleiding krijgt zodanig vorm dat mensen zelf beslissen wat voor ondersteuning zij wensen te ontvangen. Overheidsgelden komen direct bij de mensen terecht die initiatief nemen, en zijn niet de enige vorm van financiering die mensen kunnen inzetten. Uitzondering maken de auteurs voor personen met complexe problematiek. Hierbij schrijven zij wel een blijvende, actieve rol toe aan de lokale overheid en in het bijzonder sociale wijkteams.

Het essay zet uiteen dat een andere institutionele logica nodig is. Overheid en welzijnsinstellingen zijn dusdanig op elkaar gericht geraakt dat de burger nauwelijks meer in beeld is. De weg naar een andere situatie is echter vol hobbels. De auteurs schetsen een aantal saillante dilemma's die volgens de Raad een goede aanzet bieden voor verdere discussie. Met de

auteurs benoemen we twee punten die van belang zijn voor het denken over welzijn en de rol van de overheid daarin.

Allereerst zijn dat de functies van welzijn: het zorgen voor de meest kwetsbaren in de samenleving en het vormgeven van onderlinge verbanden tussen burgers. Het essay legt de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de kwetsbaarste burgers bij de lokale overheid. De functie van de onderlinge verbanden is meer een taak van burgers zelf. De vraag is vervolgens wel in hoeverre die twee functies onderling samenhangen of zouden moeten samenhangen, en wat de rol van de overheid daarin is. Er zullen waarschijnlijk altijd kwetsbare mensen zijn bij wie directe professionele (overheids)interventies noodzakelijk zijn, maar dat is eerder het sluitstuk dan het vertrekpunt. Het vertrekpunt is dat mensen onderling meer kunnen betekenen voor kwetsbare burgers. En daarin valt nog een wereld te winnen. Want, zoals de Raad in een aantal recente adviezen (RMO 2009b; 2011) stelde: er valt meer winst te behalen bij een overheid die niet zozeer zelf interventies pleegt als wel de sociale omgeving activeert. Het welzijnswerk met zijn lokale inbedding via onder andere speeltuinen en peuterspeelzalen kan daarin een belangrijke rol vervullen. Op het eerste gezicht ontstaat zo een uitbreiding van de overheidstaak, maar het is wel een andere invulling, die op den duur de vraag naar professionele hulp van de kwetsbaarsten aanzienlijk kan doen afnemen.

Het tweede punt betreft de rol van de overheid. Hiervoor is een aantal varianten te bedenken. Aan de ene kant kan de overheidstaak sterk sturend en inhoudelijk worden ingevuld. Deze opvatting is onder meer terug te vinden in het voorbeeld dat in het essay wordt aangehaald van sociale huisartsen in Enschede. De overheid neemt als het ware een deel van de autonomie over van mensen die niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen. Deze variant gaat uit van een brede welzijnstaak van de overheid, die ook terreinen als wonen en zorg omvat. Aan de andere kant kan de rol van de overheid minder inhoudelijk zijn en meer ondersteunend. Welzijnswerk komt in deze variant vooral in handen te liggen van burgers en sociaal ondernemers; de overheid levert hooguit financiële ondersteuning. Deze variant laat de inhoud van het welzijn aan de mensen zelf, maar kan als keerzijde hebben dat er voor de overheid een nieuwe vorm van bureaucratie ontstaat. In plaats van een enkele welzijnsinstelling waarmee de overheid te maken heeft, ontstaat immers een waaier aan burgerinitiatieven en financieringsstromen met een geheel eigen dynamiek naar het overheids-

apparaat en professionals. Hoe kom ik aanmerking voor overheidsfinanciering? Hoe krijg ik mijn initiatief onder de aandacht? Professionals en ambtenaren zullen hier ongetwijfeld mee te maken krijgen.

Bij wijze van gedachte-experiment en als aanscherping van de discussie kan het daarom geen kwaad een derde invulling van de overheidstaak in te brengen, in elk geval financieel gezien. Een directe financiering van burgerinitiatieven heeft ook iets tweeslachtigs: de burger is aan zet, maar hij doet daarbij wel een beroep op gemeenschapsgeld. Zouden het maatschappelijk initiatief en de onderlinge verbanden niet méér geprikkeld worden als de financiering volledig vanuit de samenleving zou komen?

De Raad is de auteurs erkentelijk voor hun onderzoeksessay. De goedbezochte werkconferentie gaf al aan dat er veel behoefte is aan reflectie op de toekomst van de welzijnssector. De RMO hoopt en verwacht dat dit essay hieraan een bijdrage zal leveren.

Sadik Harchaoui  
Voorzitter



Rienk Janssens  
Algemeen secretaris







# *Inhoud*

1	Inleiding	11
2	De burger buitenspel	18
3	Nederland institutieland	29
4	Toekomstbeeld	40
5	Naar een facilitair bedrijf voor burgerkracht: de transitie	54
	Literatuur	62
	Geïnterviewden	64
	Overzicht van uitgebrachte publicaties	65



# 1

## *Inleiding*

Er komen grote bezuinigingen aan op het welzijnswerk in een totaal ander politiek klimaat dan de afgelopen decennia. Het jaar 2011 was een overgangsjaar, waarin de meeste gemeenten hun begroting nog sluitend konden krijgen binnen de oude logica. In 2012 wordt het anders. Het welzijnswerk moet niet alleen veel goedkoper, er is ook een ander systeem van instellingen en onderlinge verhoudingen en afspraken nodig, anders gezegd: een andere institutionele logica. De burger vormt daarin vertrek- en eindpunt. Zou het dan eindelijk?

Laten we eerlijk zijn. Wij lopen al meer dan een kwart eeuw mee in de publieke sector en we hebben heel wat artikelen gelezen, publicaties onder ogen gehad en bijeenkomsten bijgewoond waarin stevige vergezichten werden geschilderd over de rol van burgers, de rol van bewoners, de invloed van cliënten of een nieuwe verhouding tussen burgers en overheden. En vrijwel altijd werd daar het ‘méér’ verkondigd. Méér ruimte voor actieve burgers, méér ruimte voor bewoners, méér regie voor cliënten, méér burgerparticipatie, méér aansluiten bij en luisteren naar de samenleving. De kracht van de samenleving, chique aangeduid als *civil society*, werd keer op keer bezongen. En met reden: want meer burgers betekende minder bureaucratie, minder regels, minder aanbod, minder vooropgelegde bedoelingen. Echt, de burgers moeten aan zet komen.

Wij deden er in onze geschriften regelmatig aan mee. We bevonden ons in goed gezelschap, want iedereen wilde het, niemand uitgezonderd. Gemeentebesturen, welzijnsorganisaties, woningcorporaties, politieke partijen – allemaal verkondigden ze om het hardst dat het hen om de burger was te doen, dat de cliënt/klant het uitgangspunt vormde, dat de bewoners/burgers centraal stonden. Het refrein werd in duizenden beleidsnota’s bezongen, niet zelden als openingzin.

Eigenlijk was het een mantra. Van Sociale Vernieuwing tot de opeenvolgende aanpakken in het kader van het Grotestedenbeleid, uitmondend in

een hoofdrol voor de bewoners van de Vogelaarwijken. Van beleidsvisies in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning tot de argumentatie in het kader van de pakketmaatregelen van de AWBZ, van kadernotities sociaal beleid tot herijkingsnota Welzijn Nieuwe Stijl – steeds opnieuw werd de burger op het schild gehesen. Daar doen we het allemaal voor.

En zeker: er is ook volop handen en voeten gegeven aan dat uitgangspunt. Je kunt het zo gek niet verzinnen of het is bedacht. Burgerpanels, burgeraandelen, persoonsgebonden budgetten, rugzakjes, vouchers en vooral heel veel uitnodigingen om mee te komen praten, om te vergaderen.

Toch hebben al deze pogingen niet bepaald de indruk achter gelaten dat burgers er meer toe doen. Integendeel, lijkt het wel. Burgers zelf associëren het woordje ‘meer’ eerder met bureaucratie, met regeldichtheid, met omslachtigheden, procedures en afstandelijke organisaties. In de beleving van nogal wat burgers is niet zozeer de kracht en het vermogen van de samenleving toegenomen, maar vooral de omvang van instituties en instellingen, van overheden en aan de overheid gelieerde organen.

#### *Nieuwe ronde*

En nu, lente 2011, lijkt zich een nieuwe ronde vol goede voornemens aan te dienen. Er moet volop bezuinigd worden, de overheid moet terugtreden en daarmee komen de verhalen over een (nog) grotere rol van burgers als vanzelf op gang. ‘Doe het lekker zelf’ heette het onlangs in Nijmegen tijdens een symposium over de toekomst van het welzijnswerk. Eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers beginnen aan een nieuwe jeugd, nu als toverformules om de financieel-economische crisis op papier te bezweren. Het klinkt alsof burgers zelf even door de zure appel heen moeten bijten en dat daarna alles wel weer (als vanouds) goed komt.

En daar geloven we dus niet meer in: het is nu menens.

Volgens ons dwingt de crisis tot keuzen die in het verleden wel aan het papier werden toevertrouwd, maar de realiteit van organisaties niet wezenlijk wist te veranderen. Wij denken dat deze crisis definitief een einde maakt aan het tijdperk waarin vooral lippendienst werd bewezen aan de rol van burgers, aan de kracht van de samenleving. We zijn ervan overtuigd dat wat we al 25 jaar aan het papier toevertrouwen, nu in de praktijk vorm moet krijgen. Moet – want welbeschouwd is er geen andere optie. De moderne dynamiek van de samenleving vraagt om andere omgangsvormen tussen burgers, professionals, instituties, fondsen, bedrijven

en overheden. Er dient zich een fase aan om niet terug, maar vooruit te denken. Om macht en mogelijkheden die in de vorige eeuw via de verzorgingsstaat min of meer zijn genationaliseerd, voortaan te laten waar ze horen te zijn. Ze moeten van hoog naar laag, van centraal naar lokaal, van stadhuis en professionele organisaties naar het microniveau van de samenleving. Schaarste van publieke middelen vormt in die transformatie een katalysator. Ze zorgt ervoor dat niemand die papieren verhalen over burgers en burgerparticipatie nog kan beperken tot schriftelijke plichtplegingen.

Dat is minder een oproep aan burgers om het zelf te doen, dan wel een appel aan het institutionele veld om ruimte te maken, lef te tonen, macht los te laten en nieuwe verbindingen aan te gaan met (groepen) burgers. Dat vraagt om een andere vorm van professioneel handelen, waarin niet de dienstverlening, maar de dienstbaarheid centraal staat (Van der Lans 2010).

#### *Marius Ernsting*

‘Bij het debat over de regeringsverklaring zei premier Rutte: ‘We gaan de geluksmachine uitzetten.’ Die uitspraak markeert de nieuwe tijd. Vanaf nu worden er zonder meer taken afgestoten. Dat is een paradigmashift: mensen moeten het voortaan zelf maar oplossen. Voor sociale instellingen zal het aandeel subsidie in hun inkomsten terug gaan lopen en wordt dus de particuliere kapitaalstroom weer belangrijker.’ (*ex-directeur Humanitas, voorzitter NOV*)

#### *Samenleving herontdekken*

Die verandering is niet alleen in Nederland aan de orde, maar ook in andere landen met een ontwikkelde en geïnstitutionaliseerde verzorgingsstaat. In het Verenigd Koninkrijk is na het aantreden van de conservatief-liberale regering onder leiding van van *David Cameron* in zowel linkse als rechtse politieke kringen een stevige discussie gestart over het motto van het nieuwe kabinet: *The Big Society*. De politicoloog/filosoof *Phillip Blond* geldt als ideeënleverancier en ideoloog van dit motto. Zijn reputatie is aan een internationale opmars begonnen na publicatie, nu bijna een jaar geleden, van zijn boek *Red Tory – How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*.

In februari 2011 hield hij in het afgeladen debatcentrum De Balie in Amsterdam op verzoek van denktank De Publieke Zaak de Burgerchapslezing 2011. Blond leverde daarin scherpe kritiek op een beroemde

uitspraak van Margareth Thatcher: 'There is no such a thing as society, there are only individuals and their families'. Hij wil juist dat Camerons conservatieven de samenleving herontdekken en weer op kracht laat komen. Hij zoekt een uitweg uit het individualisme, het marktdenken en het etatisme. Een weg waarin het conservatisme thema's als armoede en ongelijkheid weer toe-eigent en waarin links haar onverschilligheid over oude conservatieve thema's als gemeenschapszin, deugden en moraal weet te overwinnen. Blond wil economie en gemeenschap weer bij elkaar brengen. Dat betekent: ontstelijking, verregaande decentralisatie en een verplaatsing van beslissingsmacht naar lokale verbanden.

Blond bestrijdt dat dit een nostalgisch of romantisch programma is, dat het een terugkeer zou zijn naar de geborgenheid van het verleden. Zelf vindt hij dat hij op het spoor is van een nieuw soort denken dat juist de 21<sup>e</sup> eeuw vorm gaat geven. Als hij over gemeenschappen praat, spreekt hij niet over oude dorpsachtige enclaves, maar over beweeglijke lokale netwerken, die zich door moderne technologie aaneenschakelen. In *de Volkskrant* zei hij in juni 2010: 'Om oplossingen te vinden moet je sociale media gebruiken en andere communicatievormen om nieuwe lokale gemeenschappen te stutten en nieuwe lokale financiering van de grond te krijgen. Neem een voorbeeld aan voetbalclubs. Dat zijn lokale organisaties die veel betekenen voor mensen. We moeten weg van al die gecentraliseerde instituties, en nieuwe ruimtes vullen op regionaal of stedelijk niveau. Dat is een 21ste-eeuwse manier van doen.'

#### *Nederland institutieland*

In Nederland is die discussie nog niet zo intensief. Ten onrechte, want de transitie die de Britse regering wil doorvoeren, is in ons land ook aan de orde. De kracht van de institutionele logica is in ons land misschien nog wel sterker dan die in het Verenigd Koninkrijk. In vrijwel geen ander land ter wereld ontfermen instituties zich zo over burgers als in Nederland, zo toonde de Utrechtse bijzonder hoogleraar maatschappelijke dienstverlening *Hans van Ewijk* (2010) onlangs weer eens aan. Nederland is institutieland bij uitstek. En ontfermen moet dan begrepen worden als insluiten, in zich op nemen, in een traject of programma sluiten of opnemen in de instituties zelf. Vergelijk het aantal mensen dat in Nederland staat ingeschreven bij een instelling in de geestelijke gezondheidszorg met andere Europese landen, en we staan bovenaan. Vergelijk het

aantal tbs'ers, het aantal mensen in de reclassering, de jeugdzorg, het aantal mensen bij een uitkeringsinstantie, het aantal psychiatrische patiënten, zelfs het aantal mensen in gevangnissen, het aantal mensen met een rugzakje en we staan op nagenoeg elk institutioneel ontfermingsterrein in Europa aan de top.

Dat kun je betitelen als een vorm van beschaving of bescherming. Landen waar de instituties van de verzorgingsstaat onder de maat blijven, zien wij al snel als onbeschaafd. En als we het hebben over 'Amerikaanse toestanden', bedoelen we een samenleving zonder een institutioneel vangnet. Daar is ook wel wat voor te zeggen. Maar die constatering mag ons niet blind maken voor het feit dat onze internationale koppositie ook staat voor een vorm van denken 'voor' en 'over' mensen. We nemen burgers – hoe vraaggericht en klantvriendelijk we ook zeggen te zijn – toch vooral bij de hand. Ze zijn *klant* of *cliënt* en zelden eigenaar. En zodra een (mis)toestand in een institutionele sector als maatschappelijk probleem wordt ervaren, zoals bijvoorbeeld de wachtlijsten in de jeugdzorg, volgt onvermijdelijk institutionele groei. De reflexen van ontferming en insluiting zijn tot diep in de genen van de systemen doorgedrongen. Ze hebben zich diep genesteld in de routines, in de bejegening, in de financiering, in de economie van zorg en welzijn. Het is zo vanzelfsprekend dat het heel moeilijk is eraan te ontsnappen.

### *Smoren*

Voorbeelden genoeg, ook buiten de intramurale instituties. Neem deze.

