

De werkelijkheid van de Welzijnswet

De werkelijkheid van de Welzijnswet

Verkenning van de werking van de Welzijnswet
op lokaal, provinciaal en landelijk niveau

Rick Kwekkeboom
Theo Roes
Vic Veldheer

m.m.v.
Ellen van den Hout,
Leoni Sipkes (B&A Groep)
en Adri Claassen (ITS)



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, december 2002

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2002

SCP-onderzoeksrapport 2002/12

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Verspreiding in België: Maklu-Distributie
Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0116-7

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	1
1 Opzet van het onderzoek	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Reikwijdte van het onderzoek	4
1.3 Vraagstelling	5
1.4 Nadere beschouwing over vraagstelling en methodische verantwoording	8
1.5 Opbouw van het rapport	12
Noot	13
Bijlage: Samenstelling begeleidingscommissie	14
Deel 1 Voornaamste bevindingen	
2 De praktijk van de Welzijnswet	17
2.1 Vraagstelling	17
2.2 Beleid van de rijksoverheid	18
2.3 Landelijke functie	28
2.4 Gemeentelijk en provinciaal welzijnsbeleid in relatie tot rijksbeleid	31
2.5 Positie en bijdrage welzijnswerk	39
2.6 Bestuurlijke analyse	41
2.7 Balans: de werking van de Welzijnswet	54
2.8 Discussie, kanttekeningen en aanbevelingen	62
Noten	68
Deel II Empirische gegevens	
3 Het welzijns(wet)beleid van de rijksoverheid	71
3.1 Inleiding	71
3.2 De Welzijnswet	72
3.3 De doelen van het welzijnsbeleid	75
3.4 De instrumenten voor welzijnsbeleid	79
3.4.1 Instrumenten ontleend aan de Welzijnswet	80
3.4.2 Sturingsinstrumenten op basis van andere wettelijke kaders	91
3.4.3 Het Bestuursakkoord nieuwe stijl	94
3.5 De Welzijnswet en het welzijnsbeleid	96
Bijlage: Tijdsbalk overheidspublicaties Welzijnswet en welzijnsbeleid	98
Noten	99

4	Lokaal sociaal beleid	101
4.1	Inleiding	101
4.1.1	Vraagstelling	101
4.2	Onderzoekresultaten	102
4.2.1	De ontwikkeling van een samenhangende visie	102
4.2.2	Prioriteiten en doelstellingen binnen het sociaal beleid	104
4.2.3	De politiek-bestuurlijke organisatie van lokaal sociaal beleid	108
4.2.4	De ambtelijke organisatie van lokaal sociaal beleid	111
4.2.5	De kwaliteit van lokaal sociaal beleid	114
4.2.6	De ondersteuning door de rijksoverheid	117
4.3	Samenvatting en conclusies	120
4.3.1	De rol van het landelijk beleidskader	120
4.3.2	De inhoud van het lokaal sociaal beleid	122
4.3.3	De organisatie van lokaal sociaal beleid	124
4.3.4	Slotconclusie	126
5	Provinciaal en lokaal beleid	127
5.1	Inleiding	127
5.2	Positionering van de sector welzijn	128
5.3	Interactieve beleidsontwikkeling	130
5.4	Regievoering	132
5.5	Zakelijkheid in de uitvoering	134
5.6	Financiën	135
5.7	Beleidsevaluatie	137
5.8	Beleid inzake prioritaire thema's	137
5.9	Tot slot	141
	Bijlage: Overzichtsschema	142
	Literatuur	149
	Publicaties van het scp	153

Voorwoord

Vertegenwoordigers van de drie overheden hebben in 2001 in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) vastgelegd het wenselijk te vinden de decentralisatie van het welzijnsbeleid te evalueren. In 1987 is na jarenlange discussie de Welzijnswet ingevoerd, waarin de taken en bevoegdheden van de drie overheden duidelijk werden afgebakend. In 1994 werd de wet gewijzigd en werd meer nadruk gelegd op het complementaire karakter van het bestuur door de drie overheden.

De behoefte aan die evaluatie was ingegeven door het gebrek aan kennis van en inzicht in ontwikkelingen op provinciaal en lokaal niveau; met name de vraag in hoeverre gemeenten en provincies voldoende mogelijkheden hebben om de maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken. Is het bestuurlijke model zoals dat in de Welzijnswet is vastgelegd geschikt voor de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële aanpak van de maatschappelijke problemen? Met andere woorden: is effectieve sturing mogelijk?

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is gevraagd onderzoek te doen naar de werking van de Welzijnswet. Gezien de korte tijd die beschikbaar was, was het niet mogelijk een omvattend evaluatie-onderzoek uit te voeren. Daarom is gekozen voor een intensieve aanpak in een beperkt aantal gemeenten en provincies: in tien gemeenten, twee deelgemeenten en twee provincies is onderzoek verricht. Met behulp van B&A Groep uit Den Haag zijn 14 situatieschetsen opgesteld van het welzijnsbeleid. Die schetsen zijn vervolgens intensief doorgesproken met vertegenwoordigers van betrokken organisaties en groeperingen. Dat heeft geresulteerd in een 'state of the art' van het lokale en provinciale welzijnsbeleid.

Het SCP heeft zelf het landelijke welzijnsbeleid onderzocht en een enquête door het ITS laten uitvoeren naar het lokale sociale beleid. Via confrontatie van de landelijke uitkomsten met de provinciale en lokale gegevens is uiteindelijk een beeld geschetst van de werking van de Welzijnswet. Op basis van dat beeld geeft het SCP aan welke mogelijkheden er in de toekomst zijn voor die wet.

Tot slot wil ik al diegenen in provincies en gemeenten die bereid zijn geweest mee te werken aan dit onderzoek bedanken, B&A Groep en het ITS bedanken voor hun bereidheid op korte termijn de door ons gevraagde werkzaamheden te verrichten.

'Last but not least' dank ik de Begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Rein Zunderdorp, die als klankbord heeft gefungeerd voor de onderzoekers en als ijkpunt voor de bevindingen.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

1 Opzet van het onderzoek

1.1 Inleiding

In het najaar van 2001 verzocht het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), i.c. de directie Sociaal Beleid, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), een onderzoek uit te voeren naar de werking van de Welzijnswet. Het verzoek vloeide voort uit een afspraak die in 1999, bij het tekenen van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS), door de vertegenwoordigers van de drie overheidslagen was gemaakt. Voor de betrokken overheden resulteerde die afspraak eind 2001 in een plan van aanpak voor de evaluatie van de decentralisatie van het welzijnsbeleid. Die zou het de BANS-partijen mogelijk moeten maken om “een gezamenlijke visie te ontwikkelen op en een agenda op te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van welzijnstaken”. Aan deze visie en toekomstagenda was behoefte ontstaan nadat uit diverse rapporten was gebleken dat er onvoldoende kennis en inzicht bestond over de ontwikkelingen op provinciaal en lokaal niveau. Daaruit bleek tevens dat er onvoldoende zicht was op onder meer de financiële inspanningen op welzijnsterrein. En dat in het algemeen de samenhang en samenwerking in het beleid rond kwetsbare groepen voor verbetering vatbaar was.¹

Deze bevindingen riepen de vraag op of het bestuurlijke concept, zoals dat momenteel aan de decentralisatie van het welzijnsbeleid in brede zin ten grondslag ligt, in voldoende mate geschikt is voor de inhoudelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van de maatschappelijke problemen. Is effectieve sturing mogelijk? Meer concreet gaat het daarbij om de vraag of de Welzijnswet en de verdeling van de taken en bevoegdheden die daarin zijn vastgelegd, de drie overheidslagen voldoende mogelijkheden bieden om de problemen in de samenleving aan te pakken of op te lossen. Het is juist deze verdeling van taken en bevoegdheden die bij de wijziging van de Welzijnswet in 1994 ingrijpend is veranderd. Waar in de oorspronkelijk wet – ingevoerd in 1987 – elke bestuurslaag zijn eigen taken kreeg toegewezen, werd in de wet van 1994 veel meer uitgegaan van een gezamenlijke inspanning van de drie overheidslagen én maatschappelijke organisaties. Hierdoor hebben vraagstukken rond afstemming en coördinatie – zowel binnen als tussen de diverse bestuurslagen – in het welzijnsbeleid een groter gewicht gekregen.

In de Welzijnswet van 1994 is geen informatie- en evaluatiebepaling opgenomen. Er is daarom ook nooit systematisch nagegaan of en in hoeverre de instrumenten die de Welzijnswet de diverse overheidslagen biedt, adequaat zijn om de afstemming en coördinatie inderdaad te realiseren. Een verzoek om een onderzoek naar de effecten van de decentralisatie van het welzijnsbeleid is daarmee in feite tevens een vraag om een evaluatie van de wijziging in 1994 van de Welzijnswet.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

Voor het onderzoek wordt de reikwijdte van de Welzijnswet in principe als uitgangspunt genomen. Daarbij wordt uitgegaan van de wet van 1994. De voorzieningen die daaronder vallen, vormen voorwerp van onderzoek. Daarnaast worden activiteiten en voorzieningen die niet onder de werking van de Welzijnswet vallen, maar die wel in nauw verband staan met het welzijnswerk en het welzijnsbeleid in de beschouwing betrokken. Het welzijnswerk ontleent zijn betekenis in veel gevallen aan zijn bijdrage aan activiteiten in andere sectoren, zoals onderwijs, arbeid, politie, en dergelijke. Om die reden zou ook andere wet- en regelgeving dan alleen de Welzijnswet in beschouwing moeten worden genomen; dat bleek in de beperkt beschikbare tijd niet haalbaar. In de analyse van het landelijke beleid – waarvan de resultaten in hoofdstuk 3 worden gerapporteerd – is daarom volstaan met een kort signalement van andere relevante beleidsdocumenten

Over het algemeen wordt in het welzijnswerk een onderscheid gemaakt tussen *algemene* en *specifieke* voorzieningen. De eerste staan in principe voor iedereen open, de tweede zijn op bepaalde problemen of bevolkingscategorieën gericht. In het onderzoek is uitgegaan van *werksoorten* dan wel *activiteiten* die gemeenten of provincies subsidiëren. Daarbij wordt aangesloten bij de indeling in terreinen van welzijn die in de Welzijnswet wordt gebruikt, zoals het sociaal-cultureel werk, maatschappelijk werk, en dergelijke. In het onderzoek wordt nagegaan welke doelstellingen de verschillende overheden daaraan hebben verbonden.

Op provinciaal niveau staat de steunfunctie centraal, naast ondersteuning van concrete welzijnsprojecten. Op rijksniveau is het beleid gericht op de instandhouding van de landelijke ondersteuningsstructuur en wordt beleid gevoerd voor enkele bijzondere voorzieningen zoals categoriaal maatschappelijk werk, bejaardenpensions, internaten voor schipperskinderen en kinderen van kermisexploitanten, instellingen voor vorming, training en advies, alsmede hulpverlening inzake zwangerschap, adoptie, seksueel geweld en alleenstaand ouderschap.

Het is niet de bedoeling om het onderzoek gedetailleerd op al deze werksoorten te richten. Om het onderzoek hanteerbaar te houden, is er voor vijf inhoudelijke clusters gekozen. Deze vijf zijn gekozen op grond van de wetenschap dat deze hoog op de beleidsagenda staan van de drie bestuurslagen. De volgende clusters zijn als uitgangspunt genomen: jeugd, ouderen, multiculturele samenleving, meervoudige problematiek en wijkaanpak.

Hiermee is niet gezegd dat andere beleidsissues niet in het onderzoek worden betrokken. Afhankelijk van de prioriteitsstelling op de respectievelijke overheidsniveaus komen ook andere thema's aan bod, zoals bijvoorbeeld de positie en rol van vrijwilligers in het welzijnswerk, interactieve beleidsvorming, en dergelijke.

Tot slot zij opgemerkt dat het onderzoek naar de werking van de Welzijnswet *beschrijvend* van aard is en bouwstenen tracht aan te dragen op basis waarvan een eerste beoordeling kan plaatsvinden. Gezien het beperkt aantal (deel)gemeenten en provincies

kunnen geen voor Nederland representatieve uitspraken worden gedaan. De resultaten geven wel een indicatie voor de stand van het welzijnsbeleid op landelijk, provinciaal en lokaal niveau.

1.3 Vraagstelling

Voor het onderzoek zijn enkele algemene vragen geformuleerd die richtinggevend zijn voor de inrichting van het onderzoek.

De eerste vraag heeft betrekking op het welzijnsbeleid: welke doelstellingen zijn op de drie overheidsniveaus dominant? Zijn er verschillen of overeenkomsten aan te wijzen? Welke bestuurlijke instrumenten worden ingezet en is er iets te zeggen over de werking van die instrumenten? In hoeverre is het beleid van de drie overheden op elkaar afgestemd?

De tweede vraag heeft betrekking op het wettelijk kader van het welzijnsbeleid: welke betekenis heeft de Welzijnswet voor het proces van beleidsvorming op de drie bestuurlijke niveaus? En welke betekenis hebben andere wettelijke kaders dan de Welzijnswet daarvoor?

De derde vraag richt zich op de verhouding tussen de drie overheden: hoe is die in bestuurlijke termen te kenschetsen en is over de werking ervan iets te zeggen?

De vierde en laatste vraag heeft betrekking op de betekenis van het welzijnswerk op de drie bestuurlijke niveaus: heeft het werk een herkenbaar profiel?

Deze vragen worden hieronder voor de drie bestuurlijke niveaus nader uitgewerkt.

Vraagstelling landelijk onderzoek

De beschrijving en analyse van het landelijk beleid was erop gericht inzicht te krijgen in de ontwikkelingen sinds 1994, de voornaamste beleidsdoelstellingen en prioriteiten op het spoor te komen alsmede de ingezette bestuursinstrumenten. Wat zijn de *feitelijke* doelstellingen van het landelijke welzijnsbeleid en op welke wijze probeert de centrale overheid deze te bereiken? Daarbij wordt eerst ingegaan op het instrumentarium van de Welzijnswet zelf en vervolgens op de bruikbaarheid ervan in de praktijk. Hierna wordt aandacht besteed aan enkele beleidsinitiatieven, die weliswaar betrekking hebben op het welzijnsterrein, maar buiten het kader van de Welzijnswet zelf zijn genomen. Van deze initiatieven wordt aangegeven in welke relatie zij tot de Welzijnswet staan, wat hun betekenis is of is geweest voor de vormgeving en inhoud van het landelijke welzijnsbeleid.

Beschrijving en analyse van het landelijk beleid zijn grotendeels gebaseerd op desk-research, waarvoor gebruik is gemaakt van de ruime hoeveelheid nota's en documenten die door de landelijke overheid op (o.a.) het sociale en culturele terrein worden uitgebracht. Daarnaast zijn diverse (tussentijdse) verslagen van onderzoeks- of ontwikkelingsprojecten bestudeerd en zijn, informele, gesprekken gevoerd met de direct bij deze projecten betrokkenen. Voor dit projectonderdeel kon verder ook geput worden uit de inzichten van eerder door het SCP zelf uitgevoerd, empirisch onderzoek naar

het (landelijke) zorg- en welzijnsbeleid. Bovendien is gebruikgemaakt van het onderzoek naar de landelijke steunfunctie dat de B&A Groep in opdracht van het ministerie van vws heeft verricht.

Vraagstelling lokaal en provinciaal onderzoek

Het SCP voert mede op verzoek van het ministerie van vws een langlopend onderzoeksprogramma uit naar lokaal sociaal beleid (Gilsing et al. 1999). Centraal in dat programma staat de relatie tussen landelijk en lokaal beleid; geprobeerd wordt ook inzicht te krijgen in de uitkomsten van dat beleid. Eind jaren negentig heeft het ministerie van vws met de publicatie van zijn beleidsbrief lokaal sociaal beleid aangegeven te willen streven naar vernieuwing van het welzijnsbeleid. Dat voornemen is geconcretiseerd in het *Landelijke beleidskader lokaal sociaal beleid*. Om te kunnen beoordelen in hoeverre die beleidsvernieuwing op lokaal niveau vorm heeft gekregen, heeft het SCP in 2000 een schriftelijke enquête laten houden onder alle 537 gemeenten. Aangezien de uitkomsten van dat onderzoek ook relevant zijn voor de vraagstelling die hier aan de orde is, worden deze hier kort gerapporteerd. Deze inventarisatie was erop gericht een beeld te krijgen van de stand van zaken van het lokaal sociaal beleid: in welke mate leeft bij de gemeenten het begrip 'lokaal sociaal beleid'? Zijn er beleidsvisies opgesteld, inhoudelijke prioriteiten gesteld, bepaalde maatschappelijke categorieën onderscheiden? Daarnaast is geprobeerd een beeld te krijgen van de politieke en ambtelijke organisatie van het lokaal sociaal beleid. De eventuele behoefte aan landelijke ondersteuning bij de ontwikkeling van dat beleid is eveneens nagegaan.

Bij de aanvang van het onderzoek was besloten dat de deelname door de grotere gemeenten maximaal moest zijn: alle vier de grote steden en minstens vier vijfde van de zogenoemde G21 hebben de vragenlijst ingevuld. Voor de overige gemeenten werd naar een evenredige vertegenwoordiging naar gemeentegrootte gestreefd. Gezien deze vereisten is ruim de tijd genomen voor het veldwerk: in augustus 2000 is dat afgesloten. Toen bedroeg de respons ruim 67%, waaronder alle G4- en G21-gemeenten. De resultaten van deze enquête staan in hoofdstuk 4.

Specifiek voor de beantwoording van de hiervoor aangeduide vraagstelling, heeft het SCP aan de B&A Groep gevraagd om in een aantal gemeenten, deelgemeenten en provincies onderzoek te verrichten onder de daar bij de ontwikkeling en uitvoering van het welzijnsbeleid betrokken organisaties en instellingen.

Vertrekpunt voor het onderzoek vormt het beleid van respectievelijk lokale en provinciale overheid. De eerder genoemde inhoudelijke clusters – en de eventuele andere lokale c.q. provinciale specificaties – worden vanuit vier invalshoeken onderzocht:

- 1 beleidsformulering (welke doelstellingen en instrumenten; beschikbaarheid van relevante informatie; mate van betrokkenheid van de doelgroep e.d.);
- 2 beleidsuitvoering (welke instellingen produceren wat; mate van betrokkenheid doelgroep, samenwerkingsverbanden e.d.);

- 3 regie van gemeente of provincie (hoe wordt die rol ingevuld, wijze van aansturing instellingen, aard subsidierelatie, functioneren van beleidsnetwerk e.d.);
- 4 financiën (hoeveel geld is er mee gemoeid, hoe worden die besteed, relatieve omvang welzijnsbudget e.d.).

Gezien de korte tijd die voor dit deel van het onderzoek beschikbaar was, zijn twee provincies, tien gemeenten en twee deelgemeenten voor het onderzoek geselecteerd. Per provincie zijn vijf gemeenten gekozen, één per stedelijkheidsklasse.

Zuid-Holland:

- 1 Rotterdam (595.000 inwoners)
- 2 Gouda (71.000)
- 3 Naaldwijk (29.000)
- 4 Boskoop (15.000)
- 5 Binnenmaas (19.000)

Gelderland:

- 1 Apeldoorn (154.000)
- 2 Arnhem (139.000)
- 3 Doetinchem (48.000)
- 4 Barneveld (48.000)
- 5 Geldermalsen (25.000)

In dit onderzoek gaat het om inzicht in het gevoerde beleid. Er is daarbij uitsluitend gebruikgemaakt van *bestaand* materiaal, veelal beleidsnota's en plannen. Dat materiaal is aangevuld met gegevens die door gesprekken met betrokken beleidsambtenaren en sleutelfiguren van welzijnsorganisaties over de uitvoering van het beleid zijn verkregen.

De gemeenten en provincies is gevraagd een selectie te maken uit het bestaande documentatiemateriaal. Dit materiaal is bestudeerd en vervolgens zijn er met de verschillende betrokken ambtenaren gesprekken gevoerd. Op basis van de aldus verkregen gegevens is een eerste situatieschets opgesteld. Deze is ter beoordeling aan de gesprekspartners voorgelegd en diende, na eventuele wijziging, als achtergrondmateriaal voor *groepsbijeenkomsten* die in de betreffende gemeenten zijn gehouden. Hieraan namen beleidsambtenaren en vertegenwoordigers van de welzijnsinstellingen deel. Suggesties voor deelnemers zijn vanuit het ambtenarenapparaat gedaan. De uiteindelijke selectie van deze gesprekspartners berustte bij het onderzoeksteam. Tijdens deze bijeenkomsten stond vooral de beleidspraktijk centraal en werden de eerdere bevindingen getoetst. Met de resultaten van deze interactieve bijeenkomsten zijn de situatieschetsen aangescherpt en de conclusies geformuleerd. Over de resultaten van dit intensieve deel van het onderzoek heeft B&A Groep uitvoerig gerapporteerd. Een samenvatting van de resultaten van dit deelonderzoek staat in hoofdstuk 5. Het volledige rapport van de B&A Groep, getiteld *De Welzijnswet bij gemeente en provincie* is voor belangstellenden bij hen te verkrijgen (B&A Groep 2002).

Tijdens het gehele onderzoeksproces is regelmatig overleg gevoerd tussen de projectgroep van het SCP en de onderzoekers van de B&A Groep. Daarin is gesproken over de opzet van het onderzoek, de benodigde aanpassingen, (de betekenis van) de onderzoeksresultaten. Ook hebben de leden van de SCP-projectgroep elk een groepsbijeenkomst tussen ambtenaren en vertegenwoordigers van de welzijnsorganisaties bijgewoond. Het overleg heeft wel geleid tot uitwisseling van inzichten en bevindingen, maar is niet van invloed geweest op de conclusies die door de B&A Groep over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid in de onderzochte provincies en gemeenten zijn geformuleerd.

Het onderzoek is vanwege de opdrachtgever begeleid door een commissie onder voorzitterschap van drs. R. Zunderdorp. In de bijlage bij dit hoofdstuk is de samenstelling van deze commissie vermeld.

1.4 *Nadere beschouwing over vraagstelling en methodische verantwoording*

De ontwikkelingen binnen het welzijnsbeleid passen in het algemene streven naar decentralisatie en deregulering van de rijksoverheid. De Raad voor het Openbaar Bestuur blijft bevordering van decentralisatie naar andere territoriale overheden noodzakelijk vinden om redenen democratische legitimatie, responsiviteit en integratie van beleid (ROB 2000). De redeneringen die aan de meeste decentralisatie-operaties ten grondslag liggen, ook aan die van welzijn, hebben het volgende stramien. De rijksoverheid wil het bestuur effectiever en efficiënter laten verlopen en verwacht dat een overdracht van bevoegdheden en taken aan andere overheden hieraan een bijdrage zal leveren. De provincies, gemeenten en eventueel andere bestuursorganen zouden beter dan de rijksoverheid in staat zijn beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat voldoet aan thans algemeen aanvaarde beleidscriteria, zoals afstemming van het beleid op de maatschappelijke vraag, de integraliteit van het beleid, de zorgvuldige afweging van belangen, het slagvaardig opereren en ten slotte het maatwerk in de uitvoering. Er is inmiddels ook een systeem van beslisregels beschikbaar om de inrichting en het proces van de decentralisatie goed te laten verlopen (Fleurke et al. 1997).

Het SCP heeft in het verlengde van deze algemene decentralisatie-theorie een globaal model voor onderzoek naar decentralisatie ontwikkeld dat ook bruikbaar is voor de evaluatie van de Welzijnswet. Centraal daarin staan de effectiviteit van het beleid en de participatie van de burger. De beleidstheorie omvat een groot aantal met elkaar samenhangende veronderstellingen over het gedrag van actoren, de condities waaronder zij optreden en over de maatschappelijke effecten van hun handelen (Gilsing 1999: 12). De theorie construeert een causaliteitsketen van beleid naar maatschappelijk effect en formuleert daarin de veronderstellingen over het gedrag van (bestuurlijke en maatschappelijke) actoren, die de schakels vormen in deze keten. Voor de Welzijnswet ziet een dergelijke keten en stelsel van veronderstellingen over gedragingen van actoren er op hoofdlijnen als volgt uit:

- 1 Hoofddoelstellingen van de Welzijnswet zijn bevordering van maatschappelijke participatie en de bestrijding van maatschappelijke achterstand. Het ministerie van vws geeft uitwerking aan deze doelstellingen in de Welzijnsnota. Deze nota dient als stuurinstrument voor coördinatie van het rijksbeleid en voor stimulering van het provinciaal en gemeentelijk welzijnsbeleid. De verwachting is, dat publicatie van en politieke discussie over de nota er toe leiden, dat de overheden in samenspraak met de maatschappelijke organisaties beleid ontwikkelen in de door vws gewenste richting. Zij brengen daarmee de beoogde maatschappelijke veranderingen tot stand.
- 2 Conform de Welzijnswet hebben gemeenten een autonome verantwoordelijkheid voor het uitvoerend werk op welzijnsterrein. De verwachting is, dat de gemeenten in staat zijn welzijnsbeleid te ontwikkelen dat is afgestemd op de lokale vraag. Een en ander leidt tot differentiatie van welzijnsbeleid en ongelijkheid tussen gemeenten. Deze ongelijkheid wordt niet in strijd geacht met het beginsel van de verdelende rechtvaardigheid van de verzorgingsstaat.
- 3 De overdracht van de beleidsverantwoordelijkheid voor het uitvoerend werk aan de gemeenten veronderstelt, dat de gemeentelijke organisatie in professioneel en financieel opzicht voldoende is toegerust om genoemde taken uit te voeren. Gemeenten dienen (omvangrijke) professionele instellingen en vrijwilligersorganisaties te kunnen aansturen en een zakelijke houding te ontwikkelen ten opzichte van het welzijnsveld. De institutionele subsidierelatie wordt daarbij vervangen door een systeem van budgetsubsidies en prestatie-afspraken.
- 4 Voorts heeft het rijk via diverse beleidsnota's de gemeenten opgedragen de regierol op het brede welzijnsterrein op zich te nemen en lokaal sociaal beleid te ontwikkelen. Zij worden geacht informatie te verwerven over de lokale welzijnsituatie, de maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken bij de beleidsvorming, sociale structuurschetsen op te stellen, prioriteiten te formuleren, een geïntegreerd beleid te ontwikkelen en optimale voorwaarden te scheppen voor de uitvoering.
- 5 vws ondersteunt dit brede welzijnsbeleid via programmering en subsidiëring van onderzoek en werkontwikkeling en voert een kwaliteitsbeleid (landelijke functie). Op deze wijze stimuleert en stuurt het departement de inhoudelijke ontwikkeling in de welzijnssector. Het verwacht daarmee het uitvoerend werk te beïnvloeden.
- 6 De organisaties voor de landelijke functie dragen de inhoudelijke ontwikkeling van de welzijnssector. Verwacht wordt dat zij de beleidsdoelstellingen van vws met hun onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten ondersteunen. Zij stemmen hun aanbod tevens af op de wensen van de uitvoerende instellingen en andere overheden. Verwacht wordt, dat de overheden en het (uitvoerend) welzijnswerk kennis nemen van de resultaten en de hieruit resulterende aanbevelingen opvolgen.
- 7 vws heeft voorts de beschikking over de instrumenten van subsidie en specifieke uitkering, waarmee andere overheden en maatschappelijke organisaties worden gestimuleerd om uitvoering te geven aan bepaalde onderdelen van het welzijnsbeleid. Verwacht wordt, dat overheden en maatschappelijke organisaties van deze regelingen gebruik maken en de beschikbare middelen in de gewenste richting aanwenden.

- 8 De provincies zijn verantwoordelijk voor de steunfunctie. Volgens de Welzijnswet dienen zij het steunfunctie-aanbod af te stemmen op de vraag van de (potentiële) afnemers (uitvoerende organisaties en gemeenten). Daarnaast hebben de provincies de mogelijkheid een eigen welzijnsbeleid te formuleren en te doen uitvoeren door steunfunctie-instellingen en (andere)maatschappelijke organisaties.
- 9 Ten slotte veronderstelt de beleidstheorie van het gedecentraliseerde welzijnsbestel, dat de welzijnsinstellingen zich ontwikkelen tot maatschappelijke ondernemingen met voldoende professionaliteit om het geïntegreerde welzijnsbeleid, zoals geformuleerd door rijk en andere overheden, op een kwalitatief verantwoorde wijze uit te voeren. Zij worden geacht daartoe voldoende te zijn toegerust. Desgewenst kunnen zij ondersteuning vragen aan de provinciale steunfuncties en de landelijke functie. Gemeenten houden hierop toezicht op de kwaliteit van dit uitvoerend werk.

Met deze beleidstheorie op hoofdlijnen zijn de belangrijkste aandachtspunten voor het onderzoek naar de werking van de Welzijnswet geformuleerd. Zij zullen in het vervolg van dit rapport successievelijk aan de orde komen en zo goed mogelijk worden beantwoord. In paragraaf 2.7 worden de resultaten van het onderzoek samengevat langs de redeneerlijn van deze beleidstheorie.

Bij de uitvoering van dit onderzoek heeft het SCP te maken gehad met praktische en methodische beperkingen.

In de eerste plaats was de looptijd van het onderzoek relatief kort en was in verhouding tot de opdracht een bescheiden onderzoekscapaciteit beschikbaar. Om deze reden is bijvoorbeeld het aantal onderzochte (deel)gemeenten en provincies beperkt gehouden. Dit brengt met zich, dat geen wetenschappelijk verantwoorde uitspraken kunnen worden gedaan over de situatie in Nederland als geheel. Ook het tijdstip van materiaalverzameling speelde het onderzoek parten. Zo moesten de actuele gegevens verzameld worden in de periode vlak voor en vlak na de gemeenteraadsverkiezingen op 6 maart 2002. Het is niet altijd mogelijk geweest in deze voor de lokale politiek drukke periode de beoogde politici en ambtenaren te interviewen. Daarom is minder informatie beschikbaar over achterliggende, niet in documenten vastgelegde politieke en bestuurlijke overwegingen dan vanuit onderzoeksperspectief gewenst zou zijn. Een andere omstandigheid is geweest, dat het onderzoek zich heeft geconcentreerd op de welzijnssector. Bestuurders, ambtenaren en uitvoerende instellingen uit andere sectoren zijn niet in het onderzoek betrokken.

In de tweede plaats heeft de kwaliteit van de (deel)gemeentelijke archivering de onderzoekers parten gespeeld. Het onderzoek is in belangrijke mate gebaseerd op documentenanalyse. De kwaliteit van het (deel)gemeentelijke archiefbeheer loopt sterk uiteen. Om deze reden zijn de lokale situatieschetsen niet op alle onderdelen volledig en onderling vergelijkbaar. Ook hebben de onderzoekers problemen ondervonden bij het verzamelen van de financiële gegevens, zowel op (deel)gemeentelijk als provinciaal niveau. Niet alleen bleken de cijfers van de gemeenten en provincies

onderling moeilijk vergelijkbaar, maar ook waren per (deel)gemeente en provincie geen betrouwbare tijdreeksen op te stellen, zodat een belangrijk onderdeel van de vraagstelling onbeantwoord moest blijven.

Ten derde is geen onderzoek gehouden onder de afnemers van het beleid: de burgers en cliënten van welzijnsinstellingen. Dit betekende dat nauwelijks informatie beschikbaar is over de feitelijke beleidsuitkomsten. Onder beleidsuitkomsten worden begrepen: gewenste en ongewenste maatschappelijke effecten, waardering van beleid door groepen waarop het beleid is gericht en het oordeel van betrokken beleidsactoren. Alleen over het laatste is enige informatie beschikbaar. Voor het overige moest worden volstaan met een beschrijving van het beleid en het bestuurlijke proces. Weliswaar levert dit zinvolle informatie op over belangrijke schakels in de causaliteitsketen van beleid naar effect, maar het belangrijkste criterium waaraan de werking van de Welzijnswet zou moeten worden beoordeeld, het maatschappelijk effect, blijft buiten beeld.

Ten slotte zijn er ook nog belangrijke methodische complicaties die effect-evaluatie hebben bemoeilijkt. Welzijn is een breed begrip, waarachter nogal verschillende beleidsactiviteiten en voorzieningen schuil gaan. Om de maatschappelijke effecten van een bepaald beleid te achterhalen, zal de beleidstheorie moeten worden verfijnd en voor de verschillende elementen in operationele termen moeten worden geformuleerd. In onderhavig onderzoek stond echter voorop een algemeen beeld te schetsen van het welzijnsbeleid op de verschillende bestuurlijke niveaus. Voorts moet worden opgemerkt, dat de Welzijnswet nauwelijks of geen bepalingen bevat, waaraan de uitvoerende overheden zich moeten houden. Waar op de meeste gedecentraliseerde beleidsterreinen de rijksoverheid op enigerlei wijze normen heeft vastgesteld, geldt dit niet voor het welzijnsterrein. De wet draagt gemeenten en provincies op een eigen, eventueel afwijkend welzijnsbeleid formuleren. Hoogstens kan vws provincies en gemeenten via subsidies of proefprojecten verleiden om het rijksbeleid uit te voeren. In de praktijk zal het beleid van de verschillende overheden met elkaar verweven zijn, zodat evaluatie van het rijksbeleid of het lokale beleid afzonderlijk praktisch niet uitvoerbaar is.

Dit onderzoek richt zich derhalve primair op het beleid van vws, zoals beschreven in de welzijnsnota's en andere belangrijke beleidsdocumenten. Conform de decentralisatieredenering wordt vervolgens nagegaan, of en op welke wijze het doorwerkt in het beleid van andere overheden en naar (ondersteunende en uitvoerende) instellingen. Hiertoe zijn de in de vorige paragraaf behandelde onderzoeken uitgevoerd. Daarbij is hier een kleine aanvulling op haar plaats. Zowel het onderzoek naar het rijksbeleid als het onderzoek naar het provinciale en gemeentelijke beleid heeft slechts beperkte informatie opgeleverd over de uitvoering van het beleid door de welzijnsinstellingen. Om toch een indicatie te verkrijgen over de gevolgen van de Welzijnswet voor de positie van de landelijke en provinciale infrastructuur op welzijnsterrein en voor het uitvoerend welzijnswerk is ter aanvulling gebruik gemaakt van enkele andere onderzoeken, die informatie bevatten over de uitvoering van het welzijnswerk.

1.5 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit twee delen.

In deel I worden de belangrijkste resultaten van de verschillende delen van het onderzoek geanalyseerd en geïnterpreteerd. Deze analyse en interpretatie berust zowel op de gegevens die in deel II van dit rapport staan vermeld als op beschikbaar secundair materiaal. In dit deel, dat uit één hoofdstuk bestaat worden ook beleidsaanbevelingen geformuleerd over de werking van de Welzijnswet en worden mogelijkheden voor de toekomst geschetst.

In deel II, dat uit drie hoofdstukken bestaat, worden de resultaten van de afzonderlijke delen van het onderzoek beschreven. Dit deel bevat de bouwstenen voor de conclusies die in deel I zijn geformuleerd en opent met hoofdstuk 3 waarin de resultaten van de analyse van het landelijke beleid worden beschreven.

Hoofdstuk 4 geeft de resultaten van de schriftelijke enquête naar de stand van zaken van het lokaal sociaal beleid, die onder alle gemeenten is gehouden. Dit hoofdstuk is mede opgesteld door het IRS. In hoofdstuk 5, dat door onderzoekers van de B&A Groep is geschreven, wordt verslag gedaan van het onderzoek in twee provincies, tien gemeenten en twee deelgemeenten.

Noot

- 1 In het bestuursakkoord wordt expliciet verwezen naar de rapporten van de commissies Schouten (gemeentefinanciën), Etty (kwetsbare groepen) en Lankhorst (jeugdbeleid) als directe aanleiding voor het (doen) uitvoeren van een evaluatieonderzoek.

Bijlage bij hoofdstuk 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter:

De heer Drs. R. Zunderdorp, zelfstandig beleidsadviseur.

Secretaris:

De heer drs. H.J.M. ten Brink, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Leden:

De heer A. Aboutaleb, FORUM.

Mevrouw drs. M. Burgman, burgemeester De Ronde Venen/LCGW.

De heer J.R.R. Brongers, Compagnie Veendam/MO-groep.

Mevrouw E. Hallensleben, gedeputeerde Provincie Zuid-Holland.

De heer G. Hoogenboom, Spectrum Gelderland/vsw.

De heer drs. C.J.M. van 't Nedereind, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De heer dr. F. Spierings, Verwey-Jonker Instituut.

De heer D.J. de Wit, Stichting Welzijn Gouda; voorzitter van Verdiwel.

Ambtelijke ondersteuning:

De heer H.J.C. Baayens, Vereniging van Nederlands Gemeenten.

De heer drs. H.G.C. Cohen Stuart, IPO.

De heer drs. M. Mathijssen, MO-groep.

De heer drs. C.J.M. Zijlmans, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

DEEL 1

VOORNAAMSTE BEVINDINGEN

2 De praktijk van de Welzijnswet

2.1 Vraagstelling

In het voorgaande hoofdstuk is de vraagstelling van het onderzoek naar de Welzijnswet uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de voornaamste bevindingen van de onderzoeken naar de werking van de Welzijnswet op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau gepresenteerd. Deze zijn gebaseerd op de verschillende deelonderzoeken, waarover in Deel 2 verslag wordt gedaan. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van onderzoek dat in andere kaders is verricht door het SCP of andere onderzoeksinstanties. In het bijzonder zal gebruik worden gemaakt van het rapport *Landelijke infrastructuur welzijn* (Brandsen et al. 2002). In dit hoofdstuk worden de verschillende bevindingen samengenomen, geanalyseerd en geïnterpreteerd. Op deze manier zal bezien worden in hoeverre het op de drie bestuursniveaus gevoerde beleid beantwoordt aan de doelstellingen die de beleidsmakers in 1987 en 1994 nastreefden met de Welzijnswet en de wijzigingen ervan.

Het onderzoek moet op de volgende vragen antwoord geven:

- Wat is de inhoud van het welzijnsbeleid van het rijk en van de andere overheden?
- Hoe verhoudt het beleid van de verschillende overheden zich tot elkaar?
- Welke bijdrage levert het welzijnswerk aan de realisering van de doelstellingen van het welzijnsbeleid?
- Hoe gebeurt de sturing van de welzijnssector vanuit het rijk en vanuit de gemeenten?
- En wat betekent de Welzijnswet voor de ontwikkelingen in de welzijnssector?

Op basis van de verschillende deel-onderzoeken en het eerder door het SCP of andere instituten verricht onderzoek zal een beschrijving, analyse en interpretatie van de ontwikkelingen worden gegeven waarmee de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. Deze beantwoording geschiedt volgens het onderzoekskader zoals dat in hoofdstuk 1 is uiteengezet.

Tegen deze achtergrond is de indeling van dit hoofdstuk als volgt.

In paragraaf 2.2 worden de hoofdlijnen van het rijksbeleid geanalyseerd aan de hand van een aantal thema's. Die thema's illustreren hoe het rijk invulling heeft gegeven aan de opdracht die in de Welzijnswet besloten ligt. In paragraaf 2.3 staat de landelijke functie centraal. Het lokale en provinciale welzijnsbeleid komt aan de orde in paragraaf 2.4: is er een uitgewerkt welzijnsbeleid, welke doelstellingen hebben gemeenten en provincies geformuleerd? Hoe is de afstemming van het beleid tussen de drie overheden? Vervolgens wordt in paragraaf 2.5 ingegaan op de positie van het (uitvoerend) welzijnswerk. Na de inhoudelijke analyses volgt in paragraaf 2.6 de bestuurlijke invalshoek. Op welke wijze benutten de verschillende overheden de instrumenten die de Welzijnswet hen verschaft, en met name: hoe vullen gemeenten de hen toegedachte

regierol in? In paragraaf 2.7 wordt de balans opgemaakt, zowel inhoudelijk als bestuurlijk. Wat is er op basis van het verrichte onderzoek te zeggen over de werking van de Welzijnswet? In deze paragraaf komen de veronderstellingen terug, die in paragraaf 1.4 zijn geformuleerd. Paragraaf 2.8 besluit het hoofdstuk met enkele kanttekeningen en beleidssuggesties.

2.2 *Beleid van de rijksoverheid*

De Welzijnswet bepaalt de doelstellingen voor het welzijnsbeleid en regelt de inrichting van de welzijnssector. De hoofdlijnen van de wet en de wijzigingen ervan, zijn in hoofdstuk 3 beschreven. Ook bevat dit hoofdstuk een inhoudelijke schets van het beleid en de specifieke programma's. In deze paragraaf worden de hoofdlijnen nader gezien.

Definitie van welzijn: smal of breed

Welzijn of welbevinden is geen scherpomlijnd begrip. Het begrip duidt zowel op een objectieve leefsituatie als op een subjectieve gemoedstoestand waarin een individu of groep zich bevindt.

In de beleidspraktijk worden het beleidsterrein welzijn en het welzijnswerk evenmin eenduidig omschreven. In kringen van beleidsmakers en beroepsbeoefenaren is de reikwijdte voortdurend in discussie en varieert van smal tot breed. Afhankelijk van de context worden daarin keuzes gemaakt, die vervolgens niet consequent worden volgehouden. De Welzijnswet laat daartoe ook alle ruimte. Met de introductie van het begrip lokaal sociaal beleid is de kwestie nog gecompliceerder geworden.