Het is winter 2011. In zomaar een middelgrote stad in het westen des lands steken een paar goed opgeleide, betrokken buurtbewoners van Marokkaanse komaf de koppen bij elkaar. Ze willen iets gaan doen tegen het sociaal isolement onder hun 'landgenoten'. Dat is niet alleen een beklemmend probleem voor de ouderen, maar ook voor sommige jonge dochters, die zwaar worden belast in de mantelzorg en zo belemmerd worden in het opbouwen van een eigen toekomst. In enkele families loopt dat isolement uit de hand: de (traditionele) ouders hebben geen idee meer hoe ze hun zoons in het gareel kunnen houden. Politie, jeugdzorg en maatschappelijk werk zijn er kind aan huis.

Om daar wat aan te doen willen de betrokken buurtbewoners een bezoekproject starten: mentoren uit eigen kring die behoedzaam gesprekken op gang kunnen brengen. Eerdere ervaringen hebben hen



ervan doordrongen dat je zoiets zorgvuldig moet aanpakken om niet vast te lopen in de sterke sociale controle. De mentoren moeten een lichte training en begeleiding krijgen. De initiatiefnemers kloppen daarvoor aan bij de plaatselijke welzijnsinstelling.

Vanaf dat moment komt het initiatief in de aparte dimensie die welzijnsbeleid heet. De welzijnsinstelling reageert eerst toeschietelijk: het initiatief past goed bij de afspraken die ze met de gemeente heeft gemaakt, dus er is budgettaire ruimte. De PR-medewerker schrijft een wervingsbrochure voor de werving van mentoren en cliënten. De initiatiefnemers herkennen zich niet in de toonzetting en willen de brochure niet gebruiken. Ook over de opzet van de training ontstaat een verschil van inzicht. De verhouding met de welzijnsinstelling bekoelt. Een van de initiatiefnemers kent de wethouder persoonlijk. Die dringt via de welzijnsambtenaar aan op een oplossing, maar die smooit in de gemaakte prestatiecontracten.

Dit voorbeeld maakt duidelijk: er is iets fundamenteel mis met het Nederlandse welzijnsbeleid. Burgers die initiatieven nemen, vinden in de welzijnsinstellingen lang niet altijd een platform. In het beleidsproces staan burgers buitenspel: dat is een beklemmend onderonsje tussen welzijnsinstellingen en gemeenten. Kwetsbare burgers worden daar niet beter van. De hulpverlening aan hen is versnipperd over vele instanties en organisaties: niet zelden komen er tientallen hulpverleners over de vloer. Effectiviteit en efficiency zijn ver te zoeken.

Kan dat niet anders? De problemen zijn al jaren bekend en er is – zo blijkt uit de discussies over welzijn nieuwe stijl, herijkend welzijnsbeleid, de kanteling – een groeiende behoefte om los te komen van wat er de laatste decennia onder de vlag van het welzijnswerk in Nederland op de kaart is gezet. Er is een zoektocht gaande naar nieuwe inzichten, andere organisatievormen, intelligentere verantwoordingssystemen en een andersoortige sociale professionaliteit. Tijdens die zoektocht wordt steeds duidelijker dat de bestaande institutionele logica van het welzijnsbeleid contraproductief uitpakt: de regels en wetten, de onderlinge verhoudingen, de structuur van de instellingen en een bepaald type overheidsbemoeienis sluiten actief burgerschap uit en leiden tot een ernstige versnippering van de aandacht, juist voor de mensen die die het hardst nodig hebben.

Dit essay is een volgende stap in deze zoektocht. Het biedt in hoofdstuk 2 een diagnose van wat er momenteel misgaat, in hoofdstuk 3 een analyse met een historisch en politiek accent, in hoofdstuk 4 een doorkijk naar hoe

het anders kan en in hoofdstuk 5 een verkenning van de consequenties daarvan voor burgers, overheden, welzijnsorganisaties en sociale professionals.

*Hans Zuiver*

‘De overheid is gaan bepalen wat goed is voor de mens en ‘producten’ gaan inkopen bij welzijnsinstellingen om dat goede te realiseren. De welzijnsinstellingen moeten als opdrachtnemer luisteren en uitvoeren wat de opdrachtgever wil. En ze doen dat ook. Dat samenspel tussen gemeente, welzijnsinstelling en professionals heeft ervoor gezorgd dat de burger in feite buitenspel is komen te staan. Precies dat moet er veranderen om te zorgen dat er een keer ten goede komt’ (*directeur-bestuurder Combiwel, welzijnsorganisatie Amsterdam*)

# 2

## *De burger buitenspel*

De oriëntatie op de burger doordrenkt alle niveaus van het beleid en de uitvoering daarvan. Op het macroniveau gaat het om decentralisatie en samenhang rondom de burger op lokaal of zelfs buurtniveau, op het meso-niveau om vormen van vraagsturing en inspraak en op het microniveau om 'eigen kracht' en 'zelfsturing'.

Nieuw is die oriëntatie op de burger niet. De wijkwelzijnsplanning in de jaren zeventig van de vorige eeuw was al bedoeld als een mechaniek om niet het versnipperde en (toen nog) verzuilde veld het aanbod te laten bepalen maar de wijkbewoners een stem te geven. Een dergelijke redenering lag ten grondslag aan de decentralisatie van het welzijnsbeleid van rijk naar gemeenten in het midden van de jaren tachtig: door het welzijnsbeleid lokaal te maken, zou het '*dichter bij de burger*' komen te staan en konden diens capaciteiten beter worden ingezet. Bijna twintig jaar later gebruikt de in 2007 van kracht geworden Wet Maatschappelijke Ondersteuning (wmo) diezelfde bewoordingen al in de allereerste zin van de memorie van toelichting: '*Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is het belangrijkste oogmerk van dit wetsvoorstel.*' Dat lijkt toch sprekend op herhaling van zetten.

*wmo: opnieuw de burger centraal*

Als een beleidssysteem al decennia lang eenzelfde doel nastreeft, zou je verwachten dat de realisatie in die tijd toch wel enigszins dichterbij gekomen is. In het geval van het welzijnsbeleid is dat vergeefse hoop, want erg hard loopt het met deze oriëntatie op de burger niet. Dat gold voor het oude welzijnswerk, en het lijkt voor de wmo opnieuw te gaan gelden. Ook de wmo – zoals bekend in de kern een samenvoeging van de oude Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten tot een nieuw wettelijk kader voor samenhangend

lokaal sociaal beleid – is er de eerste jaren van zijn bestaan niet in geslaagd om de burger zo centraal te stellen als aanvankelijk de bedoeling was. Die eerste jaren lag de nadruk op het aanbesteden van de hulp bij het huishouden, het schrijven van wmo-nota's, het optuigen van een ambtelijke organisatie en het organiseren van de wmo-raden. Die accenten wekten najaar 2009 de ergernis van de toenmalige staatssecretaris van vws, *Jet Bussemaker*. In september 2009 pleitte ze voor een herwaardering van het welzijnswerk binnen de wmo 'omdat het welzijnswerk een enorme potentiële kracht heeft om iets voor elkaar te krijgen op wmo-domeinen, zoals sociale samenhang creëren en participatie bevorderen (...) Bij de wmo gaat het er juist om verbindingen te leggen tussen burgers, om wederkerigheid en op alle mogelijke manieren participeren. (...) Van de burgers mag je ook best vragen dat ze wat terug doen. De bijdrage van het welzijnswerk moet meer vraaggestuurd zijn. Dat betekent dat het aansluit bij wat de burger wil. Dus niet op een awbz-manier de zorg overnemen, niet medicaliseren, maar burgers de regie geven.' Bussemakers breed gedeelde ergernis leidde tot een nieuwe wind in de wmo onder het motto 'Welzijn nieuwe stijl', compleet met onderzoekswerkplaatsen, een omvangrijk stimuleringsprogramma en tal van congressen.

Het werd tijd, want het ging niet goed. Begin 2010 kwamen over de eerste jaren wmo twee grote evaluaties uit. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2010a) bracht in zijn evaluatie 'Op weg met de wmo' het goede nieuws en concludeerde dat 'gemeenten een belangrijke stap hebben gezet in de ontwikkeling van een beter lokaal sociaal beleid omdat ze met behulp van de wmo meer samenhang in het beleid brengen'. Lub e.a. (2010) lieten zich in zijn wmo-trendrapport van Movisie aanmerkelijk kritischer uit: oké, die samenhang is er inderdaad wat meer gekomen, maar dan wel tamelijk eenzijdig. Ze blijft namelijk beperkt tot het institutionele niveau: wél samenhang met en tussen de professionele instellingen, níet met de burgers. Op basis van een analyse van vijftig gemeentelijke wmo-beleidsplannen concludeert Movisie: 'Burgerorganisaties worden in de plannen weliswaar als "belangrijk" aangemerkt, maar worden niet of nauwelijks als concrete partner benoemd. Als er al partijen worden benoemd in de wmo-beleidsplannen, zijn het instellingen uit de formele sociale infrastructuur, dat wil zeggen professionele organisaties uit de zorg- en welzijnssector (...)' En de wmo-raden dan? Dat is toch burgerbetrokkenheid pur sang? Volgens Movisie zijn die in het algemeen nog matig representatief, worden ze nogal

eens te laat betrokken bij het besluitvormingsproces en blijft hun daadwerkelijke invloed op de uitvoering van de wmo daardoor beperkt (Lub et al. 2010: 35-37).

*Bart Lammers*

‘Ik vind Welzijn Nieuwe Stijl helemaal niks. Het is de opdracht aan het welzijnswerk om zich uit de eigen haren uit het moeras omhoog te trekken. Als je echt iets anders wilt, moet je eens gaan kijken naar andere sectoren, zoals buurtzorg/buurtdiensten: die nemen de behoefte uit de wijk zelf als uitgangspunt. Wij zoeken de keten niet in de organisaties maar in de persoon zelf. Dat is aan de ene kant de klant, maar aan de andere kant ook de professional.’ (*initiatiefnemer Buurtdiensten*)

Ook op het microniveau is de rol van de burger beperkt. In het eigen jargon van de sector wordt hij doorgaans nog aangeduid als ‘klant’, dat wil zeggen afnemer van welzijnsproducten of diensten. Het gebruik van de iets chiquere benaming ‘cliënt’ maakt dat niet anders. Onmiskenbaar zijn in de uitvoering van het welzijnswerk afgelopen decennia innovaties gerealiseerd die de burger als dienstverlener inzetten. Er kwamen buddy’s (eerst voor Aidspatiënten, later voor mensen met psychiatrische problemen en nog veel meer soorten mensen), er kwamen formulierenbrigades van vrijwilligers die administraties op orde hielpen brengen, er kwamen mentorprojecten en weekendscholen en er ontstond zelfs een Eigen Kracht Centrale. Het dominante model bleef daarbij echter dat van de dienstverlening: u, cliënt, heeft een probleem en wij gaan dat met u oplossen. Veel van die projecten kwam bovendien tot stand buiten de bestaande instellingen voor zorg en welzijn en zelfs als kritiek daarop. Zo stelt voorman *Rob van Pagée* van de Eigen Kracht Centrale in een interview met het Kennisnetwerk Centra Jeugd & Gezin: ‘De hulpverlening onderschat het vermogen van mensen om zelf problemen op te lossen en gebruikt dat dus onvoldoende. Vragen van burgers leiden al snel tot doorverwijzing naar programma’s en interventies van professionals die weliswaar “evidence based” zijn, maar weinig ruimte bieden voor regie door de burger zelf.’<sup>2</sup>

*Ingebakken in het systeem*

Kennelijk is het probleem hardnekkig. Inmiddels zijn tientallen gemeenten en welzijnsinstellingen bezig om onder de vlag van Welzijn Nieuwe Stijl

voor de zoveelste keer (maar nu uiteraard écht) de omslag te maken naar de burger. Het zou kunnen dat het nu wel lukt: de tijd is er rijp voor. Maar er is ook grond voor cynisme: wat is er aan de hand als een sector decennialang streeft naar een centrale positie voor de burger zonder daarin te slagen? Hoe lang moet je binnen de bestaande institutionele logica doormodderen in de hoop dat het eindelijk een keer gaat lukken? Is het niet eens tijd om te kijken naar de systeemkenmerken van het welzijnsbeleid? Blokkeert wellicht die logica zelf dat de burger een centrale positie bekleedt?

#### *Wat is welzijnswerk?*

Welzijnswerk is een verzamelnaam voor een groot aantal activiteiten, diensten en instellingen. Het omvat om te beginnen het *sociaal-cultureel werk*: sociale en culturele activiteiten, vaak voor een bepaalde doelgroep (zoals vrouwen, jongeren of ouderen) en doorgaans georganiseerd in of vanuit een club- en buurthuis. Deze activiteiten zijn gericht op ontspanning, maar ook op ontwikkeling en sociale stijging. In de buurthuizen zijn vaak ook peuterspeelzalen en andere vormen van voor- en vroegschoolse educatie ingericht, vaak in samenwerking met scholen. Een tweede vorm is het *opbouwwerk*: activiteiten met en door bewoners gericht op de kwaliteit van het samenleven in buurten en wijken (territoriaal) of voor specifieke doelgroepen zoals jongeren, migranten of woonwagenbewoners (categoraal). Opbouwwerk is er expliciet op gericht burgerinitiatief, zelfwerkzaamheid en participatie te stimuleren en te bevorderen. Een derde hoofdvorm van welzijnswerk is de *maatschappelijke dienstverlening*. Die bestaat uit hulp, informatie en advies voor mensen die in problemen zijn geraakt. Voorbeelden van maatschappelijke dienstverlening zijn het algemeen maatschappelijk werk, het sociaal raadslidenwerk en delen van de reclassering. Ook de maatschappelijke opvang (Blijf van mijn lijf huizen, daklozenprojecten, crisisopvang) wordt soms tot het welzijnswerk gerekend. Heel scherp zijn de grenzen van deze driedeling niet: zo werken opbouwwerkers vaak vanuit buurthuizen en organiseert het maatschappelijk werk daar zijn spreekuren en groepsactiviteiten.

De branche Welzijn en Maatschappelijke dienstverlening (wmd) bestaat uit ongeveer 2.500 lokale of regionale organisaties waar ruim 70.000 mannen en vrouwen werken. Gemiddeld zijn ze 43 jaar oud, ruim een derde is 50 jaar of ouder. Hun opleidingsniveau is hoog: de helft heeft een sociaalagogische opleiding op HBO- of MBO4-niveau. Onder de 2500 organisaties bevinden zich kleine (met minder dan 20 werknemers) en zeer grote (meer dan 1000 werknemers). Ook het pakket diensten dat ze bieden, verschilt: de meeste organisaties bieden sociaal-cultureel werk, buurthuizen, opbouwwerk, peuterspeelzalen, opvoedingsondersteuning. Veel organisaties hebben ook kinderopvang in hun pakket. Andere bieden daarnaast ook maatschappelijk werk, ouderenwerk en schuldhulpverlening, maar in veel gevallen zijn die vormen van dienstverlening apart ondergebracht.

De financiering van organisaties voor welzijnswerk en maatschappelijke dienstverlening is zeer divers. Een deel van de inkomsten wordt gegene-reerd door de deelnemers/cliënten zelf: eigen bijdragen. Zo vragen de peuterspeelzalen en de maatschappelijke dienstverlening een bijdrage van deelnemers. Daarnaast zijn er inkomsten uit fondsen (zoals het Oranjefonds), uit activiteiten, uit sponsoring door bedrijven en van overheden: provincie, rijk en Europa.

Verreweg de belangrijkste inkomstenbron is echter de lokale overheid, die vooral op basis van de wmo subsidies verstrekt of diensten inkoop. De dominante structuur van die financiering is de 'beleidsgestuurde contractfinanciering'. Die is in principe wat ze zegt te zijn: financiering volgens een overeenkomst die is gebaseerd op vastgesteld beleid. Ietwat vereenvoudigd bestaat die financieringswijze uit een aantal stappen:

- 1 De gemeente formuleert een heldere opdracht (op basis van politieke keuzen maar ook op informatie van de welzijnsorganisatie).
- 2 De welzijnsorganisatie stelt een dienstenaanbod op om die opdracht uit te voeren en voert die na toestemming van de gemeente uit.
- 3 Gemeente en welzijnsorganisatie communiceren tussentijds over de uitvoering en stellen die zo nodig bij.
- 4 De welzijnsorganisatie verantwoordt zich bij de gemeente: is de opdracht uitgevoerd en is het geld goed besteed?

### *Welzijnssupermarkt*

In het systeem van de beleidsgestuurde contractfinanciering zitten mechanismen die de burger buitensluiten. *Yvette van Teulingen* van adviesbureau Berenschot deed daar onderzoek naar. Op basis van een benchmark onder 43 gemeenten kwam zij medio 2010 tot een onrustbarende conclusie: driekwart van de gemeenten heeft geen zicht op de resultaten die worden bereikt met de miljoenen subsidie die ze aan welzijnswerk uitgeven. Omgerekend betekent dat dat in Nederland een miljard aan welzijns-subsidie wordt uitgegeven zonder zicht op effecten. Hoe kan dat? Van Teulingen ziet drie problemen: 'Gemeenten durven geen keuzen te maken, zodat alles belangrijk lijkt. De instellingen informeren de wethouders en ambtenaren niet goed over trends in de samenleving. En de gemeente pakt haar verantwoordelijkheid niet bij de regie. Ze zou contacten met het veld en met de burgers moeten onderhouden, overzicht moeten hebben en in netwerken moeten functioneren. Ze zou in gesprek moeten met alle mogelijke partijen om tot werkbare oplossingen te komen. In plaats daarvan heeft de gemeente de diep ingesleten houding om alles krampachtig in de hand te houden.'

### *Yvette van Teulingen*

Instellingen koppelen niet terug uit angst voor het verlies van hun subsidie. Veel gemeenten zijn doorgesloten in steeds meer meten, ook als de relatie met het gestelde doel niet meer duidelijk is. Idealiter zouden de burgers de opdrachtgever moeten zijn. In het systeem van de beleidsgestuurde contractfinanciering hebben zij eigenlijk geen rol.'  
(onderzoeker en adviseur Berenschot)

Terwijl Van Teulingen vooral het falen van de gemeenten heeft onderzocht, zien anderen ook falen van de welzijnsinstellingen, vaak in combinatie met dat van de overheid. *Daniël Giltay Veth* bijvoorbeeld, succesvol ondernemer aan de onderkant van de samenleving en de arbeidsmarkt, is 'verontwaardigd over de gemeenten en teleurgesteld in het welzijnswerk. De meeste instellingen hebben geen visie en tonen geen initiatief. Hun vermogen tot vernieuwing is gering omdat de institutionele belangen prevaleren. De gemeenten doen daaraan mee door te kiezen voor een soort commandoverhouding waardoor ze instellingen creëren naar hun eigen evenbeeld. Vanuit een combinatie van marktdenken en maakbaarheid zijn de welzijns-



instellingen voortdurend op zoek naar de vraag om daar diverse vormen van aanbod op te ontwikkelen. Effect is een enorme differentiatie, een welzijnsaanbod dat de onderkant van de samenleving niet bereikt en burgers die steeds onverschilliger worden ten opzichte van elkaar. De instellingen zijn aanbodgestuurde welzijnssupermarkten geworden.'

*Daniël Giltay Veth*

'Ik ben teleurgesteld in het welzijnswerk en verontwaardigd over de gemeenten. De meeste instellingen hebben geen visie en tonen geen initiatief. Institutionele belangen prevaleren. De gemeenten doen daaraan mee door te kiezen voor een soort commandoverhouding waardoor ze instellingen creëren naar hun eigen evenbeeld. Effect is een welzijnsaanbod dat de onderkant van de samenleving niet bereikt en burgers die steeds onverschilliger worden ten opzichte van elkaar.' (*sociaal ondernemer*)

*Wantrouwen*

Het kopen en verkopen van welzijnsproducten is bedoeld of onbedoeld de essentie van welzijnsbeleid geworden. In enkele gemeenten kreeg dat de afgelopen jaren zelfs vorm in openbare of onderhandse aanbestedingen op basis van bestekken. Maar ook elders is het niet ongewoon dat welzijnsinstellingen lijvige offertes moeten schrijven, die vervolgens door dienstdoende ambtenaren worden doorgelooid op zoek naar mogelijkheden om door kleine verschuivingen nog net iets meer welzijnswerk voor dezelfde prijs te krijgen. De afgelopen jaren is *input*financiering (gespecificeerd naar de middelen die de instelling mag inzetten om haar activiteiten te ontwikkelen) in de meeste gemeenten afgeschaft. Doorgaans gaat het intussen om de *output*: de activiteiten die worden uitgevoerd, het aantal cursussen, interventies of zelfs 'drempeloverschrijdingen'. Echter: om maatschappelijke effecten (ook wel '*outcome*' genoemd) gaat het zelden.

Op die praktijk is veel kritiek. De Doetinchemse wethouder *Otwin van Dijk* vindt het bijvoorbeeld maar niks: 'Ik krijg rapportages over geleverde productie van bijvoorbeeld X-duizend uur maatschappelijk werk, zonder dat ik daaruit kan opmaken of er ook maar één gezin beter van is geworden. Ik wil het liever hebben over de maatschappelijke effecten die instellingen voor zorg en welzijn teweeg brengen.'

Het verschil met een gewone winkel is, dat het 'product' welzijn niet geruild kan worden, ook als de gemeente er als 'klant' niet helemaal

tevreden over is. Een gesprek over de inhoud voeren is echter lang niet altijd gebruikelijk. Liever vragen gemeentelijke bestuurders en ambtenaren steeds gedetailleerdere informatie. Met de term 'geinstitutioniseerd wantrouwen' – zoals de WRR die ijkte in zijn rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' (2004) – is de verhouding tussen gemeente en welzijnsinstelling raak getypeerd.

#### *Jet Bussemaker*

'Een van de dingen die mis gaat in het huidige bestel is, dat een welzijnsinstelling die een maatschappelijk probleem signaleert, altijd zal proberen er eigen professionals op te zetten en daar bij de gemeente financiering voor te vragen. Dat genereert immers omzet. Terwijl het in veel gevallen zinniger en effectiever is als een buurtbewoner zich vrijwillig inzet. Ook de doorgeslagen specialisatie is een belemmering. Voor welzijn nieuwe stijl heb je een ander type professional nodig: een combinatie van algemeen maatschappelijk werker en opbouwwerker. Bovendien moeten de beste mensen in de frontlijn worden ingezet.' (voormalig staatssecretaris van vws en voorzitter van de MO-groep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening)

#### *Productiebedrijf van de overheid*

Naast welzijnssupermarkt zijn de welzijnsinstellingen ook uitvoeringsorganisaties van de overheid geworden. Dat constateert Joost van Alkemade van het landelijk werkontwikkelingsinstituut voor de welzijnssector Movisie. Van Alkemade is daar onder meer manager/adviseur van het Stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl. In die functie zag hij vanaf november 2010 meer dan honderd aanvragen voor ondersteuning bij de vernieuwing van welzijnswerk over zijn bureau gaan. Een van de populairste thema's in die aanvragen was het verbeteren van de opdrachtrelatie tussen de gemeenten en de welzijnsinstelling. Hij snapt dat wel: 'Na jaren beleidsgestuurde contractfinanciering hebben we wel inzicht in de kostprijs, maar weten we nog steeds niet in welke mate de sociale problemen zijn opgelost. De opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie is dominant geworden: welzijnswerk is een productiebedrijf geworden dat werkt in opdracht van de gemeente.' Ook wethouder Otwin van Dijk spreekt in die termen: 'We hebben van onze professionals productiemedewerkers gemaakt en van onze burgers klanten.'

Tamelijk passieve klanten dan wel, want ‘in het systeem van de beleids-gestuurde contractfinanciering hebben burgers eigenlijk geen rol.’ concludeert Berenschot-onderzoekster Van Teulingen. En *Jeroen Hoenderkamp* is het met die conclusie eens. Hij adviseert gemeenten over de invoering van de wmo en ziet in de relatie die ze onderhouden met de welzijnsinstellingen vooral één ding mis gaan. ‘En dat is dat de instellingen de burger niet zien als opdrachtgever. Momenteel stellen ze dat hun aanbod in het belang is van de burger, waarna ze naar de gemeente stappen voor financiering.’

Voorlopige conclusie: de institutionele logica van het welzijnsbeleid wordt gedomineerd door de verhouding tussen gemeenten en welzijnsinstellingen. De welzijnsinstelling is daarbinnen een soort winkel of productiebedrijf in opdracht van de gemeente. De burger staat in die verhouding feitelijk buitenspel. Hij kan als kiezer zijn invloed doen gelden, of als beleidsbeïnvloeder via bijvoorbeeld de wmo-raad, maar dat staat wel ver af van het primaire proces. Een derde mogelijkheid is zijn stem laten horen als ‘klant’ van de welzijnsinstelling, maar ook die mogelijkheid is mager ontwikkeld.

Die interne gerichtheid van de institutionele logica van het welzijnsbeleid – het een-tweetje van gemeente en welzijnsinstellingen – staat de effectieve aanpak van maatschappelijke problemen op verschillende manieren in de weg. In de eerste plaats is dat omdat het vermogen van burgers om die problemen op te lossen – individueel of in netwerken – zich onvoldoende kan ontwikkelen. *Marius Ernsting* kan daarvan meepraten. Na zijn vertrek bij Humanitas werd hij voorzitter van de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (nov): ‘Nederland heeft daarin een van de rijkste tradities ter wereld, met tienduizenden verenigingen en zo’n vijf miljoen vrijwilligers. Welzijnsinstellingen hebben in dit opzicht finaal de boot gemist. Dat is ze maar ten dele te verwijten, aangezien ze in een klem zitten met de gemeenten over prestatiecontracten.’

*Hans Zuiver*, directeur/bestuurder van Combiwel, een grote welzijnsinstelling in Amsterdam, beaamt dat. ‘De bestaande subsidiesystematiek tussen gemeente, welzijnsinstelling en professionals heeft ervoor gezorgd dat de burger in feite buitenspel is komen te staan. De overheid is de afgelopen jaren gaan bepalen wat goed is voor de mens en ‘producten’ gaan inkopen bij welzijnsinstellingen om dat goede te realiseren. De welzijnsinstellingen zijn zich gaan gedragen als productiebedrijven die willoos uitvoeren wat de overheid ze opdraagt. De professionals hebben zich

ontwikkeld tot betweters die van mening zijn dat welzijnswerk alleen goed is als het door professionals wordt uitgevoerd. Vrijwilligers zijn in hun ogen eigenlijk tweederangs.' Die context is een slechte biotoop voor burgers die best wat willen ondernemen voor eigen of andermans welzijn.

#### *Kwetsbaar*

Wellicht ernstiger nog is het tweede probleem: een specifieke groep burgers blijft door die interne gerichtheid van instellingen en gemeente in de kou staan en dat zijn de zeer kwetsbare burgers. Dat zijn individuen, gezinnen, groepen en soms zelfs delen van buurten met complexe én gestapelde problematiek: werkloosheid, slechte huisvesting, gezondheidsklachten, opvoedingsonzekerheid, schulden en niet zelden ook moeite om op het rechte pad te blijven of terug te keren.

Steeds vaker klinkt de afgelopen jaren de noodklok over de behandeling die deze burgers ten deel valt. In Amsterdam was dat bijvoorbeeld het inmiddels befaamde onderzoek 'Systeem in beeld', dat aan het licht bracht dat er in sommige gezinnen in zes jaar tijd veertig intakes waren uitgevoerd en twintig plannen van aanpak waren opgesteld, waarna tachtig professionals van twintig organisaties zich met het gezin bemoeiden – en dat alles zonder de problemen te kunnen oplossen. In Amsterdam wonen naar schatting 3000 van zulke multiprobleemgezinnen.<sup>3</sup>

Ook in bijvoorbeeld Enschede doet dat fenomeen zich voor. Op basis van eigen onderzoek kwamen *Hans Weggemans* en *Lex Meiberg* tot de schatting dat ze in die stad bij de aanpak van complexe, meervoudige problemen in een gezin te maken hebben met 25 verschillende wettelijke kaders, 17 verschillende indicatieprotocollen, 23 verschillende methoden voor vraagverheldering en 27 diagnostische instrumenten (Gemeente Enschede 2008).

Misschien is 'in de kou blijven staan' niet de juiste typering van dit tweede probleem. Het is veeleer zo, dat de machinerie van zorg en welzijn rond deze burgers oververhit raakt door de parallelle inzet van tientallen professionals. We hebben dat eerder getypeerd als 'professionele spaghetti', een enorme differentiatie in het welzijnsaanbod, dat er niet in slaagt echt iets te betekenen voor de mensen voor wie het bedoeld is. Armoede, isolement, werkloosheid, taalachterstanden, leven aan de rand van de samenleving – het zet zich allemaal voort, hoe druk zorg en welzijn zich er ook over maken.

Kortom: ondernemende burgers staan buitenspel en kwetsbare burgers raken verstrikt in een professionele spaghetti door een verstikkend onderonsje tussen de gemeente en de welzijnsinstellingen. Hoe is dat zo gekomen? Tijd voor een nadere analyse.

#### *Noten*

- 1 In een interview in *Zorg + welzijn*, 7 september 2009
- 2 Gepubliceerd op de website <http://www.kcjpg.nl>, geraadpleegd op 2 maart 2010.
- 3 Te raadplegen op: [www.amsterdam.nl/gemeente/volg\\_het\\_beleid/system\\_in\\_beeld/system\\_in\\_beeld/](http://www.amsterdam.nl/gemeente/volg_het_beleid/system_in_beeld/system_in_beeld/)

# 3

## *Nederland institutioneel*

Het is niet overdreven te stellen dat Nederland er totaal anders uitziet dan in de jaren dat de moderne verzorgingsstaat tot ontwikkeling kwam. Dat geldt zeker als we kijken naar de positie, de levensstandaard en de potenties van burgers. Aan het begin van de twintigste eeuw was Nederland nog een klassenmaatschappij waar de sociale kwestie hoog op de agenda stond. Een groot deel van de bevolking was ongeletterd en leefde onder slechte omstandigheden. Een ander deel leefde er goed van; sommigen van hen ontleenden daar een verplichting aan en bekommerden zich om de achterlijkheid van de arbeidende bevolking en hun slechte levensomstandigheden. Deze 'filantropen' waren maatschappelijk ondernemers avant la lettre; ze ontwikkelden vormen van institutionele bekommernis die de basis vormden voor de moderne verzorgingsstaat. Veel van die instituties kwamen voort uit levensbeschouwelijke en religieuze hoek, maar er kwamen er ook uit de eigen kring van ondernemingen (zoals Stork en Philips) en van de arbeidersklasse zelf.

### *Nieuwe capaciteiten*

In de loop van de twintigste eeuw is de leefsituatie van de bevolking aanzienlijk verbeterd. De levensstandaard steeg spectaculair en dat geldt ook voor het opleidingsniveau. Lag de levensverwachting voor mannen en vrouwen in 1910 nog slechts op gemiddeld 50 jaar, sindsdien nam deze toe tot meer dan 80 jaar. Had rond 1910 nog slechts een op de negen mannen en een op de 20 vrouwen een opleiding op hoger beroeps- of universitair niveau, intussen geldt dat voor ruim een op de drie mannen en vrouwen (SCP 2010b).

*Hans Weggemans*

‘Welzijnsinstellingen hebben hun langste tijd gehad. De samenleving is veel rijker geworden. Mensen kunnen hun welzijn nu beter dan voorheen op de markt kopen en er komt een enorm aanbod van oudere, vitale vrijwilligers aan. Welzijnswerk was oorspronkelijk iets voor de lagere klassen. Daar moet wel weer iets voor komen, maar dat hoeft niet per se een welzijnsinstelling te zijn.’ (*Directeur Wijkontwikkeling, Zorg en Welzijn, gemeente Enschede*)

De verzuilde standenmaatschappij van weleer is in de loop van de twintigste eeuw verdwenen onder invloed van emancipatie en ontkerkelijking. Die ontwikkeling wordt wel aangeduid als ‘informatisering’. ‘De verschillen tussen de mensen zijn in alle opzichten kleiner en persoonlijker geworden, minder bepaald door stand, verstand en welstand en meer door persoonlijke preferenties.’ (SCP 2004).