In de Welzijnswet is het begrip welzijn via een definitie van de doelstellingen van welzijnsbeleid uitgewerkt in de richting van individuele ontplooiingsmogelijkheden, zelfredzaamheid en deelname aan de samenleving (art. 1 sub b). De doelstelling van de wet is daarmee zeer algemeen, en de reikwijdte van het welzijnsbeleid in potentie zeer breed. De Welzijnswet wordt vervolgens van toepassing verklaard op een aantal met naam genoemde terreinen en/of werksoorten die een bijdrage leveren aan de bevordering van welzijn. De activiteiten die beroepskrachten of vrijwilligers op deze terreinen ondernemen, worden gemakshalve omschreven als welzijnswerk. De wet neemt dus een breed welzijnsbegrip als uitgangspunt, maar kiest een pragmatische benadering in de omschrijving van de beleidsterreinen en activiteiten die daadwerkelijk onder de werking van de wet vallen.

Zoals reeds aangestipt, zijn er tal van andere activiteiten die op de bevordering van welzijn zijn gericht en daarmee op z'n minst raakvlakken hebben met het welzijns-terrein, zoals gedefinieerd in de wet. In de wet is dan ook de bepaling opgenomen, dat de Welzijnsnota niet alleen de hoofdlijnen van het welzijnsbeleid uiteenzet, maar ook een overzicht biedt van de maatschappelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het maatschappelijke en sociaal-culturele leven in Nederland. Noch uit de

wetstekst, noch uit de toelichting en het Kamerdebat kan afgeleid worden wat precies de functie hiervan is. In de nota *Naar eigen vermogen* wordt deze bepaling echter geïnterpreteerd als een opdracht tot niet alleen het volgen, maar ook zo nodig beïnvloeden van maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsmaatregelen die voor de maatschappelijke participatie gevolgen hebben, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs, huisvesting, gezondheid of werk. In deze door de Tweede Kamer geaccordeerde nota geeft de minister c.q. de staatssecretaris van vws zichzelf feitelijk de taak om het gehele overheidsbeleid (bij) te coördineren op basis van het brede welzijnsbegrip dat elke vier jaar in de Welzijnsnota wordt uitgewerkt. De Welzijnswet verschaft in deze visie een wettelijke fundering aan de coördinerende rol van de minister van vws inzake het sociale en culturele facet.

Tegen deze achtergrond moet worden geconcludeerd dat, met goedkeuring van de Kamer, de werking van de Welzijnswet sterk is opgerekt en de reikwijdte praktisch onbegrensd is geworden. Dit sluit misschien wel aan bij de doelstellingen van de wet, maar niet bij het feitelijke bereik, zoals vastgelegd in het toepassingsartikel. In de achtereenvolgende Welzijnsnota's heeft vws op de brede doelstellingen gekoerst en een grote verscheidenheid van maatschappelijke vraagstukken aan de orde gesteld. Deze verbreding van het werkterrein gaat niet samen met een scherpe prioriteitsstelling en een systematische uitwerking van de specifieke betekenis van het welzijnswerk voor de geagendeerde onderwerpen op andere beleidsterreinen. Op deze wijze is er aan de coördinerende pretenties van het welzijnsbeleid op rijksniveau geen effectieve invulling gegeven. Ook vindt daarmee een weinig specifieke beïnvloeding van het provinciale en gemeentelijke welzijnsbeleid plaats. In feite is deze ongerichte aanpak later via BANS gecorrigeerd. In het BANS hebben de overheden namelijk wel prioriteiten gesteld en in vervolg daarop concrete afspraken gemaakt over de activiteiten die de verschillende partijen zouden ondernemen.

Drie doelstellingen

De formulering van de doelstellingen van het welzijnsbeleid zijn niet robuust en worden regelmatig geherformuleerd of anders ingevuld. In artikel 1 van de Welzijnswet worden de bevordering van zelfredzaamheid en participatie aan de samenleving en de bestrijding van de maatschappelijke achterstand als doelen genoemd. Uit artikel 2 kan voorts worden afgeleid, dat het welzijnsbeleid gericht moet zijn op enkele bij naam genoemde doelgroepen. De nota *Naar eigen vermogen* richt zich op de bevordering van (economische) zelfstandigheid en van arbeidsparticipatie, waarbij speciale aandacht uitgaat naar genoemde groepen. In het beleidskader wordt er een onderscheid gemaakt tussen algemeen welzijnsbeleid dat gericht is op bevordering van de sociale samenhang via versterking van de sociale infrastructuur, het specifieke welzijnsbeleid ten behoeve van de (re)integratie van personen in een maatschappelijke achterstandssituatie en het ontwikkelingsbeleid dat sociale problemen signaleert en zoekt naar oplossingen. In de nota *Sociale kwaliteit* wordt een iets andere drieslag gepresenteerd, namelijk het

bevorderen van maatschappelijke participatie van bijvoorbeeld jeugd en ouderen, het voorkomen dat kwetsbare groepen sociaal worden uitgesloten, en het ondersteunen van lokaal sociaal beleid ter bevordering van de leefbaarheid en sociale samenhang op buurt- en wijkniveau.

Uit deze wisselende formuleringen en invullingen van de doelstellingen uit de Welzijnswet kunnen drie constante doelstellingen voor het welzijnsbeleid worden afgeleid. In de eerste plaats is het welzijnsbeleid gericht op de algemene participatiebevordering via maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten. In de tweede plaats beoogt de welzijnssector het welzijn van diverse specifieke bevolkingsgroepen te bevorderen, zoals jeugd, ouderen, gehandicapten, kwetsbare groepen en minderheden. In de derde plaats levert het welzijnsbeleid een bijdrage aan de bestrijding van sociale achterstanden. In de uitwerking van het beleid lopen deze doelstellingen sterk door elkaar heen.

In deze paragraaf wordt niet meer gedetailleerd ingegaan op de specifieke programma's, die ter uitwerking van deze doelstellingen zijn ontwikkeld. Er worden hier enkele thema's behandeld die in de afgelopen jaren structurerend hebben gewerkt voor het welzijnsbeleid, zowel op rijksniveau als op het niveau van de provincies en gemeenten. Deze thema's illustreren hoe de achtereenvolgende kabinetten de doelstellingen van de Welzijnswet op hoofdlijnen hebben uitgewerkt, sturing hebben gegeven aan de ontwikkelingen in de sector en aan het beleid van de andere overheden waarmee de verantwoordelijkheid voor de welzijnssector wordt gedeeld.

Algemeen beleid

In de beleidsnota's koppelt vws het algemene beleid aan voorzieningen en activiteiten die de functies ontmoeting, ontplooiing, opvang en ontspanning betreffen. Nut en noodzaak van deze functies worden voornamelijk aan de hand van de preventieve functie bepaald. De algemene voorzieningen moeten bevorderen dat mensen zelfstandig (blijven) functioneren, en een beroep op andere voorzieningen die kostbaarder zijn, voorkomen worden. Bij deze benadering zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

In deze benadering verdwijnen er in de eerste plaats belangrijke onderdelen van de welzijnssector uit het zicht. Dit betreft met name vormen van advies, hulp- en dienstverlening die op het algemene publiek zijn gericht of althans op groepen van de bevolking die niet zonder meer tot de maatschappelijke achterstandsgroepen mogen worden gerekend. Deze diensten waarop burgers incidenteel en tijdelijk een beroep doen, vormen een belangrijk onderdeel van de sociale infrastructuur waarop alle inwoners mogen rekenen. In het concrete beleid wordt dit belang overigens wel erkend. Zo is er onder druk van de problemen in de eerstelijnszorg en de geestelijke gezondheidszorg, in de afgelopen kabinetsperiode een stimuleringsregeling voor het algemeen maatschappelijk werk tot stand gekomen.

In de tweede plaats brengt het benadrukken van de preventieve functie risico's met zich mee. Deze argumentatie is begrijpelijkerwijze gehanteerd in een periode waarin dit soort algemene welzijnsvoorzieningen vanwege bezuinigingen onder druk stonden. De nadruk op preventie impliceert echter, dat de intrinsieke waarde van de voorzieningen en activiteiten kennelijk van onvoldoende betekenis is om hiervoor overheidsmiddelen ter beschikking te stellen. Wanneer instellingen zich vanwege de preventietaak uitsluitend op specifieke risicogroepen richten, verdwijnt het algemene karakter van de voorzieningen. Het gevaar bestaat dat in deze situatie het aanbod onvoldoende tegemoetkomt aan de vraag van gebruikers of cliënten die niet tot de vooraf bepaalde risicogroepen behoren. Ten slotte is deze strategie riskant omdat de preventieve effecten van veel voorzieningen wetenschappelijk nauwelijks zijn vast te stellen.

Al met al krijgt het welzijnswerk op deze manier een sterk aanvullend karakter. Ondersteuning van burgers is pas nodig wanneer zij een grote kans op maatschappelijke achterstand hebben. Dit is een te smalle basis voor de instandhouding van algemene voorzieningen.

Doelgroepen

Op een aantal terreinen is de doelgroepenbenadering lange tijd bepalend geweest voor de beleidsontwikkeling. Met deze benadering beoogden de diverse vakdepartementen hun beleidsinspanningen te coördineren. Het welzijnsbeleid speelt hierin van oudsher een voortrekkersrol, omdat het op basis van een breed welzijnsconcept de verschillende voorzieningen beter wilde afstemmen op de (veronderstelde) vragen van de doelgroepen. Deze beleidsaanpak heeft in de jaren tachtig ertoe geleid, dat in het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur afzonderlijke directies voor het ouderen-, gehandicapten- en jeugdbeleid werden opgezet. Deze directies waren verantwoordelijk voor de coördinatie van het interdepartementale ouderen-, gehandicapten- en jeugdbeleid en tevens penvoerder van de interdepartementale beleidsnota's (zie o.m. Kwekkeboom 1997; Gilsing 1999).

In het verlengde hiervan was het vanzelfsprekend om het welzijnsbeleid voor ouderen, gehandicapten, jeugd en minderheden in de Welzijnswet op te nemen (artikel 2). Hoe dit welzijnsbeleid zich echter verhoudt tot het intersectorale beleid, is niet helder. In de nota *Naar eigen vermogen* wordt opgemerkt, dat de voornemens voor het welzijnsbeleid "deel uit maken van het integrale beleid dat het Kabinet voert op het terrein van respectievelijk ouderen, jeugd, minderheden en gehandicapten" (vws 1994). Daarmee wordt het welzijnsbeleid tot een *onderdeel* van een breder, intersectoraal doelgroepenbeleid gemaakt. In hoeverre de doelstellingen en reikwijdte van dit intersectorale beleid verschillen met de doelstellingen en reikwijdte van het welzijnsbeleid zoals gedefinieerd in de Welzijnswet, wordt niet uitgewerkt. Evenmin is aangegeven hoe of onder wiens verantwoordelijkheid de intersectorale samenhang en afstemming in het doelgroepenbeleid tot stand zou moeten worden gebracht. De verwarring komt grotendeels voort

uit het feit dat de nota niet vermeldt welk welzijnsbeleid wordt bedoeld: de dienstverlening en ondersteuning van de doelgroepen vanuit de welzijnssector in enge zin, of het brede welzijnsbeleid op basis waarvan het overheidsbeleid voor deze groepen wordt gecoördineerd.

De situatie wordt nog gecompliceerder wanneer men bedenkt dat (nog) in het jaar waarin de wijziging van de Welzijnswet is vastgesteld, er een einde lijkt te worden gemaakt aan de doelgroepenbenadering. In dezelfde nota *Naar eigen vermogen* wordt voor het rijksbeleid als uitgangspunt genomen: “algemeen wat kan, categoriaal wat moet” (vws 1994). Dit betekent dat voor de toekomst de voorkeur gegeven wordt aan welzijnsbeleid dat zich op alle leden van de samenleving richt. Specifiek beleid en specifieke voorzieningen dienen alleen ontwikkeld te worden voor die personen of groepen van personen voor wie het algemene aanbod ontoegankelijk of onvoldoende is. De implicatie is dat de afstemming van het aanbod van voorzieningen en activiteiten op de vraag van specifieke groepen zo veel mogelijk binnen het kader van het reguliere beleid en de algemene regels gestalte dient te krijgen. De intersectorale beleidsafstemming mag zo min mogelijk in specifiek beleid resulteren. Daarmee is het doelgroepenbeleid in belangrijke mate gereserveerd voor zeer specifieke probleemcategorieën en/of ernstige maatschappelijke achterstandssituaties.

Wanneer naar de feitelijke ontwikkelingen van het doelgroepenbeleid wordt gekeken, zijn de laatste beleidsuitgangspunten in het ouderenbeleid te herkennen, waar de doelgroepenbenadering aan betekenis heeft ingeboet. Het beleidskader voor het geïntegreerd ouderenbeleid is voor het laatst geactualiseerd in het *Actieprogramma integraal ouderenbeleid* (TK 1994/1995), het vervolg op de nota *Ouderen in tel* van 1990. Het belangrijkste beleid wordt langs de sectorale lijnen van zorg en huisvesting ontwikkeld. De Welzijnswet, die nadrukkelijk de categorieën ouderen en gehandicapten noemt, blijkt geen basis voor een breed en geïntegreerd ouderen- en gehandicaptenbeleid.

Het minderhedenbeleid volgt een andere ontwikkelingsgang. vws heeft in het kader van het welzijnsbeleid, verschillende voorzieningen voor deze doelgroep tot stand gebracht. Deze hebben in de afgelopen jaren een ander (wettelijk) beleidskader gekregen, zoals Vroegschoolse en voorschoolse educatie (vve) en Wet inburgering nieuwkomers (win). Bovendien is de verdeling van verantwoordelijkheden op rijksniveau ingrijpend gewijzigd. De coördinatietraak voor het minderhedenbeleid ging in 1995 van vws naar BZK. Sindsdien is het minderhedenbeleid vastgelegd in diverse interdepartementale beleidsnota's, die onder regie van BZK tot stand zijn gekomen. In deze nota's is formeel de doelgroepenbenadering verlaten. De nadruk ligt op sectoraal beleid, zoals inburgering (BZK), sociale activering (szw, vve, vws en OCenW). Het minderhedenbeleid raakt ook steeds meer met het grotestedenbeleid verweven, dat eveneens onder regie van BZK staat. In de welzijnssector resteren kleinschalige projecten die gericht zijn op de ontwikkeling van de multiculturele samenleving.

Het jeugdbeleid maakt een andere ontwikkeling door. Het krijgt een eigen beleidskader, vastgelegd in diverse interdepartementale beleidsnota's, zoals de nota Lokaal preventief jeugdbeleid en Beleidskader Preventieve en curatieve jeugdzorg (1996-1999). In het kader van BANS-Jeugd worden hierover later nadere afspraken gemaakt. Binnen dit algemene jeugdbeleid gaat echter de meeste aandacht naar kinderen met problemen.

Al met al is het beeld van het doelgroepenbeleid diffuus. Er zijn in de praktijk – in tegenstelling tot wat in nota's staat verwoord – weinig heldere uitgangspunten. Voor elke groep wordt een eigen benadering gezocht die het meest bij de concrete maatschappelijke vraagstukken aansluit.

Achterstandsbeleid

De derde doelstelling van het welzijnsbeleid betreft de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Er zijn vele programma's, projecten en methodieken ontwikkeld voor een grote diversiteit aan maatschappelijke achterstanden. In de eerste plaats concentreert achterstandsbestrijding zich op allerlei sociale groepen die wat betreft deelname aan onderwijs en arbeid en sociale participatie achterblijven. Aan de bestrijding van de achterstand en het tegengaan van sociale uitsluiting levert de welzijnssector een bijdrage via de ontwikkeling van methodieken om deze doelgroepen te bereiken en voor te bereiden op deelname aan onderwijs en arbeid en andere vormen van participatie. In de tweede plaats richt het welzijnsbeleid zich op de achterstandswijken. Leefbaarheid en veiligheid zijn de centrale thema's. Hiervoor is de wijkaanpak ontwikkeld. De wijkaanpak is een erfenis van het sociale vernieuwingsbeleid en in feite een vierde invalshoek in de welzijnssector. Vanuit vws is er de laatste jaren in de verdere ontwikkeling van de wijkaanpak geïnvesteerd (*Heel de buurt; Communities that care*). Via vergroting van de leefbaarheid en versterking van de sociale infrastructuur worden de voorwaarden voor participatie verbeterd.

Overigens, medio jaren negentig vormde de Welzijnswet niet het enige wettelijke kader voor de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. In 1994 was namelijk ook de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (TWSS) van kracht geworden. Deze bundelde een aantal maatregelen en financieringsstromen om de lokale overheden in staat te stellen een geïntegreerd achterstandsbeleid te voeren. Opvallend genoeg werd de coördinatie van het sociale vernieuwingsbeleid in handen gelegd van het ministerie van BZK, en niet in die van het departement dat traditioneel het meest met het achterstandsbeleid verbonden was. In dit sociale vernieuwingsbeleid stond de wijkaanpak centraal. De gedachte was dat de concentratie van maatschappelijke problemen in een beperkt aantal achterstandswijken zodanig was, dat er een gerichte aanpak op wijkniveau nodig was. Gedurende de vier jaar waarin de TWSS van kracht was, vigeerden er dus twee wetgevende kaders voor de achterstandsbestrijding, met elk een eigen coördinerend departement. De opdeling van de beleidscoördinatie op landelijk niveau heeft zich – zo bleek uit een onderzoek van het SCP – uiteindelijk niet vertaald in een tweedeling van beleid op lokaal niveau (Van der Pennen et al. 1996).

Transparantie van beleidsformulering

De eerste groep kanttekeningen betreft de kwaliteit van de beleidsformuleringen. Ten eerste is het moeilijk om van de doelstellingen en de concrete inhoud van het welzijnsbeleid een goed beeld te krijgen, zoals vastgelegd in de Welzijnsnota's en in diverse nota's over specifieke onderwerpen waarin het welzijnsbeleid een meer of minder belangrijke rol speelt. De structuur van de programma's en de opzet van de projecten veranderen veelvuldig, zonder dat de inhoud wezenlijk anders wordt. De inhoud van de projecten wordt bovendien meestal globaal omschreven. Over de resultaten van het beleid wordt overwegend in procestermen gerapporteerd en over effecten wordt helemaal weinig gemeld. De analyse van het rijksbeleid bleek dus alles bij elkaar niet gemakkelijk. Het welzijnsbeleid is niet echt transparant. Met deze kwalificatie wordt onrecht gedaan aan enkele programmaonderdelen, die prestatie-indicatoren kennen en zijn geëvalueerd. Bovendien past enige voorzichtigheid, omdat onvoldoende tijd beschikbaar is geweest om de opzet en resultaten van alle projecten te toetsen. De uitspraak is gebaseerd op secundaire bronnen.

Ten tweede moet worden opgemerkt, dat de doelstellingen van de Welzijnswet als paraplu dienen voor een grote verscheidenheid aan beleidsvoornemens. De Welzijnswet is zodanig open geformuleerd, dat zonder bezwaar kan worden ingespeeld op vele maatschappelijke vraagstukken. De focus van het beleid is niet scherp. De Welzijnsnota's ogen als een beschrijving van het gehele overheidsbeleid. Dit geldt vooral voor de nota *Sociale kwaliteit*.

Een derde constatering is, dat de politieke prioriteiten binnen het welzijnsveld in relatief korte tijd kunnen verschuiven, ook al is de gesignaleerde maatschappelijke problematiek ongewijzigd. De vraag is of het welzijnsbeleid een voldoende mate van continuïteit heeft en er genoeg tijd wordt genomen voor implementatie.

Richting geven of aansluiten

In het verlengde van voorgaande opmerkingen komt de vraag op in hoeverre de welzijnsnota's richting geven aan het brede welzijnsbeleid en het algemene overheidsbeleid (bij)sturen, zoals beoogd in het eerste artikel van de Welzijnswet. Niet alleen de grote reikwijdte van het door vws geformuleerde welzijnsbeleid, maar ook de aard en inhoud van de in de Welzijnsnota's geformuleerde doelstellingen roepen de vraag op in hoeverre er vanuit de welzijnssector richting kan worden gegeven aan het overheidsbeleid. Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet, formuleert de Welzijnsnota *Naar eigen vermogen* zeer algemene beleidsdoelstellingen. De uitwerking hiervan sluit nauw aan bij het sociaal-economische achterstandsbeleid van het toenmalige kabinet. De activiteiten van het welzijnswerk worden gericht op het realiseren van de hoofddoelstelling van kabinetsbeleid: werk. In feite wordt de lijn uit de sociale vernieuwing, dat het welzijnswerk via sociale activering een belangrijke bijdrage aan arbeidsparticipatie moet leveren, voortgezet. Het thema zelfstandigheid correspondeert met het streven van het toenmalige kabinet

om de burgers meer op de eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. En groepen in achterstandssituaties zodanig toe te rusten, dat ernstigere problemen worden voorkomen. De projecten zijn gericht op het versterken van kennis en vaardigheden van immigranten, gehandicapten en van ouderen, zodat zij aan de Nederlandse samenleving kunnen deelnemen en zo min mogelijk een beroep gaan doen op specifieke ondersteunende voorzieningen. Het welzijnsbeleid raakt mede door de introductie van het lokaal sociaal beleid – waarover straks meer – steeds meer met beleidsinspanningen op andere terreinen vervlochten.