Of dat geleid heeft tot individualisering van de samenleving is een moeilijk te beantwoorden vraag. Onmiskenbaar is er enerzijds aanzienlijk meer ruimte voor persoonlijke keuzes dan een eeuw geleden en de meeste mensen maken daar volop gebruik van. Daar staat tegenover dat de samenleving wat opvattingen en levensstijl betreft homogener is dan ooit en dat de sociale controle ook niet minder is geworden, zij het dat deze voor een aanzienlijk deel is overgenomen door de media. Hurenkamp en Duyvendak (2004) vatten dat complexe proces ooit treffend samen in het motto ‘Kiezen voor de kudde’.

Waar de sterk toegenomen welvaart en opleidingsniveau hoe dan ook zeker toe hebben geleid, is mondigheid. Het is talloze malen bezongen: de moderne Nederlandse burger laat zich de wet niet meer voorschrijven. Dat geldt in gezinnen, waar de bevelshuishouding plaatsmaakte voor de onderhandelingshuishouding, maar ook voor de instituties, in het publieke domein en in de relaties tussen burgers en overheid.

De digitale revolutie vanaf de jaren tachtig heeft die curieuze combinatie van individualisering en kuddegedrag aanzienlijk versterkt. Intussen is via het Internet informatie zo goed als grenzeloos beschikbaar. De mogelijkheid om je te verschansen in een uithoek van de (digitale) wereld zijn groot, maar dat geldt ook voor de mogelijkheid van nieuwe verbindingen, met name door de recente opkomst van de sociale media (zoals Facebook, LinkedIn en Twitter).

### *Geen zielenpiet*

Daarmee is scherp het verschil te schetsen tussen het Nederland van 1910 en dat van 2010: de explosie van beschikbare informatie en ontwikkelingsmogelijkheden. Wie in 1910 voor een dubbeltje geboren werd, werd zelden een kwartje. Het lager onderwijs was mager, verder studeren was voor arbeiderskinderen niet weggelegd, in de buurt was hooguit een (verzuild) buurthuis, soms een boekenuitleen en verder alleen de straat. Sindsdien is het aanbod aan onderwijs, informatie, vermaak en ontspanning vele malen uitgebreider geworden.

Deze ontwikkelingen hebben geresulteerd in een totaal ander type burgers dan in 1910. Verreweg de meesten van hen kunnen prima voor zichzelf zorgen en *en passant* trouwens ook voor anderen. De onderlinge betrokkenheid en bekommernis van burgers is – individualisering of niet – nog steeds heel groot. Ze maken daarbij vaak gebruik van de voorzieningen die de moderne verzorgingsstaat hen biedt. Maar lang niet altijd: verreweg de meeste zorg in de Nederlandse samenleving is mantelzorg, informele zorg, zorg in eigen netwerken en gearrangeerd vrijwilligerswerk (De Boer 2007; Oudijk et al. 2010).

De burger is geen zielenpiet. Dat is heel goed te zien aan de grote generatie babyboomers die dezer jaren met pensioen gaat. Natuurlijk: er is reden tot bezorgdheid over de lasten die de vergrijzing met zich meebrengt. In 2040 zal het aantal ouderen zijn opgelopen tot 4,6 miljoen, ten opzichte van 2,6 miljoen nu. Dat versmalt de economische basis onder de verzorgingsstaat en zal leiden tot een toename van de zorgvraag, terwijl er minder jongeren en volwassenen zijn om die zorg te leveren. Anderen wijzen op het even onloochenbare feit dat toekomstige generaties ouderen vitaler zijn dan de vorige. Was de 65-plusser van bijvoorbeeld vlak na de Tweede Wereldoorlog een man of vrouw die op het land, in de fabriek of in het gezin was afgebeeld en nog maar een paar jaar te leven had – veel babyboomers zijn de eerste pensionado's van de diensteneconomie. Voor veel van hen geldt dat ze van loonarbeid geen eelt op hun handen kregen: ze hebben minder zwaar werk hoeven doen en gezonder kunnen leven. Dat maakt hen minder kwetsbaar. Volgens recente berekeningen van Van Campen (2011) telde ons land in 2010 circa 700.000 kwetsbare ouderen. Tot 2030 neemt dat aantal toe tot iets meer dan een miljoen. Dat is veel minder dan je op basis van demografische trends zou verwachten.



*Joost van Alkemade*

‘Bijna iedereen wil minder overheid en een grotere rol voor burgers, individueel of collectief. Daar valt echter wel wat op af te dingen. Kunnen burgers echt wel zoveel meer zelf dan ze nu al doen? Dat zal niet vanzelf gaan, vooral niet in de grote steden. Je zult met burgers moeten onderhandelen over een ruil van taken.’ (*manager/adviseur Stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl*)

*Stapelen*

Ook al kan dan het merendeel van de mondige burgers prima voor zichzelf zorgen en de eigen problemen oplossen – al dan niet door eigen netwerken in te schakelen – dat wil niet zeggen dat Nederland intussen ‘uit de problemen is’.

Zo blijft een substantiële groep Nederlanders in armoede leven. De laatste jaren zijn dat er zelfs meer geworden. Volgens een recent rapport van SCP en CBS (2010) leefde in 2009 6,2 procent van de bevolking onder de armoedegrens. Onder hen zijn steeds meer kinderen en steeds meer volwassenen die arm zijn ondanks een of meer baantjes. Enkele honderdduizenden Nederlanders hebben te kampen met problematische schulden. Het aantal mensen dat een beroep doet op schuldhulpverlening, steeg in 2009 tot boven de 50 duizend. Steeds meer mensen met schuldproblemen hebben een eigen woning en een inkomen uit arbeid, maar zijn complexe financiële verplichtingen aangegaan. Het regelen van die schulden wordt daarom steeds ingewikkelder. Volgens de NVVK, de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren slaagt de schuldhulpverlening nog maar in ruim 30 procent van de gevallen.<sup>1</sup>

Een tweede probleem is dat de zegeningen van het onderwijs ongelijk verdeeld zijn. Naar schatting anderhalf miljoen Nederlanders zijn laaggeletterd – één miljoen van Nederlandse en een half miljoen van niet-Nederlandse afkomst. Zij hebben grote moeite met lezen en schrijven, waardoor zij in het dagelijks leven moeizaam functioneren. Ongeveer 250.000 volwassenen in ons land met een Nederlandse achtergrond zijn analfabeet. Zij kunnen helemaal niet lezen en schrijven en hebben dat ook nooit geleerd. Vijftien procent van de Nederlandse kinderen haalt het niveau van VMBO niet en is aangewezen op praktijkonderwijs of speciaal onderwijs. Bijna 40 duizend leerlingen verlieten in het schooljaar 2009-2010 het onderwijs voortijdig. Dat is al heel wat minder dan de 70 duizend

in 2002, maar nog best veel. Zonder startkwalificatie heeft een schoolverlater op de arbeidsmarkt maar half zoveel kans als mét.<sup>2</sup>

Een derde probleem is de gebrekkige integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving. Ook de tweede generatie allochtonen woont voornamelijk in de grotere steden en daarbinnen in buurten met gemiddeld een lagere sociaaleconomische positie. De gezins- en leefomstandigheden waarin jonge allochtonen opgroeien zijn vaak ongunstiger dan die van hun autochtone leeftijdgenoten. Ze groeien vaker op in eenoudergezinnen en in slechtere huizen. Hun achterstand in het onderwijs wordt langzaam kleiner, maar is nog aanzienlijk. Ze hebben vaker flexibele (en dus kwetsbare) baantjes en gemiddeld een slechtere gezondheid (CBS 2010).

Dat zijn stuk voor stuk ernstige problemen, maar misschien nog wel ernstiger is dat deze problemen zich concentreren bij een relatief beperkt aantal individuen, groepen, gezinnen en buurten. Over de omvang van deze groep lopen de meningen uiteen. De vermoede omvang hangt sterk af van de definitie van de problematiek en de inschatting van de draagkracht van het betreffende gezin of individu. Wat zijn precies 'ernstige' problemen? Wanneer is een ouder of kind 'kwetsbaar'? Wanneer spreek je van complexe en zelfs 'gestapelde' problemen? Volgens schatting van adviseur stedelijke vernieuwing Klaas Mulder (2009) hebben zo'n 165.000 Nederlanders te kampen met meervoudige problematiek. Maar het kunnen er best ook meer zijn.

Toch is het beeld in grote lijnen wel helder: de meeste Nederlanders (de uit allerlei onderzoeken befaamde 85 procent) redden het prima zelf, ze bekommeren zich ook in grote mate om elkaar. Maar er blijven hardnekkige problemen. Er is een groep van zo'n 15 procent die langs de rand schuift, vast kan lopen en soms een zetje nodig heeft om op kracht te komen. Onder hen is een relatief kleine groep zeer kwetsbare burgers, die er niet op eigen kracht uitkomt.

### *Instituties*

Wat voor antwoord heeft de verzorgingsstaat op dit probleem van de kwetsbare burgers? Kort gezegd: heel veel antwoorden, maar niet vaak het juiste. We laten hier de sociale zekerheid buiten beschouwing, hoewel er interessante parallellen zijn met zorg en welzijn. Ook van de de werknemers- en volksverzekeringen tegen inkomensverlies is immers de afgelopen

decennia vastgesteld dat ze weliswaar zekerheid bieden, maar ook uitlokken tot afhankelijkheid en te weinig aanzetten tot eigen initiatief. Ook klachten over bureaucratie en een te institutionele benadering waren de afgelopen decennia niet van de lucht. Op de meeste fronten – van bijstand tot wao en de wsw – is daarom al enkele jaren een offensief gaande om de uitkeringsgerechtigden meer aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid. En meestal is daarbij de hoop gevestigd op de gemeente, omdat die beter in staat zou zijn om maatwerk te leveren, mét de netwerken rondom de burger.

Dat is een mooie parallel, maar: we zouden het hebben over welzijnswerk en een deel van de zorg. Om met die laatste te beginnen: cruciaal is hier de komst van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Toen die in 1968 van kracht werd, betaalde elke belastingplichtige Nederlander daar 0,41% van zijn inkomen aan mee, inmiddels is dat meer dan 12% en bij ongewijzigd beleid is het einde van die stijging nog niet in zicht. Van dat geld zijn de afgelopen 43 jaar veel instituties opgezet en professionele arrangementen ontwikkeld, vaak op enige afstand van de bewoonde wereld. Al enkele jaren nadat de wet van kracht was geworden, kwamen er waarschuwingen dat die institutionalisering niet betaalbaar zou zijn. Bovendien stelden veel critici de vraag of er wel behoefte was aan zoveel intramurale voorzieningen. Op zowel inhoudelijke als financiële gronden kwam er vanaf de jaren tachtig een zekere ‘vermaatschappelijking’ tot stand. Psychiatrische patiënten moesten terug de wijk in en ouderen moesten zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. Dat was niet alleen goedkoper, maar sloot ook vaak (niet altijd) goed aan bij de individuele wensen van burgers.

Ondanks die vermaatschappelijking is Nederland ‘institutioneel’ bij uitstek gebleven, zo concludeerde bijzonder hoogleraar maatschappelijke dienstverlening *Hans van Ewijk* (2010) in zijn oratie ‘Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd’. Op basis van eigen onderzoek toont hij aan dat de grote zorgsectoren het afgelopen decennium een groei kenden die varieerde van circa 2 procent in de ouderenzorg tot ongeveer 10 procent in de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg. In diezelfde periode daalden de uitgaven voor lokaal welzijnswerk met ongeveer 2 procent en die voor thuiszorg met ruim 3 procent. Kortom: in weerwil van de anti-institutionele retoriek en het officiële beleid om de zorg in de nabijheid van de burger te organiseren, blijven we relatief zware institutionele antwoorden geven, waarover de burgers zelf niet veel te zeggen hebben.

Nauw gelieerd aan institutionalisering is professionalisering. Aanvankelijk was die een oplossing voor tekortkomingen in de zich ontwikkelende verzorgingsstaat. De kwaliteit van de interventies was niet altijd gegarandeerd, de burger was overgeleverd aan willekeur. Dat liep vaak goed af, maar ook wel eens niet. Professionalisering zou daar een eind aan maken door betaalde krachten het werk te laten doen met wetenschappelijke methoden en volgens objectieve procedures en criteria. Die oplossing had echter ook een keerzijde: de inzet van professionals verdrong de inzet van zich vrijwillig inzetten burgers. Een mooi voorbeeld daarvan geven Bakker e.a. (2006). Midden jaren zestig werkte de kindbescherming in Nederland met zo'n 7000 vrijwilligers met daarnaast een kleine 250 professionele werkers. Burgers uit de middenklasse kwamen daardoor regelmatig over de vloer bij wat later multiprobleem gezinnen zijn gaan heten. Maar vanaf de jaren zestig wordt hun komst niet langer als gewenst beschouwd. Men wilde af van de liefdadigheid en koos voor professionalisering onder het motto dat mensen recht hadden op goede, dus professionele hulp. In een periode van twaalf jaar werd afscheid genomen van het leger van 7000 vrijwilligers, terwijl het aantal professionals verdrievoudigde. Deze beweging is op tal van terreinen in de publieke sector (niet zonder reden vroeger als particulier initiatief aangeduid) te zien: de professionalisering is ook vernietiging van burgerkracht geweest.

#### *Ook welzijnswerk*

Die institutionalisering en professionalisering vond niet alleen plaats in de zorg: volgens onder meer De Boer en Duyvendak (2004) laat de geschiedenis van het lokale welzijnswerk een soortgelijke ontwikkeling zien. In de eerste decennia van zijn bestaan – grofweg tot aan de Tweede Wereldoorlog – was het sociaal-cultureel werk (zoals buurthuizen) zeer divers qua aanbod, financiering, inbedding, organisatie en uitvoering: van stichtelijke lezingen op zolder in de pastorie tot jeugdwerk tegen verloedering op straat, vooral gefinancierd door levensbeschouwelijke achterbannen, nauwelijks geprofessionaliseerd. De doelen van het werk waren beperkt: het ging om het lenigen van de ergste nood, kinderen van de straat houden om ze een bescheiden alternatief te bieden.

Dat veranderde toen de rijksoverheid er na de oorlog een geschikt instrument in zag om enerzijds de maatschappelijke orde te handhaven en anderzijds de burger te emanciperen. De doelen van het welzijnswerk

veranderden daarmee: lag het accent begin twintigste eeuw nog op volksontwikkeling en strijd tegen verpaupering, gaandeweg kwam het meer te liggen op 'zachtere' doelen als recreatie en emancipatie. Binnen enkele decennia werd de staat verreweg de belangrijkste financier, hetgeen haar de legitimatie verschafte om zich met inhoud en structuur van het werk te bemoeien. Vanaf de jaren zeventig vatte het inzicht post, dat niet het rijk maar de lokale overheid de leidende rol moest hebben. Het is inmiddels bijna niet meer voor te stellen dat gemeenten destijds zo goed als niets te zeggen hadden over het welzijnswerk in hun wijken. Die greep kwam er gefaseerd. In de jaren zeventig met de 'rijksbijdrageregelingen' en de 'wijkwelzijnsplanning', vanaf medio jaren tachtig langs de gedecentraliseerde lijnen van de Welzijnswet.

Gemeenten wisten aanvankelijk niet veel raad met het welzijnswerk. Dat was immers altijd het werk geweest van levensbeschouwelijke organisaties ('het particulier initiatief'). In een poging orde te scheppen en de verhoudingen helder af te bakenen, stuurden de meeste gemeenten aan op het creëren van één aanspreekpunt, één adres waar ze alle diensten konden krijgen die ze nodig hadden. Ze creëerden welzijnsinstellingen naar hun evenbeeld. Het kon immers niet zo zijn dat ze in gesprek moesten met nauwelijks geprofessionaliseerde voorzittertjes van buurthuizen, peuterspeelzalen en speeltuinen! Ambtenaren en wethouders gingen in die periode bovendien massaal het gedachtegoed omarmen van het *New Public Management*, de overtuiging dat je de overheid als een bedrijf moest runnen. Welzijnswerk hield op een gedreven actie van betrokken burgers (en professionals) te zijn, het werd een product, dat efficiënt moest worden ingekocht.