In het evaluerende eerste deel van de tweede Welzijnsnota, De Terugblik, wordt vastgesteld dat het welzijnsbeleid inmiddels is uitgegroeid tot een samenhangend sociaal en cultureel beleid. Vanuit dit brede welzijnsbeleid zijn er dwarsverbanden gelegd naar meer specifieke beleidsinitiatieven als het grotestedenbeleid, armoedebeleid en werkgelegenheidsbeleid (vws 1998b). Deze beleidsinspanningen hebben met het welzijnsbeleid gemeen dat zij zich vooral richten op het vergroten van de maatschappelijke participatie en het (daardoor) bestrijden van sociale achterstanden. De doelen van het welzijnsbeleid lopen dan ook nagenoeg parallel met die in andere sectoren, bijvoorbeeld het grotestedenbeleid of het armoedebeleid. In De terugblik wordt aan deze ontwikkeling de conclusie verbonden dat de sociale dimensie van het overheidsbeleid is versterkt. Dit moge zo zijn, maar tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat de inbreng vanuit het welzijnsbeleid zelf diffuser is geworden.

Hoezeer het welzijnsbeleid beïnvloed wordt door ontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen blijkt uit de tweede Welzijnsnota, waarin de lijnen voor de periode 1998 tot 2002 worden uitgezet (TK 1998/1999a). De verantwoordelijke staatssecretaris kenschetst daarin het welzijnsbeleid als ‘aanvullend’, ‘verbindend’ en ‘activerend’. De centrale doelstelling van het welzijnsbeleid voor de komende vier jaar is “het bijdragen aan de sociale kwaliteit in de samenleving”, waarmee tevens de naam van de nota *Werken aan sociale kwaliteit* is verklaard. Bij de beschrijving van de programmalijnen en de daarin opgenomen deelprogramma’s wordt veelvuldig gerefereerd aan beleidsdoelen en -initiatieven uit andere sectoren waarop het welzijnsbeleid moet aansluiten. Zoals hiervoor al werd aangegeven, lijkt het er dus inderdaad op dat het welzijnsbeleid aanvullend is. Eerder dan zelf doelen te formuleren en initiatieven te nemen, moet het welzijnsbeleid het mogelijk maken dat doelen uit andere sectoren gerealiseerd kunnen worden.

Een en ander roept de vraag op, of het nog gerechtvaardigd is om van doelen van het landelijk welzijnsbeleid te spreken. Het zijn immers de doelen van andere beleidssectoren die het welzijnsbeleid richting geven. Het welzijnsbeleid draagt ertoe bij dat deze doelen kunnen worden bereikt. Deze ontwikkeling hoeft zeker niet negatief te worden gewaardeerd, maar duidt er niet op dat vws vooroploopt bij het formuleren van het sociale beleid. Bovendien is het gevaar aanwezig dat de eigenstandige, typische welzijnsdoelen naar de achtergrond verdwijnen.

Van doelgroepenbenadering naar probleemgerichte aanpak

De derde kanttekening betreft het doelgroepenbeleid. In de beleidspraktijk lopen algemeen beleid, doelgroepenbeleid, achterstandsbeleid en wijkaanpak door elkaar heen. Heldere ordening en scherpe afbakening blijken moeilijk. Het algemene welzijnsbeleid heeft sterk de neiging zich op achterstandsgroepen te richten, al was het maar ter legitimering van dit beleid. De doelgroepen zijn lange tijd een belangrijke insteek geweest voor de coördinatie van beleid. Deze benadering heeft echter aan betekenis ingeboet omdat in deze benadering te weinig recht wordt gedaan aan de sociale verscheidenheid binnen de belangrijkste doelgroepen, zoals ouderen en minderheden. Het achterstandsbeleid is in de praktijk een combinatie van diverse vormen van sectoraal beleid dat gericht is op risicogroepen. De ervaring in het sociale vernieuwingsbeleid heeft echter geleerd, dat de afzonderlijke sectorale benaderingen niet zijn toegesneden op complexe problematiek en niet gemakkelijk kunnen worden geïntegreerd.

Het alternatief van de wijkaanpak kent ook zijn beperkingen. Deze aanpak is aangewezen wanneer er vraagstukken van leefbaarheid en veiligheid aan de orde zijn. De oorzaken van andere maatschappelijke problemen liggen lang niet altijd op wijkniveau. De buurtaanpak gaat dan aan de oorzaken van de problematiek voorbij. Slechts in een beperkt aantal wijken is de concentratie van achterstandsgroepen zodanig, dat dit een autonoom negatief effect op de leefsituatie van burgers in een buurt heeft. Alleen in deze gevallen ligt een geconcentreerde beleidsinspanning van verschillende sectoren op buurtniveau voor de hand.

Lokaal sociaal beleid

Tegen deze achtergrond is medio jaren negentig geconcludeerd, dat de achterstandsbestrijding een nieuwe aanpak nodig had. Daartoe is het concept lokaal sociaal beleid gelanceerd. De noodzaak van lokaal sociaal beleid is gemotiveerd met de bevinding in het kader van het sociale vernieuwingsbeleid, dat het traditionele welzijnsbeleid tekortschiet om een aantal maatschappelijke achterstandsvraagstukken, zoals leefbaarheid, integratie van minderheden en langdurige inactiviteit, aan te pakken. Onder invloed van de sociale vernieuwing is op lokaal niveau het welzijnsbeleid vernieuwd. Meer dan voorheen is nu ook in het lokale welzijnsbeleid een probleemgerichte, integrale en projectmatige werkwijze gemeengoed geworden (Van der Pennen et al. 1996: 12). Uit door anderen uitgevoerd onderzoek naar het (lokale) welzijnsbeleid, kwamen overeenkomstige bevindingen naar voren. Voor de toenmalige staatssecretaris was een en ander aanleiding om het lokale welzijnsbeleid in het bredere kader van het zogenoemde lokaal sociaal beleid te plaatsen (TK 1996/1997). Toen de TWSS expireerde, werd lokaal sociaal beleid feitelijk de erfgenaam van de sociale vernieuwing.

In de beleidsbrief *Lokaal sociaal beleid* (brief december 1996) wordt het begrip lokaal sociaal beleid geïntroduceerd. En in de later verschenen nota *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten* wordt het uitgewerkt. Het begrip wordt functioneel gedefinieerd. Lokaal sociaal beleid heeft als algemeen doel: het bevorderen van de sociale samenhang door in een sociale infrastructuur te voorzien met voldoende mogelijkheden voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning. Het specifieke doel is: door een maatwerkproject de personen die in een achterstandspositie zijn geraakt sociaal te (re)integreren. Het departement adviseert daarbij een bepaalde probleemgerichte beleidsaanpak; zoals gezegd, gebaseerd op de ervaringen die met sociale vernieuwing zijn opgedaan. De reikwijdte van lokaal sociaal beleid is niet precies te bepalen. Welzijnsbeleid (in enge zin) hoort ertoe, maar ook diverse andere terreinen kunnen eronder worden begrepen. De invulling ervan kan per gemeente en provincie verschillen. Via dit beleidsidee probeert de vws in feite, de bestrijding van de maatschappelijke achterstanden een nieuwe impuls te geven.

In de praktijk is lokaal sociaal beleid het beste te omschrijven als een geconcentreerde beleidsinspanning die gericht is op de bestrijding van hardnekkige maatschappelijke achterstanden bij individuen en groepen (Gilsing 1999). Om effectief te zijn, moet het lokaal sociaal beleid aan een aantal eisen voldoen, zoals probleemgerichtheid, integraliteit van beleid, betrokkenheid van instellingen en burgers en resultaatgerichtheid. De uitvoering ervan vergt samenwerking tussen actoren, maatwerk en ketenbenadering. Het is om deze reden dat in dit onderzoek het gemeentelijke en provinciale beleid aan de hand van deze criteria is beschreven. Om deze manier van beleidsvorming en -uitvoering te implementeren, heeft vws een aantal beleidsinnovatieprojecten geïnitieerd en conferenties georganiseerd. Door de introductie van het lokaal sociaal beleid is echter de vernieuwing van het welzijnsbeleid wat in de knel gekomen en op de achtergrond geraakt.

Conclusie

Het welzijnsbeleid van het rijk wordt door een brede opzet en sturingspretentie gekenmerkt. In de praktijk hebben de Welzijnsnota's echter geen richting aan het rijksbeleid gegeven; veeleer hebben andere sectoren het welzijnsbeleid gestuurd. Hoewel het welzijnsbeleid van het rijk door deze ontwikkeling minder profiel heeft gekregen, moet de wisselwerking tussen welzijnsbeleid en andere sectoren – bijvoorbeeld beleid ter bestrijding van langdurige werkloosheid of onderwijsachterstanden – positief worden beoordeeld, omdat op deze manier een probleemgerichte aanpak ontwikkeld kon worden. Voorts blijken preventie en achterstandsbestrijding centraal te staan in het welzijnsbeleid van het rijk. De algemene emancipatie- en dienstverleningsfuncties zijn onderbelicht gebleven.

Refererend aan de eerste veronderstelling van de beleidstheorie -de welzijnsnota stimuleert de andere overheden tot ontwikkeling van beleid in de door het rijk c.q. vws gewenste richting – moet tegen de achtergrond van de bevindingen in deze paragraaf worden geconcludeerd, dat de inhoudelijke voorwaarden hiertoe niet optimaal zijn. De brede doelstellingen, de weinig transparante en wisselende uitwerking in programma's en projecten en de geringe aandacht voor de kernvoorzieningen van het welzijnswerk belemmeren de communicatie naar de andere overheden en het maatschappelijk veld. Daarbij moet worden opgemerkt, dat het rijksbeleid zich concentreert op de aansturing van de landelijke functie – hierover gaat de volgende paragraaf – en op stimulering van enkele onderdelen van de welzijnssector, waarover in paragraaf 2.5 wordt gerapporteerd.

2.3 Landelijke functie

Een belangrijk element in het landelijke welzijnsbeleid is de instandhouding van de landelijke infrastructuur, het geheel van organisaties en instellingen, dat de landelijke functie uitoefent, het geheel van activiteiten rond informatievoorziening, werkontwikkeling en kwaliteitsbevordering in het werkveld. Voor de landelijke infrastructuur zijn relatief veel personele en financiële middelen beschikbaar. De instellingen voeren talrijke programma's en projecten uit ter ondersteuning van het welzijnsbeleid door de overheden en het (uitvoerend) welzijnswerk. In het veld wordt zelfs het geluid vernomen dat er beter kan worden gestopt met de methodieontwikkeling, om zo het bestaande een kans te geven tot wasdom te komen (Brandsen et al. 2002: 43). Zoals eerder gezegd, is deze rapportage niet het kader om elk van deze inspanningen te evalueren. Er worden hier enkele algemene observaties, conclusies en kanttekeningen gepresenteerd die gebaseerd zijn op een analyse van beleidsdocumenten en jaarverslagen van de grootste instellingen en op secundaire informatie.

Informatievoorziening

De informatievoorziening omvat een grote verscheidenheid aan activiteiten die elk hun eigen ontwikkelingsgang kennen. De hoofdlijnen ervan zijn in hoofdstuk 3 geschetst. Het SCP en enkele universitaire instituten verrichten het onderzoek naar algemene, maatschappelijke trends, dat het departement bij zijn coördinerende taak moet ondersteunen. Daarnaast financiert het departement een aantal NWO-programma's en entameert het de onderzoeksprogrammering op diverse deelterreinen, zoals jeugd, ouderen, sport en technologie. Een tweede categorie activiteiten in het kader van de informatievoorziening is het opstellen van monitoren. Het SCP is, al dan niet samen met het CBS, verantwoordelijk voor de algemene landelijke monitoren. Voor enkele werksoorten en thema's zijn er aparte monitoren ontwikkeld. Zij leveren informatie over de uitvoering van het beleid. Daarnaast verrichten de landelijke instellingen – in het bijzonder het Verwey-Jonker Instituut – beleidsonderzoek voor de rijksoverheid (en vooral voor andere overheden). Tevens ondersteunen zij het welzijnswerk (en de zorg) met praktijkonderzoek.

Deze ontwikkeling in de richting van wetenschappelijke onderbouwing van het beleid en de praktijk, moet positief worden beoordeeld. Ook al zijn bij de wijde verbreiding van de monitoren wel kritische kanttekeningen te plaatsen. De auteurs van dit rapport zijn echter niet de eerst aangewezenen om de kwaliteit van het onderzoek en de monitoren te beoordelen. Er kunnen echter wel twee andere kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats is bij de landelijke functie nauwelijks sprake van systematische onderzoeksprogrammering op basis van literatuurstudie en verkenning van de behoeften van de verschillende partijen in het veld. De bestaande programma's hebben een weinig afgebakende vraagstelling en de omvang is beperkt, omdat het gaat om een clustering van kleinere projecten. De formule van opdrachtonderzoek werkt hier belemmerend.

De tweede kanttekening betreft de bedrijfstakinformatie. In de welzijnssector worden veel gegevens geregistreerd, maar onvoldoende systematisch en vergelijkbaar om tot zinvolle informatie te kunnen worden bewerkt. Het Landelijk Platform Informatievoorziening heeft zijn werkzaamheden gestaakt en de partijen (gemeenten, werkgevers, en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW) zijn vanuit het eigen perspectief verder gegaan, zodat per saldo in 2001 verschillende modellen voor registratie en dataverzameling beschikbaar waren. vws heeft partijen via een extern advies geprest om over de opzet van een gezamenlijk informatiesysteem tot afstemming te komen. De VNG, het NIZW en de MO-groep hebben inmiddels de afspraak gemaakt, dat zij een nieuwe onafhankelijke organisatie zullen oprichten waarin het Centrum voor Bedrijfstakinformatie van het NIZW opgaat. Tevens zullen CBS en SCP worden betrokken. vws ondersteunt het nieuwe instituut met subsidie. Concrete resultaten in de vorm van geïntegreerde databestanden zijn echter niet op korte termijn te verwachten. Dit betekent niet dat er geen informatie beschikbaar is. Het Brancherapport Welzijn en Sport laat zien, dat er met de nodige moeite veel informatie over de verschillende onderdelen van de welzijnssector kan worden gepresenteerd (vws 2002).

Werkontwikkeling

Het tweede element in de landelijke functie is werkontwikkeling. Deze functie omvat een grote verscheidenheid aan vakmatige en wetenschappelijke begeleidingsactiviteiten. Er zijn in deze categorie honderden activiteiten te onderscheiden (Brandsen et al. 2002). Onderdelen zijn kennistransfer (kenniscentra), beleidsinnovatie, methodiekwontwikkeling, kwaliteitsontwikkeling, advisering, training en ondersteuning, implementatie en publiek debat. Deze activiteiten worden door een groot aantal verschillende instellingen uitgevoerd. Voorzover bekend, bestaat er geen formeel overleg tussen instellingen en gebeurt de afstemming alleen op ad-hoc basis. Uiteraard heeft vws wel de mogelijkheid coördinerend op te treden, maar de sturing is overwegend instituutgericht. Van deze ontwikkelingsactiviteiten, de concrete resultaten en de effecten bestaat geen duidelijk overzicht. De jaarverslagen bieden niet meer dan summier informatie. Er zijn ook maar weinig wetenschappelijke evaluaties beschikbaar. Wel is recent het Kenniscentrum sociaal beleid van start gegaan, dat een eerste ingang biedt voor actuele en thematische geordende kennis van het welzijnsterrein.

Uit de rapportages van vws kan worden afgeleid dat de voortgang van diverse projecten moeizaam is. Een en ander betekent niet dat er geen resultaten zijn. De grote instellingen produceren tal van (semi-) wetenschappelijke publicaties met informatie over maatschappelijke vraagstukken, interventiemethodieken en praktische handleidingen. Ook worden er vele bijeenkomsten gehouden die op enigerlei wijze invloed zullen hebben op de ontwikkeling van het welzijnsbeleid en de kwaliteit van het werk. De grote ondersteuningsinstellingen rekenen opleiding, training en beroepsontwikkeling tot hun kerntaken. De vraag is echter of de ontwikkelde praktijken en methodieken voldoende zijn getoetst, het aanbod aansluit bij de vraag en de producten hun weg vinden naar de afnemers in het veld en de andere overheden. Hierop wordt teruggekomen in de volgende paragraaf.

Werkontwikkeling c.a. vergt idealiter een behoorlijk aantal proefprojecten en een wetenschappelijke aanpak. Er kan worden vastgesteld, dat de proefprojecten in de welzijnssector meestal kleinschalig zijn. Het oordeel over de projecten wordt overwegend gebaseerd op de (subjectieve) mening van betrokken praktijkdeskundigen. Een aantal projecten wordt weliswaar wetenschappelijk begeleid, maar niet of nauwelijks wetenschappelijk geëvalueerd (zie ook Brandsen et al. 2002: 41). Hierop zijn enkele uitzonderingen, zoals de vernieuwingsprojecten in de verslavingszorg, de kinderopvang en de wijkaanpak (*Communities that care* en *Heel de buurt*). Overigens is het opvallend dat de methodiekontwikkeling in de zorgsector veel meer aandacht lijkt te krijgen dan die in de welzijnssector.

De achterblijvende wetenschappelijke evaluatie van interventiemethodieken in de welzijnssector heeft misschien ook te maken met het feit dat de meeste beroepen in de welzijnssector op mbo- en hbo-niveau worden uitgeoefend, waardoor de verbanden met universitair wetenschappelijk onderzoek niet vanzelfsprekend zijn. Wetenschappelijk onderzoek in hbo-instellingen is beperkt van omvang; in deze richting stimuleert de overheid nauwelijks ontwikkeling. vws beperkt zich tot een beperkte bijdrage aan het Platform Kwalificatiebeleid, waarin de opleidingsinstellingen, werkgevers en werknemers bij elkaar zitten om de opleiding en beroepspraktijk op elkaar te laten aansluiten.

Kwaliteitsbeleid

De primaire verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbeleid ligt bij de instellingen en de organisaties van de landelijke infrastructuur. De rijksoverheid kan hierop invloed uitoefenen via de programmering van de landelijke functie en eventueel via regelgeving. De rijksoverheid heeft alleen de weg van de landelijke functie benut, behalve waar het gaat om de kinderopvang. In de nota *Naar eigen vermogen* is een inhoudelijk breed programma rond het thema kwaliteit gepresenteerd, met elementen als de kwaliteit van de beroepsuitoefening en de kwaliteitszorg. De nadruk ligt daarbij op ouderen- en gehandicaptenzorg en op kinderopvang. Het gaat daarbij niet alleen om professionele

kwaliteit, maar ook om kwaliteit door de ogen van cliënten. De projecten hebben echter een beperkte (financiële) omvang en levensduur. In de nota *Sociale kwaliteit* wordt deze lijn vervolgd, met nu aandacht voor professionalisering van het management, cliëntgerichtheid en ketenkwaliteit. Dit laatste element sluit aan bij het thema lokaal sociaal beleid.

De regelgeving en het kwaliteitstoezicht krijgen in de welzijnssector weinig tot geen aandacht. Alleen in de kinderopvang is een principiële discussie gevoerd en is er een beleid ter zake ontwikkeld. In diverse andere delen van de welzijnssector en op provinciaal niveau zijn in deze richting initiatieven genomen. Daar is echter geen sprake van een sectorbrede aanpak waarbij werkgevers, werknemers en opleidingen samenwerken.

Conclusie

Het departement van vws heeft relatief veel geïnvesteerd in de landelijke functie. De impasse rond de informatievoorziening die vanwege het algemene karakter bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van het rijk behoort, lijkt recent doorbroken. De activiteiten voor werkontwikkeling zijn omvangrijk, maar lijken weinig programmatisch aangepakt. Naar de effectiviteit van de ontwikkelingsactiviteiten is weinig systematisch onderzoek verricht. Het kwaliteitsbeleid van het rijk voor de welzijnssector is fragmentarisch en beperkt zich voornamelijk tot stimulering van projecten. De Welzijnswet legt de verantwoordelijkheid hiervoor weliswaar primair bij de instellingen en de overheden die de uitvoerende instellingen subsidiëren, maar de rijksoverheid zou op het welzijns-terrein meer initiatieven hebben kunnen nemen, zoals op het terrein van de kinderopvang is gebeurd.

Conform de veronderstellingen in de beleidstheorie stimuleert vws krachtens de Welzijnswet onderzoek en werkontwikkeling om zijn beleidsdoelstellingen te realiseren. Het is echter de vraag of de beoogde effecten kunnen worden bereikt, wanneer de programmering fragmentarisch is, de betrokken instellingen te weinig daadkrachtig worden aangestuurd en op prestaties worden afgerekend – hierover meer in paragraaf 2.6 – en de resultaten te weinig wetenschappelijk zijn onderbouwd. Voorts is het achterblijvende kwaliteitstoezicht niet bevorderlijk voor het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten van het welzijnsbeleid, omdat de kwaliteit van het welzijns-werk op voorhand een belangrijke schakel is in de keten van beleid naar maatschappelijk effect, zoals verwoord in de beleidsveronderstellingen (§ 1.4).

2.4 Gemeentelijk en provinciaal welzijnsbeleid in relatie tot rijksbeleid

Deze paragraaf behandelt de hoofdlijnen van het gemeentelijk en provinciaal welzijnsbeleid, de inhoudelijke afstemming op het rijksbeleid en op hoofdlijnen de uitvoering ervan. Deze paragraaf is op de beschrijvende onderzoeken gebaseerd die in de

hoofdstukken 4 en 5 worden gepresenteerd. De gevolgde onderzoeks aanpak leidt ertoe dat er een goede indruk van het beleid is verkregen. De informatie over de beleidsuitvoering blijft echter zeer globaal.

Beleidsvisie

Het SCP heeft een reeks onderzoeken verricht naar lokaal welzijnsbeleid, sociale vernieuwing, lokaal sociaal beleid. Een belangrijke bevinding is telkens, dat de beschikbaarheid van een beleidsvisie een belangrijke factor is voor de ontwikkeling en het succes van het lokale beleid. Op basis van zo'n visie kunnen bestuurders en ambtenaren beter richting geven aan het beleid. En de uitvoerende instellingen ontleen bij het opstellen van hun beleids- en werkplannen hier houvast aan. Tegen deze achtergrond is dan ook de eerste vraag of en in hoeverre (deel)gemeenten in de afgelopen jaren beleidsvisies hebben ontwikkeld hebben. Welke thema's hierin centraal staan en in hoeverre elementen van het rijksbeleid herkenbaar zijn. Vervolgens is de vraag gesteld: welke prioriteiten hanteren (deel)gemeenten en provincies? En komen deze overeen met de zaken die het rijk belangrijk vindt?

Zoals in hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd, heeft ruim een kwart van de gemeenten in 2000 een samenhangende visie voor sociaal beleid ontwikkeld, of in voorbereiding; ongeveer de helft wil ermee aan de slag of is al bezig. Ruim een kwart daarentegen heeft hiertoe geen voornemens. Er bestaat een duidelijke samenhang met gemeentegrootte. Verreweg de meeste gemeenten boven de 50.000 inwoners ontwikkelen een beleidsvisie als eerste stap in de richting van een geïntegreerd sociaal beleid. Overigens is in 2000 de term lokaal sociaal beleid nog niet wijdverbreid; slechts een derde van de gemeenten hanteert deze term.

Er is een grote verscheidenheid aan thema's die op lokaal niveau als prioriteiten van welzijnsbeleid of lokaal sociaal beleid worden beschouwd. Zoals uit tabel 4.4 kan worden afgeleid, krijgen de onderdelen die tot het structurele achterstandsbeleid behoren de hoogste prioriteit. Onder meer onderwijs, inkomen, werk en maatschappelijke participatie. Gemeenten boven 100.000 inwoners hechten hieraan verreweg het meest, maar ook kleine gemeenten vinden het relatief belangrijk. Wanneer er naar de onderdelen die tot de welzijnssector worden gerekend, wordt gekeken, scoort alleen kinderopvang hoog. Ook hier zijn er verschillen naar gemeentegrootte. De welzijnsvoorzieningen, en ook sport, worden in grotere gemeenten hoger gewaardeerd. Het maatschappelijk werk krijgt over de hele linie een relatief lage prioriteit.

Het beeld van sociaal beleid als achterstandsbeleid wordt bevestigd wanneer er naar de doelstellingen wordt gekeken. In de gemeenten boven 50.000 is het sociale beleid primair gericht op het ondersteunen van kwetsbare groepen en kwetsbare buurten. De beleidsaandacht voor werklozen, minderheden, verslaafden, dak- en thuislozen varieert ook sterk met gemeentegrootte. De feitelijk aanwezigheid van deze groepen

binnen de gemeentegrenzen zal hier een rol spelen. Meer algemene doelstellingen zoals de instandhouding van een toegankelijk voorzieningenaanbod, de bevordering van zelfredzaamheid en de versterking van de sociale samenhang krijgen wat minder steun. De specifieke bevolkingsgroepen jeugd, ouderen, gehandicapten en bijstandsgerechtigden blijken in alle gemeenten een belangrijke beleidscategorie te vormen.

Deze globale bevindingen die op landelijk, representatief enquêteonderzoek onder gemeenten zijn gebaseerd, kunnen verder worden ingekleurd op basis van het in 2002 gehouden kwalitatieve onderzoek in een beperkt aantal (deel)gemeenten en provincies, waarover in hoofdstuk 5 wordt gerapporteerd. Uit die verkenning blijkt dat de algemene thema's van het rijkswelzijnsbeleid wel hun neerslag vinden in de gemeentelijke en provinciale nota's, maar aan het lokale welzijnsbeleid toch geen richting geven. Grote gemeenten hebben integrale visies ontwikkeld, bijvoorbeeld in het kader van het grotestedenbeleid waarin het sociaal beleid en/of welzijnsbeleid is opgenomen. De verschillende welzijnsvoorzieningen zijn wel in het beleid te herkennen, maar hebben primair in het bredere kader van de stedelijke ontwikkeling en/of de wijknaapak een functie. In overleg met het werkveld en met inspraak van burgers zijn er voor belangrijke deelterreinen nota's geproduceerd met min of meer concrete doelstellingen en beleidsvoornemens die de activiteiten sturen. De welzijnssector als zodanig heeft in de meeste gemeenten een minder scherp profiel. Dit betekent dat voor hen de term welzijnsbeleid minder relevant is. Er wordt eerder gesproken over sociaal beleid en vervolgens over specifieke en herkenbare deelterreinen van de welzijnssector.

De onderzochte kleine gemeenten geven een divers beeld. De reikwijdte van het welzijnsbeleid is in het algemeen wat smaller. Al was het maar omdat niet alle maatschappelijke vraagstukken in een zodanige dichtheid voorkomen dat er specifieke beleidsaandacht geboden is. Voor veel vraagstukken kan er bovendien worden teruggevallen op regionale samenwerkingsverbanden of op de centrumgemeenten. De meeste kleinere gemeenten beschikken dan ook niet over uitgewerkte visies of beperken zich tot enkele globale, algemene doelstellingen en tot algemeen voorzieningenbeleid krachtens de Welzijnswet. Daarnaast ontplooiën zij voor specifieke groepen activiteiten; jeugdbeleid en ouderenbeleid zijn het meest uitgewerkt.

De beleidsontwikkeling in de onderzochte deelgemeenten komt meer overeen met de situatie in de grote gemeenten dan met die in de kleine gemeenten. Weliswaar is de reikwijdte van het welzijnsbeleid beperkt vanwege de met de centrale stad overeengekomen taakverdeling, maar het pakket activiteiten is wel omvangrijk.

De beide in het onderzoek betrokken provincies hebben een rijke traditie in de beleidsvorming. Zij hebben een stelsel van vierjarenplannen, deelplannen, regiovisies, enzovoort. Gelderland spreekt over welzijnsbeleid, en Zuid-Holland over sociaal beleid. De hoofddoelstellingen van het provinciale beleid sluiten aan bij de algemene

welzijnsdoelstellingen van het rijk, zoals bevordering van sociale cohesie en participatie. Zuid-Holland beoogt bovendien om vanuit de sociale sector een bijdrage te leveren aan het ruimtelijk en economisch beleid (sociaal facetbeleid).

Bij de uitwerking van deze beleidsvisies zijn de provincies op twee manieren gebonden. De wettelijk gefundeerde steunfunctietaak brengt met zich mee, dat de provinciale middelen in belangrijke mate besteed zullen moeten worden aan ondersteuningswensen van uitvoerende instellingen of gemeenten. Verder hebben de provincies met het rijk afspraken gemaakt over de prioriteiten. Deze rijksprioriteiten zijn op provinciaal niveau terug te vinden, met name waar het gaat om de specifieke doelgroepen jeugd en ouderen/gehandicapten. Daarnaast hebben de provinciale besturen nog eigen prioriteiten. In de praktijk moeten deze verschillende taken door de organisaties voor steunfuncties worden uitgevoerd. De steunfuncties ervaren dan ook spanning tussen de wensen van de provincie en de klanten in het werkveld. Overigens plaatsen de provincies kanttekeningen bij de wettelijke taakverdeling tussen de overheden op welzijnsterrein. Zij ervaren deze als een (te) strak keurslijf. Hierop zal later worden teruggekomen.

Prioriteiten

De tweede vraag betreft de uitwerking van de beleidsvisies in concrete beleidsprioriteiten. Zoals in paragraaf 1.4 aangekondigd, heeft het onderzoek naar de prioriteiten van de gemeentelijke en provinciale overheden zich geconcentreerd op onderwerpen die in het rijksbeleid tot de prioriteiten worden gerekend. Overigens was er wel ruimte voor het signaleren van andere prioriteiten. De gemeentelijke en provinciale uitwerking van de prioritaire thema's wordt daarbij vergeleken met de landelijke beleidslijnen.

Jeugd

Jeugdbeleid is reeds een aantal jaren een hoofdprioriteit van het rijksbeleid, waarvoor een apart beleidskader is ontwikkeld en waarover in het kader van BANS separaat bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Het landelijk representatieve onderzoek naar lokaal jeugdbeleid (Gilsing 1999) liet zien dat in 1999 60% van de Nederlandse gemeenten enig jeugdbeleid had geformuleerd. Ook hebben de meeste gemeenten (inmiddels weer) een redelijk aanbod van jeugdvoorzieningen, met name waar het gaat om algemene en recreatieve voorzieningen. Voorzieningen die zijn opgezet om risico's en problemen aan te pakken, zijn (uiteraard) vaker in de stedelijke gemeenten te vinden.

Uit het verkennende onderzoek van 2002 kan worden opgemaakt, dat de verbreiding van jeugdbeleid via het Bestuursakkoord nieuwe stijl redelijk succesvol lijkt te zijn verlopen. Jeugd is in bijna alle gemeenten een prioriteit. Er is maar één gemeente die geen specifiek beleid voert. Dat wil overigens niet zeggen dat daar helemaal niets voor de jeugd gebeurt. In de kleinere gemeenten gaat het om algemene jeugdvoorzieningen, zoals kinderopvang, het recreatieve jeugdwerk (door vrijwilligers) en (breedte)sport.

De grotere gemeenten hebben een meer geïntegreerd jeugdbeleid ontwikkeld. Het omvat activiteiten en samenwerkingsverbanden van een hele reeks voorzieningen die in de jeugdketen thuishoren (zie voor overzicht Gilsing et al. 2000). De doelstellingen zijn tweërlei: enerzijds gaat het om de positieve ontwikkeling van de jeugd; anderzijds is bestrijding van overlast en criminaliteit een zeer belangrijk motief. Het aanbod van voorzieningen en activiteiten wordt in diverse gemeenten vernieuwd en afgestemd op de vraag van de doelgroep; een overigens in veel gemeenten moeizaam verlopend proces. Binnen het jeugdbeleid is er uiteraard veel aandacht voor de risicogroepen en daarmee ook voor allochtone kinderen. De welzijnsvoorzieningen, met name kinderopvang, jeugd- en jongerenwerk, vormen in de jeugdketen weliswaar een belangrijke schakel, maar in de grote gemeenten gaat de meeste aandacht uit naar jeugdgezondheidszorg, onderwijs(achterstands)beleid, jeugdzorg en uiteraard de onderlinge afstemming in de keten van het jeugdgezondheidsbeleid.

In hoeverre gemeenten meer geld besteden aan het jeugdbeleid, met name voor de 0-4-jarigen, zoals afgesproken in BANS-Jeugd, blijkt moeilijk vast te stellen. Volgens de gemeentelijke zegliden in dit onderzoek is er sprake van uitbreiding van het budget. Het is niet mogelijk om deze uitspraak te onderbouwen met cijfers. Doorlichting van de (deel)gemeentelijke begrotingen en rekeningen bleek een zodanig complex karwei, dat uiteindelijk geen betrouwbare tijdreeksen over gemeentelijke uitgaven aan bepaalde bestedingscategorieën konden worden achterhaald. Het onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft aangetoond, dat de gemeenten vooralsnog slechts een deel van de toegezegde bedragen hebben gevoteerd.¹

De provincies opereren vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening c.q. de jeugdzorg en voor de steunfunctie. Beide onderzochte provincies kennen een breed jeugdbeleid en ontplooiën (stimulerende) activiteiten op bijna alle gebieden die voor de (risico)jeugd van belang zijn.

Ouderen

De laatste nota *Ouderenbeleid* is in 1994 verschenen. vws heeft daarna voor ouderen relevante thema's gepresenteerd in de Welzijnsnota's. Vanuit het welzijnsperspectief ligt het accent op bevordering van zelfstandigheid en het tegengaan van sociale uitsluiting. Belangrijke aangrijpingspunten voor het beleid liggen voorts in de sfeer van zorg (vermaatschappelijking) en huisvesting. Om deze reden is de Tijdelijke stimuleringsregeling zorg-wonen in het leven geroepen. vws stimuleert de gemeenten op deelterreinen tot actie, maar geeft geen richting aan de intersectorale beleidsafstemming.

Uit onderzoek in 1997 onder een kleine dertig gemeenten bleek dat er weliswaar een redelijk compleet aanbod van voorzieningen voor ouderen beschikbaar is, maar dat de afstemming voornamelijk op ad-hoc-basis gebeurt via formele en vooral informele contacten. In elk geval vond erg weinig systematisch overleg plaats, was er geen overeenstemming over de definitie van problemen en was geen geïntegreerd beleid tot stand gekomen (Kwekkeboom 1997).

De bestandsopname van het gemeentelijk beleid in 2002 laat weliswaar een wat genuanceerder beeld zien (zie hoofdstuk 5), maar het integrale ouderenbeleid blijkt geen echte prioriteit. In een paar (deel)gemeenten bestaat een geactualiseerde nota *Ouderenbeleid* die zich op wonen-zorg-welzijn richt, op het isolement van ouderen en ook op allochtone ouderen. Dat betekent niet dat er in de overige (deel)gemeenten geen enkele aandacht is voor ouderen. Het beleid in deze gemeenten beperkt zich in de praktijk echter tot de subsidiëring van de gangbare welzijnsvoorzieningen, aangepast wonen en vervoersregelingen. Gemeenten dragen daarmee zorg voor een grote verscheidenheid aan praktische diensten (informatie, advies en begeleiding, recreatie, maaltijden, aangepast vervoer, huishoudelijke hulp, en dergelijke) die het ouderen mogelijk maakt langer zelfstandig te blijven wonen, aan de samenleving deel te nemen en de regie over het eigen leven te houden. Voor het overige wachten zij kennelijk af wat de actoren buiten het gemeentehuis voor de lokale ouderen in petto hebben. In de meeste gevallen hebben de gemeenten geen uitgewerkte beleidsvisie waarmee zij de andere partijen buiten het welzijnsveld tegemoet treden.

Deze opstelling van de gemeenten is te begrijpen tegen de achtergrond van de bestuurlijke situatie op het terrein van het ouderenbeleid. Conform het voornemen in de Welzijnsnota *Naar eigen vermogen* vindt de beleidsvorming ten behoeve van ouderen voornamelijk op sectorale wijze plaats en ligt de primaire verantwoordelijkheid bij andere bestuurlijke actoren. Daarentegen zijn het welzijnswerk en, binnen bepaalde grenzen, de woningaanpassing en het vervoer, zaken waarover gemeenten in autonomie kunnen beslissen. De doelstellingen van het ouderenbeleid – zo lang mogelijk zelfstandig wonen, bevordering maatschappelijke participatie en behoud van de regie over het eigen leven – moeten derhalve via een verbrokkeld bestuurlijk instrumentarium gerealiseerd worden. Ondanks deze ongunstige bestuurlijke condities zou op lokaal niveau een geïntegreerd ouderenbeleid tot stand kunnen komen wanneer de gemeenten het initiatief zouden nemen om de lokale partijen bij elkaar te brengen en een gezamenlijke visie te ontwikkelen. Hieraan kunnen de vele instellingen die voor ouderen actief zijn, houvast hebben. De meeste gemeenten voelen zich echter kennelijk niet erg geroepen om op dit terrein de regierol op zich te nemen, terwijl het rijk hen onvoldoende in deze richting stimuleert.

Het provinciale beleid is verder ontwikkeld en op papier gezet. Zuid-Holland beschikt over een met steun van ouderen totstandgekomen nota *Seniorenbeleid*. Op basis hiervan zijn regio-specifieke projecten uitgevoerd om het aanbod van voorzieningen en arrangementen zo goed mogelijk te laten aansluiten op de vraag. Gelderland ontwikkelt regiovisies om de samenhang tussen wonen, zorg, welzijn en vervoer te bevorderen. Het provinciale ouderenbeleid is systematischer opgezet en breder uitgewerkt dan het ouderenbeleid van het rijk.

Minderheden

In paragraaf 2.5 zijn in het kader van de discussie over het doelgroepenbeleid enige opmerkingen gemaakt over het minderhedenbeleid van het rijk. Zoals blijkt uit de lokale situatieschetsen is bijna nergens sprake van geïntegreerd beleid voor minderheden (B&A 2002). Er zijn geen beleidsvisies ontwikkeld. Gemeenten met veel allochtone inwoners kennen uiteraard een inburgeringsprogramma en subsidiëren meestal zelf-organisaties. Daarnaast zijn jeugdbeleid, vve en sociale activering in meerdere of mindere mate gericht op de minderheden. Ook voor dit onderwerp hebben de onderzochte provincies een meer uitgewerkt beleid geformuleerd dan de meeste gemeenten. De provincies zijn systematisch nagegaan welke bijdrage zij aan de integratie van minderheden zouden kunnen leveren. Gelderland beperkt zich daarbij tot de welzijnssector; het Zuid-Hollandse beleid heeft een bredere reikwijdte.

De vraag is of een meer geïntegreerde benadering de effectiviteit van het beleid voor minderheden niet ten goede zou zijn gekomen. Een op cijfers gebaseerde analyse van de leefsituatie van allochtone burgers in een bepaalde gemeente of provincie en een systematische verkenning van de mogelijke bijdragen van de welzijnssector en andere sectoren aan de integratie van minderheden, zou wellicht tot een meer geïntegreerd en uitgebalanceerd beleid leiden. BZK heeft het doelgroepenbeleid als concept terzijde geschoven en op enkele specifieke regelingen (Inburgering en Sociale activering) en vooral op het grotestedenbeleid ingezet. De integrale aanpak van sociale problemen waarmee autochtone en allochtone achterstandsgroepen worden geconfronteerd, is echter niet tot volle wasdom gekomen. De sociale pijler is het zorgenkind van het GSB.

Kwetsbare groepen

Het thema kwetsbare groepen en sociale uitsluiting is een belangrijke prioriteit van het rijksbeleid. Er zijn specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en openbare gezondheidszorg in het leven geroepen, via welke een geselecteerd aantal gemeenten de opvangtaken overgedragen hebben gekregen. Uit de beschrijving van het lokale welzijnsbeleid (B&A 2002) valt af te leiden, dat de aangewezen centrumgemeenten zich in het algemeen actief hebben opgesteld. Dit geldt in het bijzonder voor de grote steden. Uit het speciale evaluatieonderzoek blijkt eveneens dat de betrokken gemeenten voortvarend te werk zijn gegaan en nieuwe opvangvoorzieningen hebben gerealiseerd. Wel wordt geconstateerd dat de gemeenten voor de beleidsontwikkeling

sterk op de instellingen leunen. Bovendien heeft het overleg met andere beleidsactoren (zorgkantoor, provincie, en dergelijke) nog slechts geleid tot het uitspreken van intenties voor samenwerking. Het regionaal overleg stelt nog niet veel voor, omdat de animo voor deelname bij omliggende gemeenten gering is (Fleurke et al. 2002). Deze uitkomst spooft met de bevinding uit het onderhavig onderzoek dat de bestuurlijke constructie van de centrumgemeente tot een passieve opstelling van de overige gemeenten leidt. Opvallend is voorts, dat de beide provincies dit onderwerp laten liggen, terwijl er wel raakvlakken zijn tussen enerzijds maatschappelijke opvang en anderzijds jeugdzorg en (geestelijke) gezondheidszorg.