Het effect daarvan op het welzijnswerk was een aanzienlijke schaalvergroting. Door een kongsi van welzijnsdirecteuren die een carrièreperspectief zagen en ambtenaren die heldere inkooprelaties wilden, werden tientallen buurthuisjes, speeltuintjes, wijkopbouworganen en instellingen voor maatschappelijk werk samengevoegd tot steeds grotere organisaties. Die gingen zich steeds meer gedragen als welzijnsupermarkten, deels om de kosten te drukken, deels doordat de gemeentelijke inkopers soms ook wel eens een andere welzijnsinstelling wilden. Steeds meer welzijnsinstellingen werden *foot loose*, ze gingen ook elders hun diensten verkopen. Het is de ironie van de geschiedenis: mede op aandringen van de lokale overheid hebben veel welzijnsinstellingen zich ontwikkeld

tot grootschalige organisaties, los van een achterban. Misschien wel om te verbloemen dat ze de burger daarbij uit het oog verloren, stellen ze die in hun beleidsplannen centraal. Die staat daar echter als *klant* of *cliënt*, maar niet als eigenaar van problemen en oplossingen.

Wie deze ontwikkeling van de verzorgingsstaat in het algemeen en het welzijnswerk in het bijzonder legt naast de ontwikkeling van burgers en burgerschap in de twintigste eeuw, kan er niet omheen: de aansluiting tussen beide is verre van perfect. Het welzijnswerk is er maar zeer ten dele in geslaagd een platform, spreekbuis of werkplaats te worden voor de aanzienlijk mondiger geworden burgers.

#### *Gemeente als arena*

Het onvermogen van het welzijnswerk is dus bepaald niet uitsluitend op het conto van de welzijnsinstellingen te schrijven: de opkomst van de gemeente als dé arena voor zorg en welzijn is er eveneens debet aan.

Tot ver na de Tweede Wereldoorlog speelde de gemeentelijke overheid op dat gebied maar een beperkte rol. De financiering van zorg en welzijn verliep grotendeels via verzekeringen, via de levensbeschouwelijke zuilen en charitatieve organisaties en via de rijksoverheid. De gemeente was er wel voor individuele bijstandsverlening en als vangnet voor de echte uitvallers. Vanaf de jaren zeventig kwam de gemeente echter steeds meer in het vizier van beleidsmakers als hét niveau om meer samenhang te creëren – om te beginnen in het welzijnsveld. Dat verliep zoals gezegd eerst via ingewikkelde (kader)wetgeving, maar vanaf 1985 kreeg de gemeentelijke overheid door rechtstreekse decentralisatie van voormalige rijkstaken, de kans om ‘lokaal sociaal beleid’ te ontwikkelen door middel van de financiering van welzijnsvoorzieningen.

#### *Otwin van Dijk*

‘We moeten af van het idee dat je de overheid moet runnen alsof het een bedrijf is, de kerngedachte achter het New Public Management. Als je doet alsof de overheid een bedrijf is, loop je vast in bureaucratie, wantrouwen en steeds maar weer nieuwe regels, verfijndere indicatiecriteria enzovoort.’

‘De samenleving kan veel meer, dat voelt iedereen. Maar om dat te activeren, heb je een actieve overheid nodig die dat stimuleert.’ (*wethouder Doetinchem*)

In de jaren daarna werd de basis voor dat lokale sociaal beleid stap voor stap verbreed. Dat gebeurde voor de wat grotere gemeenten vanaf de jaren negentig door de Sociale Vernieuwing en het Grotestedenbeleid. Verder werd de – al jaren als centralistisch keurslijf ervaren – Algemene Bijstandswet in 2004 vervangen door de Wet Werk en Bijstand. Die gaf de gemeenten een grotere financiële verantwoordelijkheid maar bood hen eveneens meer vrijheid om naar eigen inzicht beleid te ontwikkelen om burgers aan het werk te helpen en financieel te ondersteunen. Enkele jaren later volgde de Wet Maatschappelijke Ondersteuning met grosso modo dezelfde filosofie: meer lokale verantwoordelijkheid en meer lokale samenhang door de samenvoeging van voorzieningen en wetten op het brede terrein van welzijn én zorg.

De wmo bracht onder meer met zich mee dat voormalige aanspraken op AWBZ-gefinancierde voorzieningen werden beëindigd en beperkt tot een verplichting van gemeenten om ‘compensatie’ te bieden voor tekorten in de participatie. De invulling van die compensatie is aan de gemeenten. Rechten van burgers op voorzieningen verdwenen daarmee. Die soep wordt vast niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend, maar het blijft een feit: het wmo-budget is eindig en op = op.

De wmo biedt op die manier een stramien om in principe ongelimiteerde aanspraken van burgers – onder meer op AWBZ-gefinancierde voorzieningen – te beperken. Dat stramien geldt niet alleen voor de voorzieningen die in 2007 onder de werking van de nieuwe wet werden gebracht. Volgens dezelfde filosofie is in 2009 in de zogeheten ‘pakketmaatregel’ de activerende en ondersteunende begeleiding overgeheveld naar de wmo: oude rechten verdwenen, de ‘cliënten’ moesten maar hopen dat er iets anders voor in de plaats kwam. Er komen nog meer van dat soort maatregelen – op korte termijn onder meer voor de ‘begeleiding individueel’ en ‘begeleiding groep’ (zeg maar: de dagopvang) vanuit de AWBZ naar de gemeenten.

Ook op andere terreinen dan zorg en welzijn gaat de lokale overheid de komende jaren een belangrijker rol spelen. In hun regeerakkoord hebben CDA en VVD (met gedoogsteun van de PVV) besloten tot een omvangrijke decentralisatie die de komende jaren haar beslag moet krijgen. Zo wordt er hard gewerkt aan ‘één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt’ door een bundeling van wsw, Wajong en reïntegratiemiddelen in een nieuwe Wet Werk naar Vermogen. Daarnaast komt de provinciale jeugd-

zorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering, de jeugd-GGZ en de zorg voor licht verstandelijke jeugd onder gemeentelijke hoede.

In totaal gaat het om miljarden budgetverschuiving en honderden miljoenen bezuiniging, een operatie zonder weerga in de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat. Gemeenten worden binnen een paar jaar tijd miniverzorgingsstaatjes met ruime mogelijkheden om te schuiven en verbindingen te leggen. Zou daarin dan eindelijk de burger centraal komen te staan? De kans is er...

Samengevat: het landschap voor welzijnsbeleid is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. De burger kán veel meer en de gemeente mág veel meer. Een constante is dat een kleine groep burgers er op eigen kracht niet in slaagt om voor zichzelf te zorgen. Het welzijnsbeleid heeft geen gelijke tred gehouden met deze veranderingen. De instellingen zijn innig verstrengeld met de lokale overheid en bouwen te weinig voort op de eigen vermogens van burgers, terwijl de beperkte groep zeer kwetsbare burgers onvoldoende wordt bediend. Hoe zou dat anders kunnen? Tijd voor een blik in de toekomst.

#### Noten

- 1 Jaarverslag 2009 NVVK.
- 2 Bron: websites Stichting Lezen en schrijven ([www.lezenenschrijven.nl](http://www.lezenenschrijven.nl)) en Ministerie van OC&W ([www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw](http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw)).



# 4

## Toekomstbeeld

De gemiddelde burger kan meer, maar staat buitenspel. Burgers met complexe problemen krijgen niet wat ze nodig hebben. Daarmee tekent zich de dubbele maatschappelijke opgave voor het sociaal werk af.

De eerste opgave zal de komende jaren zijn om beter aan te sluiten bij de vermogens van burgers, zowel individueel als collectief. Die kunnen immers niet alleen voor hun eigen leven, maar ook voor dat van anderen en voor de kwaliteit van de samenleving in haar geheel aanzienlijk meer verantwoordelijkheid dragen. Sterker nog: ze doen dat nu ook feitelijk, maar in het welzijnsbeleid blijft dat grotendeels buiten het vizier.

*Casper Hartman*

‘Het zoeken naar een nieuwe institutionele logica voor het welzijnswerk moet eigenlijk beginnen vanuit concrete situaties. Het is gewoon een kwestie van een tijdje rondlopen, gesprekken met bewoners aangaan, ook achter de voordeur. Beginnen met wat nodig is: niet wachten op beschikkingen en meerjarenbeleidsplannen en niet per se het aanbod van je eigen instelling slijten. Zulk situationeel werken brengt nieuwe vitaliteit met zich mee.’ (*organisatiekundige*)

*Hans Weggemans*, directeur Wijkontwikkeling, Zorg en Welzijn van de gemeente Enschede: ‘Er zijn veel meer krachten aanwezig dan je op het eerste oog denkt. Zo heeft Enschede een uitstekend draaiend middenveld met een enorm middenkader. Een mooi voorbeeld zijn de vele sportverenigingen, waar veel meer gebeurt dan alleen sport. Datzelfde geldt voor de speeltuinverenigingen, maar ook voor minder georganiseerde sociale verbanden tussen mensen in de wijk. Er is hier een vereniging Vijftig-Plus in Enschede, met duizenden leden: daar gaat maar een heel klein beetje subsidie bij en ze bereiken heel veel. Daar kun je gebruik van maken. Waarom geven we vrijwilligers in een buurthuis niet een busje, waarmee

ze het speciaal vervoer en de regiotaxi mogen uitvoeren? Dat mogen ze dan ook in het weekend gebruiken om het pupillenfital te vervoeren naar de FC Hardenberg en ook voor privéritjes. Dat kost de overheid minder en het levert meer op.'

Hoe laat je die inzet van (groepen) burgers optimaal tot ontplooiing komen? Er zijn er die het helemaal zonder ondersteuning kunnen, maar in de meeste gevallen is er toch wel enige steun nodig. Volgens ambtenaar Weggemans hoeft die maar heel licht te zijn: 'Ze hebben hooguit af en toe een beetje geld en een beetje ondersteuning nodig, als een soort oliespuitje. Het is de vraag of je nog een aparte organisatie nodig hebt om die krachten te stimuleren.'

Anderen denken daar wat minder luchtig over. Onder hen Weggemans' tegenspeler, de Enschedese welzijnsdirecteur Beatrijs van Riessen: 'Alifa werkt veel met vrijwilligers, bijvoorbeeld bij de thuisadministratie, vandaar dat we ook weten hoe belangrijk een bescheiden inzet van professionals daarbij is: voor de intake, het matchen van cliënt en vrijwilliger, voor de begeleiding van de vrijwilligers, als achtervang, maar bijvoorbeeld ook om in te grijpen bij ongewenste intimiteiten. Vrijwilligers komen in een 1 op 1 situatie bij mensen thuis; dat is kwetsbaar en dat moet je vooraf en tijdens de uitvoering goed borgen.' Ook Joost van Alkemade van Movisie pleit voor blijvende ondersteuning: 'Soms houd je met één beroepskracht tientallen vrijwilligers actief; zonder die beroepskracht klappt dat in.' Ze zijn het erover eens dat die ondersteuning licht en bescheiden moet zijn. Van Riessen: 'Ook de welzijnsinstelling zal zoveel mogelijk zijn handen op de rug moeten houden: er zijn als het nodig is, maar jezelf niet opdringen.'

#### *Beatrijs van Riessen*

'Op termijn van zeg 10 jaar zou ik het liefst niet meer opereren onder de vlag welzijnswerk. Je kunt beter precies benoemen wat je doet: activering en educatie. Wat wij willen zijn is: de partij in de wijk die daar waar dat nodig is een actieve rol speelt in het organiseren van de kracht van de wijk en het scheppen van kansen in achterstandsituaties. Hoe organiseer je dat zo dat het eigendom ligt bij de bewoners? Dat kan door de financiering via de bewoners te laten lopen' (*directeur welzijnsorganisatie Alifa, Enschede*)

### *Lid van de welzijnscoöperatie*

Belangrijk is dus, dat welzijnsinstellingen zich niet langer gedragen als aanbieders zonder actieve vraag. 'Nooit een voorziening in het leven houden als er geen actieve vraag van burgers is,' zegt ex-Humanitasdirecteur Marius Ernsting. En beleidsadviseur Jeroen Hoenderkamp: 'Als er geen vraag is naar aanbod, moet dat aanbod gewoon worden stopgezet. In dat licht vrees ik dat een groot deel van het club- en buurthuiswerk het niet overleeft.' Die vrees wordt breed gedeeld. Ex-staatssecretaris Jet Bussemaker maakt zich er bijvoorbeeld geen illusies over dat een deel van het welzijnswerk gaat verdwijnen: 'Ik zou het niet zo erg vinden als dat geldt voor de meer traditionele, aanbodgestuurde buurthuizen, waar vaak het aanbod voorop staat.'

### *Jeroen Hoenderkamp*

'De welzijnssector ziet de burger niet als opdrachtgever. De instellingen stellen dat hun aanbod in het belang is van de burger, waarna ze naar de gemeente stappen voor financiering. Het zou veel logischer zijn als de burger het aanbod zelf financierde. Als individuele burgers dat niet kunnen betalen, kan de overheid hen daartoe met vouchers of desnoods de bijzondere bijstand in staat stellen. En als er geen vraag is naar aanbod, moet dat aanbod gewoon worden stopgezet. In dat licht vrees ik dat een groot deel van het club- en buurthuiswerk het niet overleeft.' (*Adviseur rckwadraat*)

Geen aanbod zonder vraag. De mooiste manier om dat te realiseren is om de financiering direct of indirect van burgers te laten komen. Philip Blonds voorstellen voor een re-localisering van op z'n minst een deel van de economie blijken al volop te leven. Zo pleit Marius Ernsting al jaren voor een soort lidmaatschap van het welzijnswerk, dat ook in de vorm van 'aandeelhouderschap' vorm kan krijgen. En ook anderen pleiten voor een nieuwe structuur in de vorm van coöperaties van burgers (klanten desnoods) en aanbieders. Burgers krijgen als lid van zo'n coöperatie diensten en voorzieningen gratis of met korting. Of ze leggen hun door overheid of verzekeringen gedekte vouchers of persoonsgebonden budgetten in en huren daar dienstverleners voor in. Ook financiers kunnen een deel van de uitvoering bij de coöperatie beleggen. Het is een gedachte die ex-staatssecretaris Bussemaker wel ziet zitten: 'Die coöperatiegedachte

is heel interessant. Daarmee koers je rechtstreeks op samenwerking en je werkt vanuit de vraag van de burgers voor wie het allemaal bedoeld is. Die moet je dan wel in positie brengen, bijvoorbeeld door ze een duidelijke stem in het bestuur te geven, of eventueel via vouchers. Zo'n buurtcoöperatie is duidelijk iets anders. Je zou er bijvoorbeeld ook de uitleen en het recyclen van hulpmiddelen kunnen onderbrengen, gerelateerd aan een werkgelegenheidsproject.'

#### *Wijkontwikkelbedrijf*

De gemeente Utrecht is die gedachte aan het uitwerken naar 'wijkontwikkelbedrijven' die er in een paar stadsdelen moeten komen. Directeur *José Manshanden* van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van die gemeente: 'De basis daarvoor wordt gevormd door de nieuwe regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt (met als harde kern de wvb en de wsw). Dat ontwikkelbedrijf moet om te beginnen zorgen voor een combinatie van werkgelegenheid en sociale activiteiten in de wijk: klussendiensten, portieken schoonhouden in opdracht van de corporaties, surveilleren op straat.'

In een vergelijkbare richting werkt Buurtdiensten Nederland, een dochteronderneming van het bekendere initiatief Buurtzorg Nederland. Waar Buurtzorg medisch-verpleegkundige zorg levert met kleine, wijkgericht teams van zelfstandig werkende professionals, biedt Buurtdiensten op diezelfde manier huishoudelijke zorg en welzijnsdiensten, uitgevoerd door een persoonlijk begeleider tegen een standaarduurtarief. Initiatiefnemer *Bart Lammers* ziet brede mogelijkheden voor zo'n buurtcoöperatie: 'Afnemers en leveranciers van diensten kunnen daar beide lid van worden. De coöperatie is er vooral om de administratieve lasten af te vangen en een zekere verplichting op te leggen aan zowel afnemer als dienstverlener. Wat je in zo'n coöperatie onderbrengt, is afhankelijk van wat de wijk nodig heeft. Dat kan bijvoorbeeld aanschaf, installatie en onderhoud van zonnepanelen zijn, maar ook kinderopvang of veiligheid (door de inzet van toezichthouders in de wijk). Ook aan bijvoorbeeld stadslandbouw valt te denken, of aan programma's om overgewicht te voorkomen (zoals big move) – allerlei manieren om producenten en consumenten op wijkniveau dichter bij elkaar te brengen.' Ook Lammers verwijst nadrukkelijk naar de Britse filosoof *Philip Blond*, die al eerder in dit essay aan het woord kwam: 'Niet de markt, niet de staat, maar de kleine, lokale gemeenschap moet volgens Blond de bron zijn van maatschappelijke actie. Het mooie van

zo'n coöperatie is ook dat je niet te sterk focust op het negatieve, op de problemen, maar ook op wat mensen zelf kunnen.'