Wijkaanpak

De wijkaanpak kreeg begin jaren negentig in het kader van de sociale vernieuwing een belangrijke impuls. Zo'n tien jaar later kunnen zaken die tot buurtbeheer en verbetering van de leefomgeving behoren, nog steeds op steun van de gemeenten rekenen. Dit geldt voor gemeenten boven 20.000 inwoners en zeker voor grote gemeenten. De laatste rekenen het ondersteunen van kwetsbare buurten tot hun belangrijkste prioriteit. Uit de situatieschetsen anno 2002 rijst hetzelfde beeld op. De grote gemeenten en de onderzochte deelgemeenten hebben een lange traditie van wijkgericht werken. In enkele kleine gemeenten zijn voor buurtbeheer en voor versterking van dorpskernen de eerste stappen gezet. De provinciale steunfuncties sluiten hierop aan.

De projecten voor wijkontwikkeling zijn overwegend gericht op versterking van de sociale samenhang en de leefbaarheid. Bewoners worden bij het opstellen van plannen betrokken. Op deze manier krijgen gemeenten informatie over wat leeft in de wijken. In meerdere gemeenten wordt de ambtelijke organisatie voor een deel toegesneden op de wijken. Welzijnsinstellingen, met name buurthuizen en wijkcentra, de eerste lijnszorg en corporaties zijn meestal partners in dergelijke projecten. Met het oog op buurtpreventie is in enkele gemeenten ook de politie betrokken.

Conclusie

Enkele grote gemeenten hebben een geïntegreerde beleidsvisie ontwikkeld als onderdeel van een meerjarig ontwikkelingsplan. Zij leggen sterk de nadruk op doelstellingen als leefbaarheid en bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Daarbij zijn de wijkaanpak, het jeugdbeleid en het minderhedenbeleid nog het meest uitgewerkt. Wat betreft het ouderenbeleid besteden de gemeenten vooral aandacht aan de dienstverlening in combinatie met zorg en wonen. De kleinere gemeenten beperken zich overwegend tot de algemene welzijnsvoorzieningen en jeugdbeleid.

De veronderstelling, dat gemeenten het brede welzijnsbeleid van de rijksoverheid oppakken is partieel uitgekomen. De visie op het brede welzijnsbeleid en/of lokaal sociaal beleid verkeert in de meeste gemeenten nog in een ontwikkelingsfase. De grotere gemeenten hebben de diverse thema's die via de welzijnsnota's en het lokaal

sociaal beleid landelijk zijn geagendeerd, redelijk opgepakt. De kleinere gemeenten hebben voeren een meer traditioneel welzijnsbeleid en hebben daarbij aandacht voor diverse doelgroepen. Zoals uit de bestuurlijke analyse zal blijken is deze congruentie waarschijnlijk niet zozeer aan de Welzijnswet, maar eerder aan het GSB en het BANS toe te schrijven of aan de consensusvorming binnen de beleidsnetwerken. Over de vraag of dit gemeentelijke beleid voldoende aansluit op de lokaalspecifieke maatschappelijke vraag – een conditie voor effectiviteit – kan geen algemene uitspraak worden gedaan. Het onderzoeksmateriaal is op dit punt te globaal. Weliswaar blijken de gemeenten onderling te verschillen, maar hieraan kan geen conclusie worden verbonden over de maatschappelijke adequaatheid van het beleid.

De provincies hebben een breed uitgewerkt welzijnsbeleid. Het weerspiegelt de wensen van de primaire afnemers (gemeenten en werkveld), de afspraken met het rijk en de politieke prioriteiten van de eigen bestuurders. Bij de uitvoering ontstaan soms spanningen, omdat de prioriteiten niet helder zijn. Het rapport over het provinciaal welzijnsbeleid van het Verwey-Jonker-Instituut spreekt over een zoekende provincie (Davelaar, Duyvendak en ter Woerds 2002). Het Interprovinciaal overleg heeft met het oog op de Statenverkiezingen in 2003 een verkenning uitgevoerd naar de perspectieven van het provinciaal sociaal beleid en het bestuurlijk instrumentarium dat hiervoor kan worden ontwikkeld (IPO 2002). Hierop wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk teruggekomen.

2.5 Positie en bijdrage welzijnswerk

Al vanaf begin jaren negentig worstelt de welzijnssector met de eigen identiteit. Er was forse kritiek op de organisatie van het werk, de aansluiting van het welzijnsbeleid op de werkelijke problemen en behoeften van de burgers, en de gehanteerde interventiestrategieën (Hortulanus 1992).

Uit het gemeentelijke en provinciale onderzoek komt naar voren, dat de organisatorische verscheidenheid van het welzijnswerk opvallend is. In de meeste gemeenten zijn een of twee grote professionele (regionale) instellingen werkzaam die de kernfuncties op de welzijnsmarkt beheersen. Zij zijn in het verleden meestal onder druk van gemeenten tot stand gekomen. Er lagen zowel inhoudelijke als financiële overwegingen aan de schaalvergroting en de bijbehorende professionalisering van het management ten grondslag. Ook functioneren in de meeste gemeenten een of meer monofunctionele professionele instellingen, zoals algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, kinderopvang en diensten centra voor ouderen. Naast de professionele instellingen zijn, met name in de kleinere gemeenten, tal van vrijwilligersorganisaties werkzaam die al dan niet onder begeleiding van een professional welzijnswerk uitvoeren. Het gaat meestal om activiteiten in buurt- en dorpsaccommodaties, jeugdwerk en ouderenwerk. Op provinciaal niveau is er overwegend sprake van relatief grote

professionele instellingen. Daarnaast functioneren stichtingen en verenigingen van vrijwilligers die aanzienlijke professionele ondersteuning krijgen. Het onderzoek was niet gericht op het verzamelen van kwalitatieve en kwantitatieve informatie over het functioneren van deze instellingen. Wel is nagegaan welke bijdrage deze instellingen in de meest brede zin aan de ontwikkeling en vernieuwing van het lokale en provinciale welzijnsbeleid leveren.

In de eerste plaats heeft het welzijnswerk in verschillende gemeenten zijn positie kunnen versterken door de inzet van zijn kernfuncties (de vier O's) voor de wijkaanpak en het jeugdbeleid. Wijkgericht werken is een mogelijkheid de kernvoorzieningen van het welzijnswerk te profileren. Zowel in de richting van de bewoners, als in de richting van de gemeente en andere actoren. Deze werksoorten hebben van oudsher signalerende en verbindende taken. Gemeenten kunnen bij deze instellingen aankloppen voor de uitvoering van belangrijke onderdelen van het lokaal sociaal beleid, zoals bewonersparticipatie en netwerkvorming. Daarnaast is het lokaal preventief jeugdbeleid een domein waarin zowel het individugerichte als groepsgerichte welzijnswerk zijn diensten kan aanbieden. Ten slotte leidt de vermaatschappelijking van de gezondheidszorg en de toegenomen politieke aandacht voor kwetsbare personen (maatschappelijke opvang) tot een grotere vraag naar dienst- en hulpverlening. In de meeste gemeenten zijn de werksoorten nog steeds goed herkenbaar en wordt vanuit de verschillende professionele invalshoeken een bijdrage geleverd aan de voorbereiding en uitvoering van het welzijnsbeleid. In kleinere gemeenten zal de inbreng minder zijn omdat de omvang van de sector beperkt is en deze overwegend door vrijwilligers wordt gedragen.

In de tweede plaats heeft het welzijnswerk onder invloed van de veranderde maatschappelijke vraag nieuwe activiteiten ontwikkeld. Deze ontwikkeling is gestimuleerd door het rijk. Voorbeelden zijn basiseducatie, sociale activering, voorschoolse en vroegschoolse educatie, slachtofferhulp en kinderopvang. Deze activiteiten hebben overigens voor een deel een wettelijke basis gekregen buiten de Welzijnswet. Voorts vinden de methodieken uit het welzijnswerk toepassing in andere sectoren (reïntegratiebeleid, gezondheidszorg, woningbouwcorporaties). Dit kan weliswaar als een positieve ontwikkeling worden gezien, maar komt de herkenbaarheid van de sector niet ten goede.

In de derde plaats stimuleert het welzijnswerk (in beperkte mate) de samenwerking in de sociale sector. De complexiteit en verwevenheid van de maatschappelijke (achterstands)vraagstukken heeft ertoe geleid, dat gemeenten een probleemgericht beleid (proberen te) ontwikkelen. Hiervoor dienen de activiteiten van verschillende sociale sectoren op elkaar te worden afgestemd en worden er nieuwe werkwijzen ontwikkeld. In dit proces spelen welzijnsinstellingen, mede via de wijkgerichte aanpak en de doelgroepenbenadering, een betekenisvolle rol. Op de coördinerende rol van het welzijnswerk zal in de laatste paragraaf worden teruggekomen.

Ten slotte levert de welzijnssector in diverse gemeenten en provincies een bijdrage aan het algemene beleid. In de grote steden en in de provincies wordt de welzijnssector als een onderdeel van de sociale pijler beschouwd die mede een bijdrage moet leveren aan de ontwikkeling en uitvoering van het beleid voor de economische en fysieke pijler. In de planvorming wordt welzijn geconsulteerd en betrokken, maar is in het algemeen volgend.

Conclusie

De welzijnsinstellingen zijn in de afgelopen jaren gewaardeerde partners geworden bij de ontwikkeling van het lokaal sociaal beleid. Het welzijnswerk heeft in de meeste gemeenten een herkenbaar profiel, met name via de kernvoorzieningen op wijk- en dorpsniveau. Hóe belangrijk het welzijnswerk in de diverse gemeenten is, valt op basis van dit kwalitatieve onderzoek niet nauwkeurig vast te stellen. De respondenten in de grotere gemeenten en in de provincies zijn echter overwegend van oordeel dat het welzijnswerk zijn positie in de afgelopen jaren heeft weten te versterken. Op z'n minst kan men concluderen, dat het welzijnswerk als gevolg van de decentralisatie minder schade heeft opgelopen dan menigeen in de sector verwachtte.

2.6 Bestuurlijke analyse

Nadat in de voorgaande paragrafen de inhoudelijke ontwikkelingen rond het welzijnsbeleid van de rijksoverheid en de andere overheden inclusief de consequenties voor het welzijnswerk zijn geschetst, gaat deze paragraaf over het bestuurlijk handelen van de overheden. Deze paragraaf beantwoordt de vraag hoe de overheden de instrumenten van de Welzijnswet benutten om de welzijnsdoelstellingen te realiseren. Over de werking van de wet zijn in paragraaf 1.4 enige veronderstellingen geformuleerd. Hieraan vooraf gaat een korte beschouwing over de ontwikkeling van het bestuursmodel conform de Welzijnswet. De inhoudelijke en bestuurlijke invalshoeken overlappen elkaar voor een deel, maar zijn vooral complementair.

Ontwikkeling bestuurlijke samenwerking

De nota *Naar eigen vermogen* geeft een eerste uitwerking van de ideeën die het departement heeft om op basis van de nieuwe wet de welzijnssector te besturen. De algemeen coördinerende functie wordt ingevuld via onderzoek naar maatschappelijke trends en via stimulering van de interdepartementale afstemming ten gunste van de welzijnsdoelstellingen (facetbeleid). Voor de aansturing van het gedecentraliseerde uitvoerend welzijnswerk en de provinciale steunfunctie kapitaliseert het departement op de landelijke functie die via het ontwikkelingswerk invloed uitoefent op het uitvoerend werk en de steunfunctie. De activiteiten van de landelijke functie hebben betrekking op zowel doelstellingen en inhoud van het welzijnswerk, als de interventiestrategieën. vws heeft zijn verantwoordelijkheid voor de welzijnssector dus primair ingevuld via sturing en subsidiëring van de instellingen die tezamen de landelijke functie vormen. Over de inhoudelijke aspecten is in voorgaande paragrafen reeds verslag gedaan.

Geleidelijk komt in de tweede helft van de jaren negentig de samenwerking met de andere overheden in beeld. Deels uit onvrede over het functioneren van de landelijke functie, deels vanuit het streven naar een probleemgerichte aanpak. De ervaringen met sociale vernieuwing hebben geleerd, dat welzijnsbeleid een te smalle basis biedt voor de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Hiervoor is intersectorale samenwerking op het uitvoerende niveau nodig, wat het beste op het gemeentelijke niveau zou kunnen worden gerealiseerd. Deze interbestuurlijke samenwerking is reeds begin jaren negentig geagendeerd (wvc 1991) en vervolgens in de wet vastgelegd, maar leidt pas in 1997 op verzoek van de Tweede Kamer tot actie. De relatie tussen rijk en andere overheden wordt in het Beleidskader lokaal sociaal beleid uitgewerkt (uitwerking van de nota *Naar eigen vermogen*). Als vervolg op de sociale vernieuwing wordt er een aanzet gegeven voor de ontwikkeling van lokaal sociaal beleid. De gemeenten worden aangespoord de regierol op zich te nemen om een probleemgerichte aanpak te ontwikkelen en de daarvoor noodzakelijke samenwerking tussen lokale partners tot stand te brengen. De sociale structuurschets wordt als instrument aangereikt om de lokale beleidsvorming te sturen. VNG en NIZW zullen hiervoor ondersteuning bieden. Ook kunnen gemeenten deelnemen aan voorbeeldprojecten ter verbetering van de kwaliteit van het lokaal sociaal beleid.

Zijn de gemeenten in de eerste helft van de jaren negentig hoogstens afnemers van door het rijk gefinancierde projecten, in de tweede helft van het vorig decennium worden zij als partners gezien van de rijksoverheid. De nota *Sociale kwaliteit* zet voluit op bestuurlijke samenwerking in om zo een geïntegreerd sociaal beleid van de grond te krijgen. In de eerste plaats wordt aangekondigd dat de overheden een gezamenlijke sociale agenda zullen opstellen die op de versterking van de sociale infrastructuur is gericht. Het welzijnsbeleid maakt deel uit van dit brede sociale beleid en heeft een activerende, verbindende en aanvullende taak, zo wordt verondersteld. Deze agenda wordt via interbestuurlijk overleg uitgewerkt in programma's voor jeugdbeleid, breedtesport en de afstemming van welzijnzorg. Een en ander wordt later ingebracht in het BANS. De uitvoering van de programma's wordt via het interbestuurlijk overleg bewaakt. Ten tweede krijgt de provinciale steunfunctie meer reliëf. Het is de bedoeling de activiteiten van deze functie beter op de landelijke functie af te stemmen. De provinciale instellingen worden via een groot aantal pilots gestimuleerd om meer gebruik te maken van de inzichten die via de landelijke projecten verworven zijn. Het derde element is de versterking van de positie van gemeenten op sociaal terrein, deels via het scheppen van meer beleidsruimte voor gemeenten, deels via continuering van voorbeeldprojecten en voorlichtingsactiviteiten (periodieken, conferenties, enz.).

De belangrijkste elementen van het bestuursmodel zullen in deze paragraaf worden behandeld: Welzijnsnota, het bestuursakkoord, de stimuleringsregelingen, de landelijke functie en de regievoering door gemeenten. De financiering zal slechts zijdelings ter sprake komen. Het bleek in het kader van dit onderzoek niet mogelijk op de (deel)gemeentelijke en provinciale uitgaven zicht te krijgen.

Welzijnsnota

De Welzijnsnota wordt elke vier jaar uitgebracht om sturing te geven aan het bredere sociale beleid en in het bijzonder aan het welzijnsbeleid via presentatie van beleidsvisies, doelstellingen en programma's. Uit de inhoudelijke analyse van de Welzijnsnota van 1994 en de uitwerkingsnotities is gebleken, dat de uitgangspunten en doelstellingen van het welzijnsbeleid algemeen geformuleerd zijn en in hun programma-uitwerking nauw aansluiten bij het sociaal-economische achterstandsbeleid van het kabinet. De sociaal-economische doelstellingen hebben hier de welzijnsdoelstellingen overvleugeld. In de nota van 1998 is meer oog voor de persoonlijke en culturele factoren die de maatschappelijke positie van mensen bepalen. De typische welzijnsdoelstellingen zelfredzaamheid, zelfontplooiing en sociale participatie krijgen meer gewicht.

De pretentie om via de Welzijnsnota het brede sociale beleid (bij) te sturen, lijkt echter in de praktijk niet haalbaar. De Welzijnsnota wordt niet als een overkoepelende beleidsvisie gezien die ook andere departementen dan vws aangaat. In beleidsnota's – die sedert het begrotingsjaar 1995/1996 aan de Tweede Kamer worden gezonden – is zelden meer dan een summiere verwijzing naar de Welzijnsnota's te vinden, zo blijkt uit een elektronische inventarisatie. Voorzover er verwijzingen zijn, staan deze in overgrote meerderheid in documenten van vws. Deze betreffen specifieke onderwerpen van het welzijnsbeleid en bijvoorbeeld zorgbeleid, armoedebestrijding of minderhedenbeleid. In geen van de gevallen blijkt de Welzijnsnota een sturende invloed te hebben. Uiteraard heeft het departement vanuit zijn eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid een inbreng in het kabinetsbeleid, maar het betreft eerder een afstemming op de raakvlakken dan een sturing vanuit een integrale visie.

De Welzijnsnota geeft weinig richting aan het geïntegreerd beleid van de rijksoverheid, maar het is ook maar de vraag of de Welzijnsnota hiervoor het geschikte medium is. Het is in wezen een sectoraal bestuurlijk instrument, dat gebaseerd is op een relatief smalle wet. Bovendien wordt de nota nauwelijks interdepartementaal voorbereid. Tegelijkertijd geeft het document vanwege het algemene karakter ook weinig sturing aan de welzijnssector. De verbredingsstrategie, die sedert 1994 is gehanteerd, heeft te weinig ruimte gelaten voor een op de welzijnssector toegespitste inhoud.

De Welzijnsnota heeft niet alleen tot doel het rijksbeleid te beïnvloeden, maar beoogt ook de provincies en gemeenten te bereiken. Er bestaat een spanning tussen enerzijds de (beperkte) systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de brede pretentie van de Welzijnsnota, en anderzijds de autonomie van de overheden, waar het gaat om de hen toegewezen taken. Gemeenten kunnen zich ten opzichte van het rijksbeleid vrijblijvend opstellen. De gemeenten en provincies hebben nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid die complementair is aan die van de rijksoverheid. Het rijk beschikt dan ook niet over een bestuurlijk instrument om provincies en gemeenten te dwingen de boodschap van de Welzijnsnota in lokaal specifiek beleid te vertalen.

Zoals in paragraaf 2.4 beschreven, is er desalniettemin een behoorlijke congruentie tussen het lokale beleid en de thema's die in de Welzijnsnota's aan de orde zijn gesteld. Daarbij is echter de kanttekening gemaakt dat het lokale beleid ontleend is aan verschillende externe bronnen, waarvan de Welzijnsnota er slechts een is. De gehouden onderzoeken bevestigen deze veronderstelling.

De landelijke enquête naar lokaal sociaal beleid laat zien dat het *Beleidskader lokaal sociaal beleid* twee jaar na de officiële introductie nog slechts een bescheiden invloed heeft gehad. Ruim een kwart van de gemeenten (voornamelijk grote) is er daadwerkelijk mee aan de slag. Het beleidskader werd door twee van de tien gemeenten die met het onderwerp bezig waren of van plan waren ermee aan de slag te gaan, als zeer belangrijk gekwalificeerd; een op de tien vond het niet belangrijk. In doorsnee hechtten de grotere gemeenten hieraan minder belang dan de andere gemeenten.

Uit de gemeentelijke en provinciale verkenning is naar voren gekomen, dat het welzijnsbeleid van het rijk nauwelijks als inspiratiebron voor het lokale beleid wordt genoemd. Dit geldt zeker voor de grote, maar ook voor de kleinere gemeenten. Zij realiseren zich dat de Welzijnswet hen een taak oplegt, maar lijken weinig expliciet van de visies en voornemens kennis te nemen, zoals vastgelegd in de Welzijnsnota. Wel wordt regelmatig verwezen naar het BANS en naar het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). In de grotere gemeenten speelt daarnaast het grotestedenbeleid (GSB) een belangrijke rol, ook als de betrokken gemeente geen convenant met het rijk heeft gesloten. Het GSB heeft de (grotere) gemeenten een belangrijke inhoudelijke en ook bestuurlijke impuls gegeven; primair op het fysieke en economisch terrein, maar toch ook op sociaal gebied. Belangrijke alternatieve informatiebronnen voor beleidsontwikkeling liggen in de directe bestuurlijke omgeving, zoals buurgemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, regionale instellingen en ook de provincie en provinciale steunfunctie. De provincies lijken hun taak als intermediair bestuur op sociaal terrein concreet inhoud te geven. Als bron voor beleidsontwikkeling verwijzen de onderzochte gemeenten ten slotte incidenteel naar onderdelen van de landelijke steunfunctie.