#### *Kitty de Laat*

'Om de kanteling van organisaties naar wijken tot een succes te maken, is het nodig dat alle organisaties meedoen. In dat verband maak ik me met name zorgen over instellingen voor GGZ, ouderenzorg en gehandicaptenzorg. Die blijven sterk hechten aan hun eigen institutionele identiteit en vinden het erg lastig om hun organisatie wijkgericht te gaan organiseren. Verder moeten we hopen dat ook de maatschappelijke dienstverlening de wijk in gaat en dat de politie er ook straks nog met wijkagenten blijft.' (*directeur-bestuurder Vivaan welzijnsorganisatie Oss e.o.*)

#### *Robuust*

Dat laatste roept een vraag op. Burgers kunnen immers veel, maar kunnen ze alles? Joost van Alkemade ziet wel grenzen. 'Die bereik je bijvoorbeeld als er geweld in het spel is, als er sprake is van stapeling van complexe problemen in gezinnen en bij de aanpak van overlast van jongeren. Dat zijn geen leuke dingen waar een burger graag zijn schouders onder zet.' Dat betekent niet, dat ze daar geen enkele rol zouden kunnen spelen, benadrukt bestuurder/directeur *Hans Zuiver* van de Amsterdamse welzijnsinstelling Combiwel. 'In principe kun je alle welzijnswerk met burgers doen, uitzonderingen daar gelaten. Ook de hulp aan multiprobleemgezinnen vergt een collectieve inspanning, heel letterlijk. Uitgaan van de 'eigen kracht' is toch niet hetzelfde als uitgaan van iemands individuele kracht? Ik zou niet weten waarom daar niet ook burens, familieleden en anderen een rol in zouden kunnen spelen.' Hij voegt er wel ogenblikkelijk aan toe dat je daar minstens óók professionals bij nodig hebt en dat daar overheidsfinanciering voor nodig is. Hulpverlening aan en activering van zeer kwetsbare individuen, gezinnen en groepen is het soort werk dat je niet kunt laten afhangen van toevallige inzet en geefgedrag van burgers.

Daarmee zitten we midden in de tweede maatschappelijke opgave aan het sociaal werk: het verbeteren van de hulp- en dienstverlening aan – en activering van – de burgers bij wie de problemen zich opeenstapelen. Ook daar gaat het om eigen kracht van burgers en netwerken, maar het kost hier wat meer moeite om die aan het werk te krijgen, áls je ze al aan het werk krijgt. De afstand tussen hen en de instituties is groot, het vertrouwen

is in het verleden al meermalen geschonden en vaak ver te zoeken. Dat is werk dat je niet zomaar aan iedereen kunt overlaten, kennelijk moet de organisatie daarvan heel wat robuuster zijn en tegelijkertijd persoonlijker en nabijer, zodat het geschonden vertrouwen hersteld kan worden. Hoe zou die organisatie eruit moeten zien? Er lijkt in het land een zekere consensus te groeien dat je daarvoor op een gepaste territoriale schaal een samenhangende inspanning moet leveren, anders gezegd: integrale wijkteams.

In enkele steden zijn ze daar al enige tijd mee bezig en de meest in het oog lopende daarvan is Enschede. Daar werken sinds drie jaar wijkcoaches met vergaande bevoegdheden. Zij hebben een feitelijk mandaat van een aantal relevante instanties, zoals woningcorporaties, bureau leerplicht, het Centrum voor Werk en Inkomen, de jeugdzorg, het maatschappelijk werk en de verslavingszorg. De wijkcoaches – hun functie wordt wel vergeleken met die van een huisarts – kunnen zelfstandig beslissen over woningen, uitkeringen, schuldhulp, zorg en leerplicht. Alleen als problemen té complex worden, schakelen ze tweedelijns experts in. De formule is: één systeem, één plan, één professional. Er wordt outreachend gewerkt (niet altijd wachten tot de kwetsbare burger zichzelf aanmeldt). De aanpak is gericht op de eigen kracht en op die van netwerken in de buurt. De sociale wijkteams zijn autonoom, erachter staan dienstbare specialistische organisaties. De schaalgrootte en de omvang van de teams is afhankelijk van ernst en concentratie van kwetsbare burgers. Het model is de afgelopen jaren ontwikkeld en uitgeprobeerd in de wijk Velve-Lindenhof en wordt momenteel breder uitgerold.

#### *Sociale huisarts*

Het Enschedese model spreekt kennelijk sterk tot de verbeelding, terwijl er toch ook in andere gemeenten soortgelijke experimenten worden uitgevoerd, zoals Leeuwarden, Arnhem, Deventer en Kerkrade. *Rogier den Uyl* adviseert vanuit bureau Radar tientallen gemeenten op dit gebied, onder meer als secretaris van het overleg tussen de gemeentelijke directeuren sociale pijler van de bijna veertig 100.000-plus gemeenten in Nederland. Hij is een sterke voorstander van een op Enschede geïnspireerd model. 'Je hebt daarin een laagdrempelig toegankelijke sociaal werker als een soort huisarts voor de aanpak van alle sociale problemen en daarnaast een soort 'wijkverpleegkundige' die als specialistisch gezins- of participatiecoach op indicatie beschikbaar is voor langdurige maatschappelijke ondersteuning.

Ik stel me zo voor dat zo'n sociaal huisarts 's morgens spreekuur houdt en 's middags de wijk in gaat om probleemsituaties te verkennen en eventueel te indiceren voor coaching. Hij moet dus frontliniegericht werken en de bevoegdheid hebben om indicaties te stellen. Hij is meer op individuen gericht dan op de kwaliteit van de hele wijk. Dat laatste is namelijk meer een verantwoordelijkheid van burgers zelf.'

*Rogier den Uyl*

'Moderne communicatiemiddelen vergroten de mogelijkheden gigantisch om in de eerste lijn breder en integraler te werken. Vanuit je spreekkamer kun je als sociaal werker tijdens het gesprek met de cliënt de sociale kaart raadplegen, formulieren downloaden, regelingen opzoeken, veel gerichter doorverwijzen enzovoort.' (*directeur Radar Groep, adviseur*)

Den Uyl legt de nadruk sterk op de individuele oriëntatie. Daar kun je ook anders over denken. Zo vindt welzijnsdirecteur *Hans Zuiver* het 'onzin' dat de kern van het werk in die teams zou moeten bestaan uit individuele hulpverlening. 'Dat vind ik zeker onzin als je daarbij denkt aan iets dat lijkt op het huidige maatschappelijk werk. De sociaal werker van de toekomst is iemand die permanent in buurten bezig is, problemen in hun context kan zien en streeft naar collectieve oplossingen. Eerder een sociaal-cultureel werker of opbouwwerker die ook verstand heeft van de aanpak van individuele problematiek in een maatschappelijk kader.'

De praktijk van de wijkteams lijkt hem gelijk te geven: in deze teams is aandacht voor veel meer dan alleen de individuele hulpverlening aan zeer kwetsbaren. Je zou hun werk 'georganiseerde nabijheid' kunnen noemen: ze zijn in de wijk aanwezig, ze overleggen met sleutelfiguren en werken aan leefbaarheid. Terecht, vindt Zuiver: 'In de kern moet de insteek altijd gericht zijn op maatschappelijke participatie. Zowel bij de interventies die je pleegt in kwetsbare gezinnen en individuen als daaromheen. Je hebt namelijk altijd actieve burgers en krachten in de buurt nodig om die kwetsbare burgers een stapje verder te helpen. Je moet dus ook rechtstreeks investeren in sociale cohesie: dat is de kurk waarop de samenleving drijft.' Of de gemeenten dat ook zo zien, betwijfelt hij: 'Ik voorspel dat de komende jaren veel gemeenten hun geld vooral zullen inzetten op individuele hulpverlening aan kwetsbare groepen. Maar ze zullen ervan terugkomen,

omdat het op den duur toch meer zal kosten: als je de krachten in de samenleving kunt aanspreken, zit je voor een dubbeltje op de eerste rang.'

#### *José Manshanden*

'De gemeente moet zoveel mogelijk aan de samenleving overlaten. Je moet mensen in hun kracht laten en dat geldt ook voor organisaties. Toch heb je als gemeente wel een regierol: je moet het niet zelf organiseren, maar wel zo duidelijk mogelijk maken hoe je vindt dat het georganiseerd moet zijn: in grote lijnen aangeven wat er moet gebeuren dan aan het veld vragen hoe het dat wil realiseren. Dat uitgangspunt is binnen de gemeente Utrecht overigens niet onomstreden: zowel de (linkse) raad als de wethouder trekken graag verantwoordelijkheid naar zich toe.' (*directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Utrecht*)

#### *Publieke taken*

De vraag naar de rol van de (gemeentelijke) overheid ligt daarmee indringend op tafel. In de praktijk van enkele koplopers op dit gebied, zoals Enschede en Leeuwarden, speelt de gemeente een prominente rol – soms fier en gretig, soms getergd en omdat geen enkele andere organisatie het wil of kan.

Twee vragen spelen daarbij een rol. De eerste is: wat zijn op dit gebied noodzakelijkerwijs publieke taken? De tijdgeest wil dat de burger meer doet en de overheid zich terugtrekt op haar kerntaken, maar waar liggen die? Adviseur *Jeroen Hoenderkamp* is in opdracht van een aantal gemeente op zoek naar een praktische vertaling van die tijdgeest. Zijn voorlopige antwoord: 'Om te beginnen draagt de gemeente verantwoordelijkheid voor een vorm van beperkte vraagverheldering en waar nodig verwijzing. Verder heeft de overheid een taak bij de maatschappelijke opvang en bij zeer kwetsbare groepen, zoals sociaalpsychiatrische patiënten en mensen met ernstige verstandelijke- of lichamelijke beperkingen. En bij de ondersteuning van gezinnen met ernstige problematiek. Welzijnswerk is alleen een overheidstaak voor een heel beperkte groep. Je kunt ervan uitgaan dat 80 procent van de Nederlanders het bijna zijn gehele leven zelf redt: alleen of met behulp van de eigen netwerken. Zo'n 20 procent krijgt dat niet voor elkaar. Bij driekwart van hen is dat een tijdelijke kwestie: zij zijn soms een tijdje de regie kwijt, maar kunnen die door een tijdelijke ondersteuning weer terug krijgen. De overige 5 procent van het totaal heeft permanente



steun nodig om in regie te blijven. Van deze groep is dan weer een klein deel niet bij machte om überhaupt de regie ooit terug te krijgen. Van hen moet je de regie overnemen.'

Voor zich vrijwillig inzettende burgers is die taak te zwaar. De trend in het vrijwilligerswerk is juist om je korter en met een scherpere focus in te zetten. Ook in historisch perspectief is niet duidelijk wie anders dan de overheid zulke functies voor zijn rekening zou kunnen nemen. Eeuwenlang speelden de kerken en charitatieve instanties hier de hoofdrol. Het is echter de vraag of die na een eeuw van ontkerkelijking die rol weer op zich zouden kunnen nemen. En vooralsnog is 'de civil society' er een te amorphe partner voor. De conclusie kan niet anders zijn dan dat de overheid hier een verantwoordelijkheid draagt.

#### *Pieter Winsemius*

'Ik betwijfel of burgerinitiatieven als buurtcoöperaties robuust genoeg zijn. Ze zijn bovendien niet aanspreekbaar op het realiseren van overheidsdoelen. De lokale overheid heeft hier een speciale verantwoordelijkheid. Ze moet niet zelf zorg of welzijnswerk gaan uitvoeren, maar is wel de enige instantie die erop kan toezien dat alle arrangementen naar behoren functioneren. Ze kan regulerend optreden ten opzichte van instituties voor zorg, wonen en onderwijs en zo als spelverdeler optreden, het liefst op basis van een convenant met deze en andere partijen.' (*Lid WRR, werkend aan een advies over 'vertrouwen in de burger'*)

#### *Cuba*

De tweede vraag is van een andere orde: welke rol moet de lokale overheid spelen in de uitvoering van deze publieke verantwoordelijkheid? Dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, hoeft immers niet te betekenen dat ze in de uitvoering een actieve rol gaat spelen.

Van oudsher had de lokale overheid nauwelijks wettelijke taken op het sociale terrein. Pas sinds de jaren tachtig zijn dat er meer geworden, maar ook in de jaren sindsdien is de gemeente maar zelden uitvoerder van welzijnswerk geworden. De komende jaren zal de gemeente op het sociale terrein nog veel meer te zeggen krijgen en dat brengt hier en daar gedachten op gang om op grotere schaal uitvoerder te worden. Zo ook bijvoorbeeld in Doetinchem, waar wethouder Otwin van Dijk overigens nog wel twijfelt. Hij ziet wel iets in de opzet van sociale wijkteams à la Enschede, heeft de

eerste schreden op dat pad ook al gezet, maar is er naar eigen zeggen 'niet uit of we als gemeente die sociale wijkteams als het ware moeten 'nationaliseren', dat wil zeggen: naar ons toe moeten trekken, zelf moeten runnen. De gemeente wordt in dat geval als uitdrukking van de collectieve wil de eigenaar van het publieke domein.' Hij beaamt dat dat iets paradoxaals heeft: 'Er bestaat inderdaad een spanning tussen een sterke overheid aan de ene kant en het bevorderen van burgerinitiatief aan de andere kant.'

Enkele welzijnsdirecteuren roepen luid en duidelijk: niet doen, blijf met je handen van de uitvoering af! Zo stelt de Enschedese welzijnsdirecteur Beatrijs van Riessen uit eigen ervaring: 'De gemeente Enschede heeft de neiging om veel naar zich toe te trekken, ook in de uitvoering. Dat is riskant. Je kunt beter zorgen dat je de rollen helder houdt: de gemeente als opdrachtgever, de instellingen als opdrachtnemer. Zonder die helderheid loop je ook als gemeente risico's: die krijgt te veel verschillende verantwoordelijkheden niet alleen als uitvoerder maar ook als regisseur en wordt daarmee 'verdacht' voor andere partners. Externe financiering vinden – bijvoorbeeld van fondsen – wordt een probleem. Bovendien is de gemeente geen bedrijf maar een politiek gestuurd orgaan met een korte cyclus van vier jaar, waardoor ze te weinig continuïteit kan bieden.' Haar evenknie Kitty de Laat van de Osse welzijnsorganisatie Vivaan is nog resoluter: 'Het is erg des gemeenten om steeds meer naar zich toe te trekken, ook in de uitvoering. Dat is geen goede ontwikkeling. De gemeente is er primair om wetten uit te voeren. In dat kader dient ze zich te concentreren op het verstrekken van heldere opdrachten, het toezien op de uitvoering en het meten van maatschappelijke effecten. Wie moet er toezien als de gemeente uitvoerder wordt? Als de gemeente ook uitvoerder wordt, gaat het wel erg op Cuba lijken.' En – voor alle zekerheid – dat willen we niet.

Resumerend: wat voor taken liggen er op het bordje van de gemeente als we die lijn doortrekken? Ten eerste is dat de regeling van de toegang tot haar eigen voorzieningen (zoals aanvragen voor hulpmiddelen, vervoer, woningaanpassingen en andere individuele voorzieningen via de wmo). De regeling van de toegang dient selectief zijn: de voorzieningen moeten immers alleen ten goede komen aan wie ze echt nodig heeft. Dat maakt het soms nodig om bij de toegangspoort actief te zoeken naar alternatieve arrangementen op basis van eigen kracht en de kracht van anderen. Die toegang bestaat daarom uit: een korte behandeling van de eerste vraag waarmee de burger komt, waar nodig verwijzing naar aanvraag-

procedures en waar zinnig vraagverheldering in een vervolgesprek. In het Enschedese model zijn deze wmo-loketachtige functies bij de wijkcoaches in de buurten ondergebracht.

De tweede taak van de gemeente is een sluitende aanpak voor zeer kwetsbaren. Dit is de vangnetfunctie voor wie dreigt uit te vallen of zonder ingrijpen in nog ernstiger problemen dreigt te raken. Deze functie wordt zo breed aangepakt als de problemen van de kwetsbare doelgroepen zijn. Maar ook hier kan de territoriale benadering een toeloop van specialisten reguleren: integrale sociale wijkteams van gemandateerde professionals.

### *Functioneel*

Duidelijk is hoe dan ook dat lang niet het complete huidige welzijnsveld een gemeentelijke taak zal blijven. 'Een groot deel van het bestaande welzijnswerk verdwijnt. De meeste vormen van ontmoeting, zoals in buurt-huizen en buurtbarbecues doen burgers zelf maar – het is baarljke nonsens om daar belastinggeld aan te besteden,' vindt bijvoorbeeld sociaal ondernemer *Daniël Giltay Veth*. Toch ziet hij niet het hele welzijnswerk verdwijnen: 'Wat blijft moet functioneel zijn voor het werk van de sociale frontlijntteams. Dat geldt ook voor het activeren van burgers om zich te bekommeren om hun medeburgers via de maatschappelijke steunsystemen.' Die functionaliteit ziet ook adviseur *Rogier den Uyl*. 'Ten opzichte van de huidige situatie houd je dan nog een paar werkvormen over. Bijvoorbeeld het opbouwwerk behoud je voor zover het een functie heeft voor de sociale wijkteams.'

Dat de rest – denk aan club- en buurthuizen, cursussen op een breed terrein en allerlei vormen van recreatie en ontmoeting – 'verdwijnt' klinkt dramatischer dan het is: wat verdwijnt, is immers niet het welzijnswerk zelf, maar (een deel van) de gemeentelijke financiering. Dat betekent dus hooguit dat er voor die vormen van welzijnswerk andere financiering moet worden gevonden. Natuurlijk is dat geen peulenschil, maar het is de vraag hoe moeilijk het is. Zo ziet bijvoorbeeld *Marius Ernsting* grote mogelijkheden: 'Voor welzijnsinstellingen zal het aandeel subsidie in hun inkomsten terug gaan lopen en wordt dus de particuliere kapitaalstroom weer belangrijker. Dat is eerder in de geschiedenis zo geweest en het kan weer. Als het welzijnswerk zijn worteling hervindt, wordt het beter mogelijk om bedrijven in de wijk aan te spreken. Niet eens zozeer voor geld, als wel voor inzet van personeel; daar zit een groeipotentieel.'

Volgens adviseur *Jeroen Hoenderkamp* 'moet het mogelijk zijn om 60 procent van het aanbod van welzijnsinstellingen te laten financieren door de afnemers zelf. Voor het overige moeten de aanbieders externe financiering vinden: de overheid en fondsen. Nu kan dat nog maar in beperkte mate, maar dat komt omdat de institutionele logica voorschrijft dat de overheid de financier is.' Hoenderkamp ziet een grote toekomst voor fondsen, die hij beschouwt als een 'gemedieerde vorm van financiering door burgers. Ideaal is als er heel veel verschillende fondsen zijn, waar instellingen kunnen shoppen, zowel lokaal als bovenlokaal en op provinciaal en nationaal niveau, met elk hun eigen doelen en thema's. Misschien moet zelfs de overheid haar middelen in fondsen stoppen, waaruit de financiering dan kan plaatsvinden,' aldus Hoenderkamp.

#### *Meer typen relatie*

Er komt zo een diversificatie in de rol van de overheid. Enerzijds een kern-taak (en financiële verantwoordelijkheid) voor de regeling van de toegang en de sluitende aanpak voor zeer kwetsbaren, anderzijds een beperkte rol (en dus hooguit cofinanciering) bij het verbeteren van de kwaliteit van de samenleving. Die financiële bijdrage wordt groter naarmate een activiteit, programma of interventie duidelijker een functie heeft voor de sluitende aanpak van zeer kwetsbaren. Ze kan bijvoorbeeld lopen van 90 tot minder dan tien procent.

Die diversificatie heeft grote consequenties voor de relatie tussen de overheid en de welzijnsinstellingen. Het in de beleidsgestuurde contract-financiering geïnstitutionaliseerde wantrouwen kan immers grotendeels overboord. De gemeente kan op basis van politieke programma's besluiten welk welzijnsaanbod ze (naast haar publieke taken in de sociale wijkteams) wel en niet subsidieert. Reden voor die subsidie zal doorgaans zijn dat het aanbod een *functie* heeft voor de noodzakelijke taken. Met de uitvoerders van die noodzakelijke taken onderhoudt de gemeente een heel andere relatie dan met de uitvoerders van dat functionele aanbod. Van die noodzakelijke taken is ze immers minstens de belangrijkste financier en misschien zelfs de uitvoerder. Daar hoor een stevige regie bij, alsmede een scherp toezicht op een effectieve en efficiënte besteding van de middelen. Volgens Rogier den Uyl kan dat aanvankelijk via een basisbedrag per 1000 inwoners en daarnaast een financiering per geleverd consult. 'De hoogte van het basisbedrag is naar rato van de ernst van de problemen in de wijk.

Gaandeweg verschuift de financieringsbasis van output (geleverde prestaties) naar outcome (behaalde maatschappelijke effecten), aldus de adviseur. Het stramien van de beleidsgestuurde contractfinanciering kan daar dus regel blijven.

Anders ligt het bij de cofinanciering van aanbod dat daar een zekere functionaliteit voor heeft. Ook daar is toezicht op een rechtmatige besteding en zicht op de realisatie van maatschappelijke doelen zinnig en noodzakelijk, maar dat kan ook op andere manieren. De Amsterdamse welzijnsdirecteur *Hans Zuiver* ziet daar een grote rol voor burgers: 'Welzijnswerk moet altijd samen met burgers vorm krijgen en die burgers moeten maar aan de overheid vertellen wat ze eraan hebben gehad – dat is de kern van de verantwoordingssystematiek.' Zuiver weet nog een bijkomend voordeel van dit einde van het geïnstitutionaliseerde wantrouwen: 'Dan kan meteen 20 tot 30 procent van de welzijnsambtenaren worden ontslagen, want die zijn toch alleen maar bezig elkaar en onze instellingen te beloeren.'

Kortom, de twee grote problemen van de bestaande institutionele logica van het welzijnswerk zijn in dit toekomstige model opgelost. Ten eerste: de burger staat aan het roer als het om de kwaliteit van de samenleving gaat. Ten tweede: de (samenhang in de hulpverlening) aan kwetsbare burgers is beter gegarandeerd. En passant verdwijnt de tijd, energie en geld vretende wederzijdse wurggreep van welzijnsinstellingen en gemeente. Welzijnsinstellingen evolueren van productiebedrijven in opdracht van de overheid tot facilitaire bedrijven in opdracht van (groepen) burgers. Ze kunnen weer gaan ondernemen en gemeenten kunnen inhoudelijke sociale programma's gaan uitvoeren op basis van politieke keuzen. Het beslag op de collectieve middelen verschuift: het beroep op overheidsfinanciering neemt af en wordt overgenomen door (al dan niet via fondsen gemedieerde) financiering door (collectieven van) burgers.

*De nieuwe logica in steekwoorden*

- burgers zelf verantwoordelijk voor kwaliteit samenleving
- daarbij soms hulp van een professional
- burgerinitiatieven en ondersteuning hybride gefinancierd uit:
  - eigen bijdragen
  - coöperatieve verbanden
  - fondsen
  - corporaties
  - zorgverzekering / AWBZ
  - donaties van bedrijven
  - overheid
- voor zeer kwetsbare burgers een sluitende aanpak door sociale wijkteams
- gemeente blijft verantwoordelijk voor:
  - de regeling van de toegang tot voorzieningen
  - sluitende aanpak zeer kwetsbare burgers
- gemeente niet per se uitvoerder
- gemeente kan daarnaast ook andere sociale doelen cofinancieren

# 5

## *Naar een facilitair bedrijf voor burgerkracht: de transitie*

Het klinkt zo simpel: de wederzijdse wurggreep van welzijnsinstellingen en gemeenten verdwijnt. Welzijnsinstellingen worden van productie-bedrijf in opdracht van de overheid facilitair bedrijf in opdracht van (collectieven van) burgers. Voor de zeer kwetsbaren een integrale en sluitende aanpak.

Duidelijk is dat de nieuwe institutionele logica er niet overal hetzelfde uit zal zien. Niet alleen landen, maar ook steden kennen uiteenlopende tradities in sociaal burgerschap en de organisatie van het welzijnswerk. In sommige steden staan burgers als het ware te trappelen en is de welzijnsinstelling actief en ondernemend, in andere is sociaal burgerschap ver te zoeken en loopt de welzijnsinstelling aan de leiband. Het zal de kunst zijn goed aan te sluiten bij die lokale diversiteit, er is meer dan één oplossing denkbaar.

Maar hoe de nieuwe logica er lokaal ook moge uitzien, te verwachten valt dat de transitie wel even pijn gaat doen. Voor de burger omdat die verworven rechten op voorzieningen ziet verdwijnen en de handen uit de mouwen moet steken, voor de gemeente omdat ze greep verliest en moet gaan leren om sociaal-politieke keuzes te maken en voor de welzijnsinstellingen omdat ze een vaste financier verliest en een onzekere toekomst als ondernemer tegemoet gaat.

*Roelof Hortulanus*

*‘Wat het welzijnsbestel in het bijzonder nekt, is de eendimensionale illusie dat je één systeem kunt bedenken om het sociale domein te stabiliseren. Hoe je dat inricht kan echter per stad verschillen, dus het is belangrijk dat je het niet per se overal op dezelfde manier wilt doen.’ (bijzonder hoogleraar Sociale interventies en lokaal sociaal beleid)*

## Burger

Lange tijd heetten ze ‘calculerende burgers’: de mensen die hun hoedje naar de wind van de verzorgingsstaat zetten, die precies wisten hoe ze uit de staatsruif konden mee-eten, desnoods door hun situatie op creatieve wijze iets anders te definiëren. Gaandeweg is duidelijk geworden dat zij geen perversies waren, maar dat de verzorgingsstaat op grote schaal dit type mensen produceerde: het waren geprotoprofessionaliseerde burgers. Zelfs in de Nederlandse wmo-platforms en wijkraden – toch ook vormen van burgerschap – komen ze voor. Decennialang zijn we als burgers opgegroeid in de overtuiging dat de staat er was om ons te beschermen. Langzaam sijnpelde wel het besef door dat de bomen niet tot in de hemel groeiden en dat er tegenover rechten ook wel eens plichten stonden, maar de aankondiging van premier Rutte dat zijn regering ‘de geluksmachine stop gaat zetten’ is van een andere orde. Van burgers wordt nu kennelijk echt verwacht dat ze voor zichzelf zorgen.

Een belangrijke kwestie is dan hoe we die burger moeten zien. Is het de *homo economicus* die zich als klant beweegt door een wereld die hij vooral als markt ziet, op zoek naar welzijn en geluk? Of is het het verantwoordelijke dragende lid van een gemeenschap op het niveau van straat, stad of staat (Hurenkamp en Tonkens 2011)? Misschien is welzijn wel geen attribuut van afzonderlijke burgers, maar veeleer van die gemeenschappen zelf.

Joost van Alkemade van Movisie weet nu al dat burgers – individueel of als collectief – niet automatisch hun nieuwe van overheidswege verstrekte opdracht zullen gaan uitvoeren: ‘Als je die kant op wilt, moet je veel meer detailleren: waar is het mogelijk om minder professionals in te zetten? Waar kunnen burgers taken overnemen? Hoe organiseer je dat? Sommige gemeenten – denk aan Helden, Hellendoorn, Hoogeveen – zijn over deze kwesties al jaren in debat met hun burgers. Bijvoorbeeld: als jullie vervoer en maaltijdbezorging voor je rekening nemen, kunnen wij extra inzetten op hulp bij het huishouden in kleinere kernen. Dat soort ruil op basis van samenspraak moet er plaatsvinden en dat is iets anders dan de simpele redenering: burgers gaan het wel doen zodra we de professionals hebben weggehaald.’

Stel dat je de vergelijking met een *verslaving* aan de verzorgingsstaat even vast wilt houden – dan is het duidelijk dat methadonverstrekking de oplossing niet is. Evenzeer is echter de vraag of een *cold turkey* wel een geschikte afkickmethode is. Het zal erop aankomen zorgvuldig eigen initiatief zich te



laten ontwikkelen, ruimte te bieden en te belonen. De winst voor de burger zit hem in een magerder overheid (mogelijk vertaald in lagere lasten) en een grotere invloed op de kwaliteit van zijn eigen samenleving. Maar dat duurt een tijdje.

*Hein de Graaf*

‘De bestaande instellingen zitten nu eenmaal in de bestaande institutionele logica. Je zult hen ervan moeten overtuigen dat het ook in hun belang is om de switch te maken naar de oervormen van welzijnswerk van vóór de professionalisering en de bedrijfsmatigheid. Het gemakkelijkst krijg je daarvoor de directeuren en de uitvoerders warm, het meeste verzet krijg je van de middenmanagers. Die zijn immers de dragers van de institutionele logica.’(consulent VNG-project *De Kanteling*)

*Gemeente*

De lokale overheid heeft er de afgelopen decennia van hogerhand veel taken bij gekregen, lang niet altijd met het daarbij behorende budget. Het siert de gemeenten dat ze daar serieus werk van hebben gemaakt. Daarbij treedt wel eens op wat de Amsterdamse hoogleraar bestuurskunde *Willem Trommel* (2009) in zijn inauguratie ‘Gulzig bestuur’ heeft genoemd: bestuur dat erop is gericht burgers en organisaties tot grotere trouw en toewijding aan de publieke zaak te bewegen. Cynici zullen suggereren dat zelfs de in dit essay voorgestelde veranderingen daaronder vallen. Zijn we straks allemaal overheidsdienaren in plaats van allemaal burgers?

Hoe dan ook zal de overheid – ook de lokale – in de hier voorgestelde nieuwe institutionele logica afstand moeten doen van veel van haar maakbaarheidsfantasieën. Ze kan een vangnet bieden voor de kwetsbaren en met slimme vormen van cofinanciering heel wat van haar sociaal-politieke doelen (laten) verwezenlijken.

Het eerste moment dat ze een maakbaarheidsfantasie moet laten varen, is al nu meteen, bij de inrichting van de nieuwe institutionele logica. Hoogleraar sociale interventies *Roelof Hortulanus*, al decennia onderzoeker van lokaal sociaal beleid en adviseur bij tientallen gemeenten voerspelt een grote neiging om alles weer in één systeem te vatten: ‘Wat het welzijnsbestel in het bijzonder nekt, is de eendimensionale illusie dat je één systeem kunt bedenken om het sociale domein te stabiliseren. Dat leidt tot steeds weer een nieuw systeem: nu eens *New Public Management*, dan

weer beleidsgestuurde contractfinanciering, dan weer evidence based werken. Het sociale domein laat zich niet in één systeem vangen. Daar is het te veelkleurig voor, met veel verschuivende thema's en veel beeldvorming. Laat er maar wat meer onderzoekende twijfel en ambivalentie zijn. Hoe je het inricht kan per stad verschillen, dus het is belangrijk dat je het niet per se overal op dezelfde manier wilt doen.'

Heel concreet zal er bijvoorbeeld de neiging bestaan om de bestaande territoriale indeling van het wijkgericht werken als stramien te gaan hanteren, terwijl het juist van het grootste belang is, een schaalindeling te vinden die past bij het type problemen dat opgelost moet worden en het type vermogens van burgers die je daarvoor wilt benutten. In dat kader verzucht de Doetinchemse wethouder Otwin van Dijk: 'Hoe voorkom je dat je langs die weg de bestaande centrale bureaucratie omzet in een veelvoud van bureaucratieën op wijkniveau? Dat weet ik nog niet. Het gevaar is niet denkbeeldig en ik wil geen extra toezicht instellen, want dan val je feitelijk terug op het New Public Management. Misschien moeten we het eerst maar eens laten groeien en naar bevind van zaken handelen.' Het zou goed zijn als Van Dijk en zijn honderden collega-wethouders in het land daarbij behoedzaam én doortastend te werk gaan. Ook in het wijkgericht werken lopen territoriaal georiënteerde generalisten immers regelmatig stuk op de sectorale indeling van gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De portefeuilles en sectoren vormen niet zelden koninkrijkjes.