Blijkens het onderzoek naar de landelijke instellingen en hun klanten, betrekken gemeenten hun informatie – in volgorde van afnemend belang – van andere gemeenten en provincies, steunfuncties, commerciële adviesbureaus, landelijke steunfuncties en lokale instellingen. Ruim 40% van de gemeenten raadpleegt de landelijke instellingen wel eens bij een specifiek inhoudelijk probleem. Het NIZW wordt nog het meest als bron genoemd (Brandsen et al. 2002).

Per saldo is de invloed van de Welzijnsnota's als sturingsinstrument diffuus. Het lokale en provinciale welzijnsbeleid komt op basis van ideeën en ervaringen tot stand die bestuurders, ambtenaren en instellingen met elkaar uitwisselen via raadpleging van diverse bronnen, informele contacten, (beroeps)organisaties en specifieke netwerken.

Wil een Welzijnsnota invloed hebben, dan zal het document in deze kringen bekend moeten zijn en aanleiding moeten geven tot gesprek. Via voorlichtingsmateriaal, conferenties en *management by speech* heeft het departement de laatste jaren behoorlijk in de communicatie met het veld geïnvesteerd. Dit lijkt effect te hebben gehad. De congruentie tussen de prioriteiten is echter niet alleen het resultaat van communicatieve activiteiten in de juiste netwerken. Het bestuursakkoord, de financiële prikkels en ook de lang volgehouden stimulering van bepaalde beleidsonderwerpen (lokaal jeugd-beleid, vrijwilligersbeleid, maatschappelijke opvang) zijn van betekenis geweest voor de beleidsimplementatie.

Bestuursakkoord

In het bestuursmodel van de Welzijnswet is niet voorgeschreven op welke wijze de bestuurlijke samenwerking vorm moet worden gegeven. BANS bevat echter beleidsvoornemens en afspraken die met de hoofdlijnen van de laatste Welzijnsnota corresponderen – participatie en bestrijding van maatschappelijke achterstand – en met de uitwerking in diverse projecten. Hoewel in het akkoord niet wordt verwezen naar de Welzijnsnota of het *Beleidskader lokaal sociaal beleid*, is het akkoord feitelijk te beschouwen als een invulling van de opdracht tot interbestuurlijke samenwerking die in de Welzijnswet besloten ligt. BANS heeft ten opzichte van de rijksnota's een meerwaarde omdat het een resultaat is van een politiek onderhandelingsproces. Het akkoord bindt de overheden omdat er over en weer politieke en financiële voordelen te behalen zijn. Vanwege de duidelijkheid over de te volgen koers profiteert de welzijnssector van deze ontwikkeling. Knelpunt blijft de ongelijke verhouding tussen de partners. Het rijk en het IPO kunnen bindende afspraken maken, terwijl de VNG strikt genomen niet namens de gemeenten kan optreden. Het is de moeite waard om te onderzoeken op welke manier de individuele gemeenten bij een bestuursakkoord kunnen worden betrokken.

Wanneer naar de inhoud van het BANS en de uitwerkingsafspraken wordt gekeken, is BANS echter meer dan een set afspraken over onder meer onderwerpen uit de Welzijnsnota. De brede selectie van onderwerpen en de betrekkelijk concrete en bindende afspraken over doelen, middelen en hier en daar ook prestaties, geeft het akkoord een eigenstandig karakter. In de praktijk fungeert het als een zelfstandig beleidskader dat aan het handelen van partijen richting geeft. Dit geldt zeker wanneer het nakomen van de afspraken wordt ondersteund met de inzet van andere (wettelijke) instrumenten op het welzijnsterrein of op aanverwante terreinen. Het krijgt ook een extra effect omdat aan BANS een periodiek overhedenoverleg is gekoppeld waarin de betrokken onderwerpen regelmatig worden besproken, de partijen elkaar ter verantwoording kunnen roepen en de afspraken kunnen worden geactualiseerd.

Het is niet de bedoeling om in het kader van dit onderzoek de procedurele en inhoudelijke betekenis van BANS te evalueren. Hier wordt slechts geconstateerd dat BANS zich ontwikkeld heeft tot een belangrijk instrument om het complementaire bestuur op het welzijnsterrein vorm te geven. Het overleg en de besluiten werken door in de beleidspraktijk van gemeenten en provincies. Zoals uit de situatieschetsen blijkt, is BANS voor de meeste onderzochte gemeenten en voor de provincies een betekenisvolle beleidsimpuls. Ook is het instrument om het complexe veld van de landelijke functie en de provinciale steunfuncties op elkaar af te stemmen. De provincies hebben zich verplicht de overeengekomen (rijks)prioriteiten te ondersteunen. Daarmee is in principe een gemeenschappelijk referentiekader gecreëerd voor de steunfuncties op landelijk en provinciaal niveau. Er lijkt echter echter nog weinig concrete bestuurlijke afstemming plaats te vinden tussen de instellingen op beide niveaus, bij voorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke programma's.

Stimuleringsregelingen

Op het terrein van welzijn gelden tal van subsidie- en uitkeringsregelingen. Een kleine inventarisatie leerde dat er in 2000 zo'n 25 kleine en grote regelingen van kracht waren.² De belangrijkste en meest benutte regelingen zijn Peuterspeelzaalwerk, Kinderopvang, Breedtesport, Algemeen maatschappelijk werk, Voorschoolse en vroegschoolse educatie, Vrijwilligerswerk en Maatschappelijke opvang. De uitkeringen worden aan gemeenten en provincies verstrekt krachtens artikel 40 van het *Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid* dat is gebaseerd op de artikel 9 en verder krachtens de *Welzijnswet*. Behalve de uitkeringen krachtens de *Welzijnswet* zijn in de beleidspraktijk ook uitkeringen krachtens aanverwante regelgeving relevant. Daarbij moet worden gedacht aan de *WCPV*, *GOA*, *Kaderwet volksgezondheidssubsidies*, *Justitiële regelingen*, *Wet inburgering nieuwkomers (WIN)* en *Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)*. Voor de *GSB-gemeenten* is een groot aantal regelingen geïntegreerd in het *Fonds sociale integratie en veiligheid*.

De regelingen hebben verschillende functies in het bestuursmodel van de welzijnssector. Ten eerste bieden dergelijke regelingen de mogelijkheid de strakke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen die tot uitgangspunt van de *Welzijnswet* is gekozen, te omzeilen. Het rijk krijgt de mogelijkheid rechtstreeks invloed uit te oefenen op de steunfunctie en in het bijzonder op het uitvoerend werk c.q. op het soort voorzieningen dat op lokaal niveau beschikbaar is. De gemeenten en provincies staat het uiteraard vrij om al of niet gebruik te maken van de subsidie. Ondanks het principieel vrijblijvende karakter van dergelijke regelingen, missen zij hun uitwerking niet. Uit overzichten van het departement blijkt, dat veel gemeenten en provincies gebruik maken van de regelingen. Ook uit onderhavig onderzoek komt dit naar voren. Provincies en gemeenten reageren in de praktijk sterk op financiële prikkels, mede omdat dergelijke regelingen de lokale instellingen en belangengroepen motiveren om een bepaald onderwerp op de beleidsagenda te krijgen. Dergelijke

regelingen zijn met name voor kleinere gemeenten, aangespoord door het lokale veld, aanleiding om beleid op een bepaald terrein te ontwikkelen. Voorts ontleent het veld hieraan legitimiteit en steun voor het realiseren van bepaalde voorzieningen en activiteiten. Ten slotte hebben stimuleringsregelingen op aanverwante terreinen (WCPV en GOA) invloed op het welzijnswerk, omdat de te subsidiëren activiteiten op enigerlei wijze de inzet van welzijnswerk veronderstellen. Voor enkele onderdelen van het welzijnsbeleid, bijvoorbeeld jeugdbeleid en sociale activering, zijn hierover in het kader van BANS expliciet afspraken gemaakt.

Ten tweede hebben de stimuleringsregelingen een inhoudelijk structurerende werking. Hoewel in de toelichting op het bekostigingsbesluit nadrukkelijk is gesteld dat de betrokken lagere overheden zo veel mogelijk vrijheid moet worden gelaten ten aanzien van de wijze waarop zij de gesubsidieerde activiteiten wensen uit te voeren, stelt het rijk uitgebreide voorwaarden aan de besteding van de middelen. Deze voorwaarden betreffen niet alleen verantwoordingsvoorschriften, maar ook planvoorschriften en inhoudelijke richtlijnen. Voorbeelden zijn de stimuleringsregelingen voor AMW, Breedtesport en VVE. VWS stuurt via deze voorschriften niet alleen de gemeenten, maar ook de lokale actoren die de uitvoering op zich nemen. Zij hebben een handvat om de activiteiten op een bepaalde (door het rijk voorgeschreven) manier in te richten. De inhoudelijke sturing wordt bovendien versterkt doordat het rijk via proefprojecten ook indirect enige invloed op de inhoudelijke ontwikkelingen uitoefent.

Een derde functie van stimuleringsregelingen is de versterking van het betrokken maatschappelijk veld. De introductie van regelgeving brengt met zich mee, dat landelijke belangen behartigende en professionele organisaties op een bepaald terrein bevestigd worden in hun bestaan. Zij krijgen een intermediaire rol, nemen deel aan bestuurlijk overleg en verwerven (project)middelen voor bijvoorbeeld informatievoorziening en werkontwikkeling. Hoewel dit soort effecten niet expliciet in het onderzoek is betrokken, is er waar te nemen dat diverse landelijke organisaties zich onder invloed van nieuwe regelingen in de afgelopen jaren hebben uitgebreid. Dit geldt bijvoorbeeld voor sport, voorschoolse en vroegschoolse educatie, sociale activering en maatschappelijke opvang.

Al met al zijn de stimuleringsregelingen weliswaar geen dwingende, maar toch redelijke krachtige bestuursinstrumenten. Ondanks het feit dat de stimuleringsregelingen primair gericht zijn op de gemeente- en provinciebesturen, missen zij hun uitwerking in het veld niet. Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze wijze van besturen. De verscheidenheid aan regelingen betekent een extra bestuurslast – de single audit is een nog niet gerealiseerd voornemen – en versterkt de verkokering in het welzijnsveld. Om deze reden is in het kader van het GSB een aantal regelingen samengevoegd in het *Fonds sociale integratie en veiligheid* en wordt in het kader van lokaal sociaal beleid de gemeenten een bestuurlijk instrumentarium aangereikt om met deze verscheidenheid om te gaan.

Landelijke functie

De landelijke functie heeft een centrale plaats in het bestuursmodel voor de welzijnssector. De wetswijziging van 1994 heeft de functie gedefinieerd en daarmee de rijksoverheid een instrument in handen gegeven om de inhoudelijke ontwikkelingen in de welzijnssector (bij) te sturen. De functie omvat onder meer de activiteiten monitoring, beleidsinnovatie en werkontwikkeling en ook de ondersteuning van de landelijke infrastructuur c.q. de landelijke organisaties. De sturing van de landelijke infrastructuur gebeurt op hoofdlijnen via de Welzijnsnota en de daarop gebaseerde programmalijnen. De feitelijke aansturing verloopt via de goedkeuring van werkplannen, de instellings-subsidie en de projectsubsidie. Zoals in het bekostigingsbesluit is bepaald, worden subsidies slechts verstrekt voorzover de instellingen het beleid dat is neergelegd in de Welzijnsnota ondersteunen.

De onderzoeksvraag naar de werking van de landelijke functie kan in drie deelvragen worden uiteengelegd.

- 1 Hoe hanteert de rijksoverheid de sturingsinstrumenten wat de landelijke instellingen betreft?
- 2 Vervullen de landelijke instellingen de hen toegedachte functies doelmatig en effectief en stemmen zij daarbij de activiteiten voldoende af op de wensen van de rijksoverheid.
- 3 Bereiken de landelijke instellingen de welzijnsorganisaties en lagere overheden om de resultaten van hun werk over te dragen?

Om deze vragen te beantwoorden is de werking van de rijksinstrumenten op basis van documentenanalyse en secundair onderzoeksmateriaal op hoofdlijnen geanalyseerd. Er is overigens weinig onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en effectiviteit van de landelijke functie (Brandsen et al. 2002: 41).

Bij de beschrijving van de achtereenvolgende Welzijnsnota's is naar voren gekomen, dat de nota's en de daarop gebaseerde programmalijnen een grote verscheidenheid aan beleidsvoornemens bevatten die niet altijd even transparant en scherp geformuleerd zijn en waarvan de onderlinge samenhang en de continuïteit te wensen overlaten. De doelstellingen en de opzet van de projecten zijn globaal omschreven. Het is dus de vraag of en in hoeverre deze beleidsdocumenten de landelijke organisaties houvast bieden bij het ontwikkelen van hun werkprogramma's. Het eerder geciteerde onderzoek naar de landelijke infrastructuur laat zien, dat de koppeling van de inhoudelijke activiteiten van de landelijke instellingen aan de prioriteiten van de centrale overheid moeilijk te leggen is. De instellingen laten zich volgens eigen zeggen maar in beperkte mate leiden door de Welzijnsnota's. En de verdeling van de projecten over de programmalijnen heeft een min of meer arbitrair karakter, mede vanwege de genoemde gebreken. De landelijke instellingen hebben alle ruimte een eigen koers te varen. In hoeverre de koers van de instellingen uiteindelijk afwijkt van het vws-beleid is moeilijk vast te stellen, omdat de instellingen volgens de onderzoekers weinig inzicht geven in de activiteiten. Uit het beschikbare onderzoeksmateriaal kan voorts niet worden afgeleid,

of en in hoeverre deze instellingen zich expliciet laten leiden door het eerder genoemde gemeenschappelijke referentiekader, dat in het kader van BANS tot stand is gekomen. Verwijzingen hiernaar zijn niet gevonden.

Naast de sturing op inhoud, is ook de financiële sturing als zodanig van betekenis. Zoals in hoofdstuk 3 wordt beschreven, hebben verschillende landelijke organisaties naast een instellingssubsidie van vws ook een min of meer vaste subsidierelatie met andere departementen. Daarnaast zijn er de vele projectsubsidies. Ook heeft vws de instellingen de mogelijkheid gegeven zich als marktpartij op te stellen. Zij verwerven opdrachten van andere overheden en maatschappelijke organisaties, inclusief andere landelijke instellingen. Inzicht hierin is moeilijk te verwerven. De financiering van de landelijke instellingen is derhalve een betrekkelijk ondoorzichtig geheel; ook al omdat de betrokken financiers hun programmering niet expliciet op elkaar afstemmen. Hoewel vws in de nota *Terugblik* positief is gestemd over het ondernemerschap van de landelijke instellingen, wordt erkend dat het departement daarmee beperkt is in zijn sturingsmogelijkheden. Deze situatie heeft voor de landelijke organisaties een ambivalent karakter. Enerzijds worden zij met verschillende wensen geconfronteerd, anderzijds krijgen zij ook ruimte om een eigen koers uit te zetten.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functievervulling door de landelijke organisaties. Informatie over de uitvoering van de programma's en projecten is op secundaire informatie gebaseerd. In hoofdstuk 3 wordt een indruk gegeven van de activiteiten die in het kader van de beleidsinnovatie en werkontwikkeling zijn verricht. Zoals eerder gemeld, zijn er maar weinig (wetenschappelijke) evaluaties beschikbaar. Uit de beschrijvende rapportages van vws kan worden afgeleid, dat de voortgang van diverse projecten moeizaam is en er geen systematisch overzicht is van de resultaten. Dit betekent niet dat er geen resultaten zijn. De grote instellingen produceren tal van (semi-)wetenschappelijke publicaties met informatie over maatschappelijke vraagstukken, interventiemethodieken en praktische handleidingen. Ook worden er vele bijeenkomsten gehouden die op enigerlei wijze een positieve invloed zullen hebben op de ontwikkeling van het welzijnsbeleid en de kwaliteit van het werk.

De landelijke organisaties hebben een grote verscheidenheid aan afnemers van hun producten, zoals welzijnsinstellingen, doelgroepen, beroepsgroepen, (semi-)wetenschappelijke instellingen en overheden. Over de aansluiting tussen de vraag van deze klanten en het aanbod is voor een beperkt aantal grote instellingen enige informatie beschikbaar. Lokale welzijnsinstellingen gaan ongeveer even vaak te rade bij collega's, provinciale steunfuncties en de landelijke instellingen. De bovenlokale instellingen hebben nauwere banden met de landelijke infrastructuur en halen hun informatie het meest hier vandaan. NIZW scoort verreweg het hoogst. Wat overigens gezien de omvang en verscheidenheid aan taken van deze organisatie te verwachten is. Deze instellingen hebben in ongeveer een derde van de gevallen hun klanten zelf benaderd. De onderzochte klantgroepen achten de producten in het algemeen redelijk tot goed bruikbaar.

Een meerderheid van de klanten vindt het aanbod voldoende. Bij bepaalde thema's wensen zij meer externe ondersteuning. Verder leeft er de wens dat het uitvoerend niveau bij de werkontwikkeling wordt betrokken (Brandsen et al. 2002: 32 e.v.).

Zoals in hoofdstuk 5 zal worden gemeld, is het oordeel van de gemeenten over de ondersteuning van het lokaal sociaal beleid nogal gemengd. Bijna een derde van de gemeenten was in het jaar 2000 niet bekend met het ondersteuningsaanbod van het rijk dat door de landelijke organisaties en de VNG worden uitgevoerd. De meeste overige gemeenten vonden het aanbod maar gedeeltelijk aansluiten bij de behoeften. Een klein percentage was positief. Het onderhavige onderzoek in de (deel)gemeenten leert, dat voornamelijk de provinciale steunfuncties en enkele specifieke landelijke ondersteuningsprojecten een rol spelen bij de ontwikkeling en uitvoering van het welzijnsbeleid. Dit laat onverlet dat er in eerste instantie informatie betrokken kan zijn van de landelijke organisaties.

Bij deze bevindingen over de aansturing en het functioneren van de landelijke organisaties is een kanttekening te plaatsen. De besturing van de welzijnssector gaat niet top-down, maar is (krachtens de wet) een verantwoordelijkheid van alle overheden en de betrokken maatschappelijke organisaties. Dit betekent dat ook andere partijen dan het rijk de kans zouden moeten krijgen invloed uit te oefenen op de programmering van de landelijke functie. Voor een deel kunnen de overheden hun invloed effectueren via BANS en via de landelijke en regionale netwerken rond de landelijke functie. Daarnaast hebben de partijen op ad-hoc basis via opdrachtverlening en expliciete verzoeken de mogelijkheid invloed uit te oefenen. De eerder vastgestelde congruentie van beleidsideeën voorkomt daarbij, dat de landelijke functie met al te veel tegenstrijdige eisen wordt geconfronteerd.

Niettemin ligt toch de principiële vraag op tafel, op welke wijze andere partijen dan de rijksoverheid een meer systematische invloed kunnen verwerven. Reeds in 1999 heeft het NIZW zich de vraag gesteld, of er niet een 'kanteling van de besturing' nodig zou zijn om tot een meer vraaggerichte ondersteuning te komen. De verticale verhouding tussen de landelijke functie, de provinciale steunfuncties en de (grote) uitvoerende instellingen zou aan herziening toe zijn. Horizontale verhoudingen met wederzijdse beïnvloedingsmogelijkheden liggen meer voor de hand. Dit geldt te meer daar de uitvoerende instellingen onder invloed van schaalvergroting beter in staat zijn om voor werkontwikkeling capaciteit vrij te maken. De formule van de kenniscentra, die het NIZW reeds veelvuldig toepast, kan hier goede diensten bewijzen omdat ze aansluit bij de hedendaagse manier van professioneel werken.

Regierol lokaal bestuur

In vele beleidsnota's – niet alleen van VWS, maar ook van andere departementen – krijgen de gemeenten de opdracht de uitvoering van het sociale beleid te coördineren; in het bijzonder het beleid ter bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Daartoe zijn aan de gemeenten de laatste jaren vele taken geheel of gedeeltelijk overgedragen

en hebben zij op sociaal terrein de regierol toebedeeld gekregen. Overigens kan men ook anders tegen deze bestuurlijke opdracht aankijken. In hoofdstuk 3 wordt de alternatieve visie gepresenteerd, dat gemeenten via de regierol de negatieve gevolgen van de verkokering op rijksniveau mogen opvangen.

Samen met de lokale en regionale actoren vormen gemeenten een beleidsnetwerk, dat zij worden geacht aan te sturen (Gilsing et al. 2000). De regierol impliceert de opdracht om de lokale partijen – instellingen en diensten – die op sociaal terrein opereren en een verschillend bestuurlijk regime kennen bij elkaar te brengen, een gemeenschap-pelijke visie te ontwikkelen en beleidsafspraken te maken. Om deze taak naar behoren te kunnen uitvoeren, dienen de gemeentelijke organisatie en het bestuurlijke proces hierop te zijn toegesneden. Belangrijke elementen zijn de informatievoorziening, de organisatie, het interactieve beleidsproces, de integrale beleidsvisie en de samenwerking met partners in het maatschappelijk veld.