#### *Creativiteit*

Behalve bureaucratie dreigt ook een tweedeling in het welzijnswerk: enerzijds een overheidsgefinancierde, geïntegreerde aanpak van zeer kwetsbare burgers, anderzijds welgestelde burgers die voor elkaar zorgen, met daartussen een niemandsland waar burgers zich niet in collectieven aaneensluiten, maar evenmin in aanmerking komen voor het predicaat 'kwetsbaar'. Roelof Hortulanus voorziet dat welzijnsinstellingen zich daar naar gaan richten: 'Zo zou het perverse effect kunnen optreden dat aanbieders hun diensten zo formuleren dat het voor collectieve financiering in aanmerking komt: ze praten het als het ware naar de financiering toe.' Anderzijds is het overigens ook goed mogelijk dat zij zich vooral op die welzijnsmarkt voor welgestelden gaan richten: daar is immers op een aangename manier omzet te genereren.

En rond die wijkteams spelen wel meer risico's. De formule van de sluitende aanpak van kwetsbare burgers is: één systeem, één plan, één professional. Zulke generalisten zet je in ieder geval in bij de volgens schatting van adviseur Jeroen Hoenderkamp 1 tot 5 procent van de bevolking die het niet redden als niet iemand permanent of tijdelijk de regie overneemt. Maar dat is intensief werk. Als tegelijkertijd de druk wordt opgevoerd om zoveel mogelijk sociaal beleid, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet Werken naar Vermogen, in wijkteams onder te brengen, groeit de kans dat niet de generalisten de regie houden, maar de specialisten zich weer gaan verdringen rondom de zeer kwetsbaren en we de bureaucratische versnippering op wijkniveau gaan herhalen. Er zal nog heel goed moeten worden nagedacht wat precies het mandaat en de spankracht moet zijn van de sociale wijkteams.

Vraag is bovendien of je alles wel in territoriale eenheden zou moeten onderbrengen. Jongeren staan er bijvoorbeeld om bekend dat ze zich weinig aantrekken van wijkgrenzen. Misschien is de school voor hen wel een betere vind- en werkplaats. Als straks het grootste deel van de jeugdzorg onder gemeentelijke hoede is gebracht, groeien daarvoor ook de mogelijkheden. Een dan voorspelbaar probleem is de aansluiting tussen het territoriale circuit voor gezinnen en het schoolgecentreerde circuit voor jongeren. Nee, er is echt meer creativiteit nodig dan zich manifesteert in het heilig verklaren van de wijk.

### *Welzijnsinstellingen*

En dan het gremium waarvoor onze voorstellen waarschijnlijk de ingrijpendste consequenties hebben: de welzijnssector. Die is in de loop van de twintigste eeuw losgeweekt uit haar natuurlijke biotoop (de al dan niet levensbeschouwelijke verenigingen van burgers, ook wel: civil society) en vervolgens opgezogen in de staat, over de schutting gegooid naar de gemeenten, opgepompt tot grootschalige welzijnssupermarkten en gedeformeerd tot productiebedrijf in opdracht van de gemeente. En dan moet ze nu een facilitair bedrijf voor burgerkracht worden. Ga er maar aan staan!

Het toekomstige landschap van de verzorgingsstaat is nog niet duidelijk afgetekend. De gemeente heeft over enkele jaren de overheidsmiddelen te besteden op een veel breder spectrum dan nu: naast welzijnswerk en maatschappelijke zorg, werk en inkomen en participatie ook jeugdzorg

en jeugd-GGZ (en een beetje onderwijs). Dat biedt mogelijkheden om in het beleid nieuwe verbindingen te maken. Bijvoorbeeld tussen onderwijs, jongerenwerk en werk en inkomen en tussen onderwijs, vroeg- en voor-schoolse educatie en peuterspeelzalen. Mogelijk ontstaan daar nieuwe circuits, die dwars door de bestaande institutionele scheidslijnen heen lopen. Lastig, maar ook een uitdaging voor de bestaande instellingen.

Ontsnappen aan het keurslijf van de gemeente biedt voor echte sociaal ondernemers – de filantropen van de eenentwintigste eeuw – enorme kansen: eindelijk de kans om werkelijk innovatief te zijn en direct met burgers en een hybride financiering werken. De vraag is alleen of die ondernemers uit de voeten kunnen met de instituties die de ontwikkelingsgang van de twintigste eeuw hen heeft nagelaten. Die zijn qua schaal en structuur als een evenbeeld gecreëerd door de gemeenten. Zouden ze ook burgerkracht kunnen faciliteren? Misschien kunnen ze wel beter ondernemen met nieuwe institutionele vehikels: ZZP-achtige constructies zoals die in de vorm van Buurtzorg en Buurtdiensten tot bloei komen, franchiseformules, aanhaken bij coöperaties of wijkontwikkelbedrijven of evolueren tot een soort bedrijfsverzamelgebouwen.

*Hans van Ewijk*

*‘De sociale professional moet de cliënt in de eerste plaats helpen weer regie te krijgen over zijn eigen bestaan. Vervolgstep is te zorgen dat hij weer actief wordt, hetzij in sociaal burgerschap, hetzij in werk. Daarnaast gaat het altijd ook om inbedden: in de buurt, in de eigen omgeving. Er zitten in zijn aanpak dus zowel elementen van social case work als van community development. Nu al zie ik veel varianten tussen die beide uitersten.’*

*(bijzonder hoogleraar grondslagen van het maatschappelijk werk)*

Soms zullen bestaande instellingen zich stap voor stap kunnen ontwikkelen om te kunnen functioneren in de nieuwe logica. Ex-staatssecretaris van welzijn *Jet Bussemaker*, nu voorzitter van de brancheorganisatie voor welzijnswerk en maatschappelijke dienstverlening MO-groep, betwijfelt of je nieuwe instituties moet creëren. ‘Als je slim opereert binnen de bestaande verhoudingen – selectief subsidiëren, goed gedrag belonen – is er veel verbetering mogelijk. Het moet niet gaan om de instituties, maar om de inhoud. Als je samenwerking op wijkniveau gaat afdwingen met een nieuwe institutionele laag, dan dreigt een nieuwe verkokering. Samenwerking

op wijkniveau moet van onder komen en leiden tot een integraal aanbod. Waar het op aankomt is een cultuurverandering gericht op samenwerking en niet per se op eigen omzet. Het gaat niet om grote verschuivingen, maar om het zoeken naar een behapbare schaal.'

In wat voor constructie dan ook zullen welzijnsinstellingen andere leiders nodig hebben. In de woorden van *Kitty de Laat* van welzijnsorganisatie Vivaan: 'Als bestuur en management moet je heel goed weten wat er omgaat bij de mensen in de frontlinie zodat zij zich terdege gesteund voelen. Je hebt daarvoor een ander type leiders nodig: mensen die niet zo nodig hiërarchisch willen sturen, maar in staat zijn de juiste mensen op de juiste plekken te krijgen en talenten te spotten, dwars door de bestaande structuren heen.'

### *Professionals*

En ze zullen andere medewerkers nodig hebben: generalisten die gelijktijdig in de twee klassieke tradities van het sociaal werk staan: het *social case work* en de *community development*. Lang niet duidelijk is of elke professional alles moet kunnen, zeker is wel dat het beroep op alleskunnners zal toenemen. Probleem is bovendien dat de bestaande instellingen het risico lopen, dat hun beste medewerkers in de integrale wijkteams aan de slag gaan. Die raken ze daarmee kwijt, aan de goede zaak weliswaar, maar dat is toch een schrale troost.

Ook voor de professionals breekt een tijd vol ambivalenties aan. Aan de ene kant staat veel werkgelegenheid op het spel. De grootste post op welzijnsbegrotingen zijn personeelslasten en dat maakt het voorspelbaar dat bezuinigingen zullen leiden tot ontslagen. Aan de andere kant ontstaat er meer ruimte voor een nieuw (of oud?) type, ondernemende professionals. Waar de professionaliseringsslag van de afgelopen decennia leidde tot verdringing van burgerkracht, komt het er nu op aan die burgerkracht juist te versterken. En dat in een context die minder getekend zal worden door institutioneel wantrouwen en een wederzijdse wurggreep van instellingen en gemeenten. Het registreren van drempeloverschrijdingen kan plaats maken voor het soort ambachtelijkheid waarvoor veel professionals ooit met hun hart kozen.

Er is reden tot twijfel of alle huidige professionals en alle bestaande instellingen de noodzakelijke omslag kunnen maken. Met name de organisaties voor maatschappelijke dienstverlening zien de burger nog vooral als

cliënt, veeleer dan als burger. Bovendien is maatschappelijk ondernemerschap er minder sterk ontwikkeld. Hoogleraar maatschappelijk werk Hans van Ewijk: 'Ik weet niet of de huidige instellingen de overstap naar zo'n andere manier van werken kunnen maken. De problemen doen zich vooral voor in de Randstad. Daarentegen zie ik vooral in het noorden van het land veel wil en vermogen tot verandering.'

Het is onmiskenbaar dat de vernieuwingsopgave overzichtelijker is in gemeenten die niet te complex georganiseerd zijn. Ze wordt daar – denk aan Enschede, Leeuwarden, Kerkrade, Tilburg en Arnhem – ook voortvarender ter hand genomen. In de vier grote steden is een onnavolgbaar samenspel ontstaan van meerdere bestuurslagen en een grote diversiteit aan welzijns- en zorgaanbieders. Toch is ook in deze steden de roep om aan de bestaande institutionele orde te ontsnappen steeds luider hoorbaar.

Nogal wat gemeenten zijn van plan om 'iets' met sociale wijkteams te gaan doen. Dat klinkt goed, maar een waarschuwing is op zijn plaats. Soms gaat het om een paar deeltijdwerkers die met kortstondige financiering een extra rondje achter-de-voordeur mogen gaan doen. Daarmee keer je het tij niet. Waar het op aankomt is een andere wijze van denken, ordenen en aansturen; een principiële keuze om ruimte te laten voor burgerkracht en dynamiek van de samenleving en voor een beperkte rol van de overheid. Een omslag van dienstverlening naar dienstbaarheid, we schreven het al in het begin. Een oefening in bescheidenheid ook omdat in de diagnose de erkenning besloten ligt dat al die instituties met elkaar burgerkracht hebben genegeerd of weggedrukt.

De geesten zijn er rijp voor, het inzicht groeit, het momentum is er. Wat let ons?

# Literatuur

- Bakker, N., Noordman, J. en Rietveld-van Wingerden, M. (2006) *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee & praktijk*. Assen: Van Gorcum.
- Blond, P. (2010). *How Left and Right have Broken Britain and How we can Fix It*. London: Faber and Faber.
- Boer, A. de (2007). *Toekomstverkenning informele zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, N. de en W.G.J. Duyvendak (2004). Welzijn, een verweesde sector. In: H. Dijkstra e.a. (red.), *Maatschappelijke dienstverlening, WRR Verkenningen 6*. Amsterdam: AUP.
- Campen, C. van (red.) (2011). *Kwetsbare ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2010). *Jaarrapport integratie 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Ewijk, H. van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Amsterdam: SWP.
- Gemeente Enschede (2008). *Het kleinste gemene veelvoud*. Enschede: Gemeente Enschede / Bureau Collegiamento.
- Hurenkamp, M en W.G.J. Duyvendak (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hurenkamp, M. en E. Tonkens (2011). *De onbeholpen samenleving, burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: AUP.
- Lans, J. van der (2010). *Eropaf, de nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Augustus.
- Lub, V., A. Sprinkhuizen en R. Cromwijk, m.m.v. A. Peters en A. Alblas (2010). *Het spel op het maatschappelijk middenveld, WMO-Trendrapport 2010*. Utrecht: Movisie.
- Mulder, K. (2009). *Buurtbewoners in balans*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Oudijk, D., A. de Boer, I. Woittiez, J. Timmermans en M. de Klerk (2009). *Mantelzorg uit de doeken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2009a). *Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2009b). *Investeren rondom kinderen*. Den Haag: RMO.
- RMO (2010a). *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2010b). *Briefadvies Sociaal bezuinigen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2011). *Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. Briefadvies*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- SCP (2004). *In het zicht van de toekomst, Sociaal en cultureel rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2010a). *Op weg met de wmo*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2010b). *Sociaal en cultureel rapport 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP en CBS (2010). *Armoedesignalement 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Lemma.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: AUP.



## Geïnterviewden

dhr. J.L. van Alkemade *MSM*  
mw. dr. M. Bussemaker

dhr. drs. O.E.T. van Dijk  
dhr. M. Ernsting

dhr. prof. dr. J.P. van Ewijk  
dhr. D. H. Giltay Veth  
dhr. drs. H.J.G. de Graaf

dhr. drs. G.J.C. Hartman

dhr. dr. J. Hoenderkamp  
dhr. prof. dr. R.P. Hortulanus  
mw. K.E.J.M. de Laat  
dhr. B. Lammers  
mw. drs. J.G. Manshanden *MPA*  
mw. B. van Riessen *MBA*  
mw. drs. Y.A.M. van Teulingen  
dhr. drs. R. den Uyl  
dhr. J.H. Weggemans  
dhr. prof. dr. P. Winsemius  
dhr. J. Zuiver

Movisie  
voormalig staatssecretaris van  
vws en voorzitter van de MO-groep  
Welzijn en Maatschappelijke  
Dienstverlening  
Gemeente Doetinchem  
Vereniging Nederlandse Organisaties  
Vrijwilligerswerk  
Universiteit voor Humanistiek  
DGV Holding  
Vereniging Nederlandse Gemeenten  
Project de Kantel  
Organisatiereporter/aanjager  
frontlijnsituaties  
PCKwadraat  
Universiteit Utrecht  
Vivaan Oss  
Buurtdiensten  
Gemeente Utrecht / raadslid *RMO*  
Alifa  
Berenschot  
Radar  
Gemeente Enschede  
raadslid *WRR*  
Combiwel

# Overzicht van uitgebrachte publicaties

## Adviezen

### *Vierde raadsperiode 2009-2012*

- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid. (2009)

### *Briefadviezen:*

- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Terug naar de basis. (2010)
- Briefadvies wmo. (2009)

In samenwerking met de rvz. Investeren rondom kinderen. (2009)

### *Derde raadsperiode 2005-2008*

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de wmo. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)

- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)

- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. (2003)

In samenwerking met ROV. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

#### *Eerste raadsperiode 1997-2000*

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!?! Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de rvz. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de rvz. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de RVZ. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)  
In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools.  
(1998)

## Onderzoeken

Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en  
J. van der Lans. (2011)  
De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in  
regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)  
Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en  
daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)  
Je voelt het gewoon. een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in  
Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)  
Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)  
Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM  
(red.) (2010)  
Stem geven aan verankering. RMO (red.). (2009)  
Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.). (2009) Webpublicatie.  
Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.  
Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.). (2009)  
Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in  
perspectief. RMO (red.). (2008)  
Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen  
en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)  
30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en  
Y. Zonderop (red.). (2006)  
Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)  
Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde.  
(2006)  
Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor  
Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)  
Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans.  
(2005)  
Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met  
psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)

- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- Over insluiting en vermindering. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)



De welzijnssector staat onder druk. Bezuinigingen, decentralisering van overheidstaken en een gebrekkige oriëntatie op de burger nopen tot herbezinning.

In *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland* verkennen Nico de Boer en Jos van der Lans in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) de toekomst van de welzijnssector. Ze pleiten voor meer ruimte voor burgers en een beperkte (maar cruciale) rol voor de overheid. Op basis van interviews met een twintigtal deskundigen leggen de auteurs dilemma's en pijnpunten bloot, maar ook keuzemogelijkheden en perspectieven.

Nico de Boer is freelance onderzoeker. Hij werkte eerder mee aan het RMO-advies *De wijk nemen*. Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en journalist/publicist.

De RMO is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

ISBN 9789077758274

NUR 740

[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)



The logo for the Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). It features the lowercase letters 'rmo' in a bold, italicized sans-serif font, with a stylized, thick, black brushstroke underline that starts under the 'r' and sweeps under the 'o'.