De situatie rond de informatievoorziening op lokaal niveau verschilt sterk per type gemeente. Zoals in hoofdstuk 4 gerapporteerd, zegt ruim een derde van de gemeenten in 2000 voldoende informatie te hebben om lokaal sociaal beleid te voeren. Hiertoe behoren overwegend de grote gemeenten die in de afgelopen jaren, bijvoorbeeld in het kader van het grotestedenbeleid, acties hebben ondernomen om hun informatievoorziening te verbeteren. Kleinere gemeenten kampen met problemen op dit vlak.

Het onderzoek in 2002 onder de twaalf (deel)gemeenten laat zien dat de grotere gemeenten, mede onder directe of indirecte invloed van het GSB, investeren in informatieverzameling en analyse van de lokale sociale vraagstukken en monitoring van beleid. Ook wordt er veel informatie verzameld in het kader van een outputgerichte financiering van instellingen. Overigens, het grote aantal monitoren en het gebrek aan afstemming ontmoet wel kritiek van de instellingen. De kleinere gemeenten hebben weinig informatie beschikbaar. In de regel verzamelen zij pas systematisch informatie wanneer dit in de regelingen van het rijk is voorgeschreven. Voor de beleidsontwikkeling schakelen zij soms externe onderzoeksinstanties in, bijvoorbeeld de provinciale steunfunctie. Verder steunen zij op de informatie van regionale organisaties zoals GGD en instellingen voor maatschappelijke opvang en voor algemeen maatschappelijk werk. Hoewel gemeenten bij het opzetten van een informatiesysteem en het vergaren van beleidsinformatie wel enige ondersteuning kunnen gebruiken, lijken de onderzochte gemeenten geen of weinig expliciet gebruik te maken van de handleidingen die inmiddels door het onderzoeksbureau van de VNG, SGBO en het NIZW in het kader van het project lokaal sociaal beleid c.q. sociale structuurschets zijn ontwikkeld.

Een tweede structurerend element in de lokale beleidsvorming is de gemeentelijke organisatie. In hoofdstuk 4 komt de politiek-bestuurlijke organisatie van het sociale beleid anno 2000 aan de orde. Het sociaal beleid is over verschillende wethouders en ambtelijke afdelingen verdeeld. De afstemming tussen de wethouders is volgens de respondenten goed geregeld. Op ambtelijk niveau is de situatie verschillend. In de kleine

gemeenten is er overwegend van incidenteel overleg sprake. De grotere gemeenten kennen een structureel overleg dat verder gaat dan de lopende zaken. Volgens de meerderheid van de gemeenten is er dan ook sprake van een intersectoraal afgestemd beleid. Dit impliceert echter niet, dat de financiële schotten tussen de sectoren worden opgeheven. Hieraan zal overigens ook de rijksregelgeving debet zijn.

Het onderzoek in 2002 laat zien dat er veel gemeenten zijn die hun organisatie de afgelopen jaren op de schop hebben genomen. In het algemeen zijn zowel in de grote als kleine gemeenten vanuit nogal verschillende uitgangspunten (scheiding beleid/uitvoering, frontoffice/backoffice, inhoudelijke samenhangen, wijken en doelgroepen) betrekkelijk brede diensten ontstaan. Dit betekent doorgaans dat welzijn samen met enkele andere beleidsterreinen, zoals onderwijs, cultuur en zorg, in één sector of dienst is ondergebracht. De motivatie voor zo'n reorganisatie ligt in de behoefte aan meer vraaggericht en integraal beleid. De aansturing van de welzijnssector gebeurt overwegend door een enkele wethouder die vaak ook andere onderdelen van de sociale sector in zijn portefeuille heeft. In grotere gemeenten treedt meestal een van de bestuurders als coördinerend portefeuillehouder op. Daarmee lijken de organisatorische randvoorwaarden voor een samenhangend lokaal beleid verbeterd.

Voor een adequate invulling van de regierol moet het beleidsvormingsproces interactief zijn en gericht op partners buiten het gemeentehuis. Blijkens de beleidsdocumenten en de informatie van de respondenten in de onderzochte (deel)gemeenten en provincies, wordt er aan interactiviteit groot belang gehecht. In de praktijk blijkt deze interactiviteit echter bescheiden. De participatie beperkt zich tot de minst vergaande vormen, zoals informeren, inspreken en consulteren (via discussiebijeenkomsten en werkgroepen). Deze laatste vorm is betrekkelijk populair wanneer er beleidsvisies en beleidsnota's moeten worden opgesteld. De deelnemers zijn dan vaak uit de betrokken instellingen afkomstig. Zij staan positief tegenover deze vorm van meepraten, ook al hebben zij tegelijkertijd klachten over de verwerking van de resultaten. Ook zegslieden in enkele gemeenten erkennen dat de interactiviteit nog niet goed uit de verf komt.

In het concept van lokaal sociaal beleid hebben de gemeenten voorts de taak een integrale beleidsvisie te ontwikkelen. Het onderzoek laat zien dat de ideeën van lokaal sociaal beleid wel weerklank vinden, maar nog volop in ontwikkeling zijn. Het verst uitgewerkt zijn de onderdelen jeugdbeleid en wijkaanpak. Over de integraliteit van het beleid zijn de onderzochte gemeenten in overgrote meerderheid positief. Zij zijn van mening dat het beleid een integraler karakter heeft gekregen of dat er althans veel aandacht is voor dit aspect van de beleidsvorming. In de feitelijke praktijk lijkt de samenwerking tussen sectoren maar langzaam van de grond te komen en de integrale aanpak zich vooralsnog tot enkele onderdelen van het sociale beleid te beperken die reeds lange tijd op de politieke agenda staan. Integraliteit veronderstelt ook een beleidsvisie. Daaraan is vooralsnog in beperkte mate voldaan.

Adequaat invulling geven aan de regierol impliceert ten slotte, dat gemeenten hun relatie met instellingen en burgers herzien. De essentie is dat zij de lokale actoren niet als afhankelijke uitvoerders van het gemeentelijk beleid beschouwen, maar als autonome partijen die bereid zijn mee te denken en onder bepaalde voorwaarden taken op zich te nemen. Deze omslag kan getypeerd worden als een verzakelijking van de verhoudingen, die bij voorbeeld in prestatieafspraken en outputfinanciering tot uiting komt. De schaalvergroting in het welzijnswerk begunstigt weliswaar een dergelijke ontwikkeling, maar in de praktijk blijkt deze verandering nog lang niet over de hele linie gerealiseerd. Het blijkt moeilijk om heldere doelstellingen te formuleren, meetbare prestaties vast te stellen en hieraan een budget te verbinden. Prestatieafspraken zijn vooralsnog voorbehouden aan de instellingen die een kwantificeerbaar product leveren. Volgens de instellingen hebben de gemeenten bovendien nog steeds moeite om de uitvoering echt aan de beroepskrachten over te laten.

Een belangrijk project was de introductie van de sociale structuurschets als een instrument voor integraal lokaal sociaal beleid; deze werd aangekondigd in de nota *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten*. Het proces van de sociale structuurschets – een manier van werken om in vijf achtereenvolgende stappen van een probleemanalyse tot een intersectorale interventiestrategie te komen – blijkt in geen van de onderzochte gemeenten al in zijn geheel te zijn doorlopen. Wel hebben diverse gemeenten geïnvesteerd in de informatievoorziening en de analyse van de maatschappelijke vraagstukken. Deze bevinding spoort met de resultaten van een andere verkenning naar de sociale structuurschets (Stevens en Van Luijk 2002). Daarbij worden gemeenten ondersteund door bij voorbeeld het NIZW of de provinciale steunfuncties. De sociale structuurschets blijkt als rationele en alomvattende beleidssystematiek zeer bewerkelijk en staat wellicht te ver van de dagelijkse beleidspraktijk af.

Conclusie

Het bestuursmodel van de Welzijnswet, zoals uitgewerkt door vws, kent verschillende typen bestuursinstrumenten. De Welzijnsnota behoort tot de zachte categorie, waar het gaat om provincies en gemeenten. Het document heeft voor hen uiteraard geen dwingend karakter, maar heeft direct en vooral indirect via de netwerken invloed op de lokale beleidsvorming.

vws heeft de mogelijkheid om via de Welzijnsnota en de bekostigingsregeling de landelijke functie rechtstreeks aan te sturen. De invloed van het departement op de landelijke functie blijkt diffuus en wordt met andere partijen gedeeld.

De stimuleringsregelingen krachtens de Welzijnswet en andere belendende wetgeving, bieden een stevigere basis voor sturing. vws heeft deze mogelijkheid verschillende keren benut, maar vanwege de verschillende aanpak leiden deze tot extra bestuurlijke lasten.

In BANS heeft het rijk aanvullende sturingsmogelijkheden gevonden. Voor een aantal onderwerpen zijn er met de provincies bindende en met gemeenten intentionele afspraken gemaakt.

Vanuit sturingsperspectief zijn er bij gemeenten allerlei positieve ontwikkelingen waar te nemen. Niettemin laat de invulling van de regierol voor het lokaal sociaal beleid als geheel te wensen over. Verschillende aspecten komen nog niet goed uit de verf. Veel gemeenten erkennen dat er feitelijk geen of weinig regie is en oordelen kritisch over de sturing. Ook instellingen denken vaak minder positief over de regie van de gemeente.

2.7 Balans: de werking van de Welzijnswet

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van het welzijnsbeleid op de drie bestuurlijke niveaus. Er is beschreven hoe de overheden invulling geven aan de doelstellingen van de Welzijnswet en hoe het op de Welzijnswet gebaseerde bestuursmodel in de praktijk tot nu toe heeft gefunctioneerd. In deze paragraaf wordt op basis van de inhoudelijke en bestuurlijke bevindingen een samenvattend oordeel gegeven over de doelmatigheid en effectiviteit van de Welzijnswet. Daarbij wordt teruggesproken op de beleidstheorie die in paragraaf 1.4 tentatief is geformuleerd.

Decentralisatie

De Welzijnswet van 1987 was een ordeningswet via welke allerlei welzijnsvoorzieningen tot de uitsluitende bemoeienis van een bepaalde overheid aangewezen werden. Het doel was het beleid voor een groot aantal voorzieningen op welzijnsterrein te decentraliseren en te dereguleren. De wijziging van de wet in 1994 betekende de introductie van een bescheiden sectorwet met een algemeen coördinerende taak op welzijnsterrein voor vws. De wet houdt onverkort vast aan de decentralisatie. De gemeenten en provincies behouden de volledige verantwoordelijkheid voor respectievelijk het uitvoerend werk en de steunfunctie. De rijksoverheid heeft geen zeggenschap over de invulling van het lokale en provinciale welzijnsbeleid. Wel kan deze richting aan het beleid geven en suggesties doen voor de uitvoering. De minister van vws heeft daartoe de beschikking over de Welzijnsnota en de landelijke functie. Verder is het mogelijk subsidies en uitkeringen aan instellingen en overheden te verstrekken. Bij de uitoefening van hun taken zijn de overheden gehouden met elkaar samen te werken en de samenwerking in het veld te bevorderen. In paragraaf 1.4 zijn de belangrijkste veronderstellingen over de werking van de Welzijnswet – negen in totaal – geformuleerd.

Coördinerende functie

Het eerste element in de beleidstheorie betreft de beleidscoördinatie op het brede welzijnsterrein. De minister van vws heeft een algemeen coördinerende functie. Deze functie wordt krachtens een lange traditie van welzijnsbeleid als facetbeleid geclaimd. Het gaat om de algemene coördinatie en om de coördinatie van het beleid voor doelgroepen. Deze bevoegdheid is medio jaren negentig aan de Welzijnswet gekoppeld, of beter aan de Welzijnsnota. Hoewel de Welzijnswet geen coördinerende functie definieert, heeft het departement van vws deze taak met instemming van de Tweede Kamer opgepakt. De brede doelstellingen van de wet – participatiebevordering en

achterstandsbestrijding – rechtvaardigen op het eerste gezicht een dergelijke algemene taak. Gezien de feitelijke reikwijdte van de wet kunnen hierbij echter vraagtekens worden gezet. Dit geldt temeer omdat de wet de minister weliswaar uitnodigt tot het beschrijven van de maatschappelijke ontwikkelingen, maar geen coördinatie-instrumenten aanreikt om tot een geïntegreerd (breed) welzijnsbeleid te komen. De meer genoemde Welzijnsnota's gingen uit van een breed welzijnsbegrip, maar slaagden er niet in om een scherp beeld van het welzijnsbeleid te projecteren. Het beleid bestaat uit een veelheid van projecten en regelingen op een groot aantal gebieden. Het volgt de ontwikkelingen in andere sectoren en stuurt minder dan de nota *Naar eigen vermogen* beoogt. Voor de realisering van (overigens ook in sociaal opzicht belangrijke) doelstellingen in andere sectoren is Welzijn van instrumentele betekenis. In deze zin staan in beleidsdocumenten van andere departementen summier verwijzingen naar specifieke programma's en projecten uit de Welzijnsnota. Binnen vws vervult de Welzijnsnota wel een integrerende functie tussen verschillende onderdelen van het departement. Dit geldt bijvoorbeeld voor de relatie tussen welzijn en zorg, waar vermaatschappelijking van de zorg de beschikbaarheid van een adequaat aanbod van (aanvullende) welzijnsvoorzieningen vooronderstelt.

De tweede coördinerende taak betreft het beleid voor de diverse doelgroepen. De formulering in de Welzijnswet laat verschillende interpretaties toe. Gegeven de brede doelstellingen van de wet kan de aanduiding welzijn jeugd of ouderen begrepen worden als een opdracht tot intersectorale beleidscoördinatie. De voorgeschiedenis van de wet maakt het echter aannemelijker dat uitsluitend het welzijnswerk voor deze bevolkingscategorieën wordt bedoeld. Dit betekent dat welzijn hier als een onderdeel van het intersectorale beleid moet worden opgevat en niet als aanduiding van het gehele beleids terrein.

De feitelijke ontwikkeling laat zien dat beide varianten voorkomen. Het jeugdbeleid ontwikkelt zich vanuit de welzijnssector tot een breed intersectoraal beleid waarin vraagsturing en ketenbenadering nagestreefd worden. Verschillende departementen nemen deel aan de beleidsvorming. In het ouderen- en gehandicaptenbeleid streeft het departement niet (meer) naar volledig geïntegreerd beleid, maar wordt ingezet op versterking van de samenhang tussen enkele terreinen, zoals wonen en zorg, welzijn en zorg. Voor deze bevolkingscategorieën biedt de Welzijnswet kennelijk te weinig houvast om een overkoepelende visie te ontwikkelen en richting te geven aan de beleidsvorming. De verantwoordelijkheden zijn zodanig gespreid, dat coördinatie vanuit vws moeilijk te realiseren is. Dit laat onverlet, dat de welzijnssector een nuttige bijdrage levert aan het ouderenbeleid.

Het tweede element uit de eerste beleidsveronderstelling betreft de communicatieve kwaliteit van de beleidsnota's. Hoewel kritiek is geformuleerd op de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsnota's, moet worden vastgesteld, dat de hoofdboodschap van

deze nota's wel is overgekomen. Er is een belangrijke congruentie tussen de beleidsagenda's van de verschillende overheden. Op rijksniveau is deze tot stand gekomen, doordat het welzijnsbeleid zich sterk heeft georiënteerd op het algemene, overwegend sociaal-economisch getinte regeringsbeleid. Wat betreft de andere overheden is sprake van een diffuse beïnvloeding via proefprojecten en verschillende vormen van kennis-transfer. Een voorbeeld van een sectorbrede aanpak die zowel op overheden als uitvoerende instellingen is gericht, is het lokaal preventief jeugdbeleid. Het SCP zal hierover voorjaar 2003 rapporteren. Andere impulsen zijn echter wellicht van meer betekenis geweest voor de beleidscongruentie. Hierop wordt aan het eind van deze paragraaf teruggekomen.

Tegen deze achtergrond is de conclusie, dat het eerste element van de beleidstheorie – richting geven aan het brede welzijnsbeleid op rijksniveau – onvoldoende uit de verf is gekomen. Het is dan ook de vraag, of de doelstellingen en reikwijdte van de Welzijnsnota niet in overeenstemming moeten worden gebracht met de feitelijke reikwijdte en functie van de wet, namelijk inhoudelijk kader voor bestuur en beleid in de welzijnssector. De pretentie van de Welzijnsnota zou daarmee tot hanteerbare proporties kunnen worden teruggebracht. De beïnvloeding van provincies, gemeenten en instellingen blijkt een complex proces, waarin de Welzijnsnota een beperkte rol speelt.

Gemeentelijk welzijnsbeleid

Gemeenten worden geacht zelf welzijnsbeleid te ontwikkelen dat is afgestemd op de lokale sociale vragen. Een en ander is verwoord in het tweede element van de beleidstheorie. In paragraaf 2.5 is geconcludeerd, dat gemeenten een nogal divers beeld laten zien waar het gaat om de ontwikkeling van het welzijnsbeleid (in enge zin). De grotere gemeenten hebben de thema's uit de welzijnsnota's redelijk opgepakt en hebben een geïntegreerd beleid ontwikkeld, echter eerder in het kader van het stedelijk ontwikkelingsbeleid dan in het kader van het welzijnsbeleid. De kleinere gemeenten beperken zich tot subsidiëring van enkele traditionele welzijnsvoorzieningen. Zij hebben moeite een breder beleid te ontwikkelen, ook al omdat in een aantal van deze gemeenten de noodzaak daartoe minder evident is.

Wat betreft de invulling van de verantwoordelijkheid voor het uitvoerend welzijnswerk is in de wet weinig vastgelegd. Er zijn alleen procesvereisten opgenomen en een subsidiaire mogelijkheid tot het stellen van kwaliteitseisen. Deze zo goed als volledige decentralisatie heeft niet tot een algehele afbraak van het welzijnswerk geleid, zoals in de welzijnssector wel werd gevreesd. Op lokaal niveau heeft het welzijnswerk onder het regime van de Welzijnswet zijn positie op verschillende manieren weten te versterken, zowel strategisch als inhoudelijk. De toedeling van de verantwoordelijkheid voor het uitvoerend welzijnswerk aan de gemeenten heeft geleid tot schaalvergroting, integratie van werksoorten en verbreding van het werkveld. Deze organisatorische herschikkingen zijn uitgevoerd om de doelmatigheid te bevorderen en om beter te kunnen inspelen op de complexe sociale noden. De Welzijnsnota c.a. heeft hieraan een

bijdrage geleverd door de welzijnssector nadrukkelijk bij brede maatschappelijke vraagstukken te betrekken en nieuwe werkvormen te stimuleren. In de meeste gemeenten zijn de belangrijkste werksoorten herkenbaar aanwezig – ook al wordt in de lokale beleidsdocumenten nauwelijks of niet verwezen naar de Welzijnswet en de Welzijnsnota. Wel moet worden onderkend dat de omvang en kwaliteit van het voorzieningen-aanbod sterk uiteen kunnen lopen. Onder druk van maatschappelijke problemen en als gevolg van budgettaire beperkingen, zijn de beschikbare voorzieningen in de grotere gemeenten bovendien feitelijk overwegend op risico- of achterstandsgroepen gericht. Ze zijn hierdoor minder breed beschikbaar dan gezien de functie mag worden verondersteld. De sociale infrastructuur kan op deze wijze ongemerkt worden uitgehold.

De aansturing van het welzijnswerk – de derde bouwsteen van de beleidstheorie – levert blijkens het onderzoek nog de nodige knelpunten op. De in de wet besloten taakverdeling – gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor beleid en sturing en de instellingen dragen zorg voor de uitvoering – blijkt moeilijk te realiseren. Gemeenten bemoeien zich volgens de instellingen te veel met de uitvoering, terwijl de (monopolie)-instellingen op de stoel van de beleidsvoerder plaatsnemen, al was het maar omdat de gemeenten niet altijd voldoende informatie en professionele deskundigheid bezitten om het beleidsproces te sturen. Ook blijkt het niet gemakkelijk invulling te geven aan een meer zakelijke subsidierelatie op basis van resultaatsafspraken. Overigens is het de vraag of deze ontwikkeling in alle opzichten negatief moet worden beoordeeld. In het kader van netwerksturing – waarover dadelijk meer – kunnen instellingen als professionele maatschappelijke ondernemers een meer autonome functie in het beleidsproces vervullen, wanneer zij zich althans conformeren aan het gezamenlijk vastgestelde beleid.

Regierol

De gemeenten is gevraagd een regierol te vervullen in het kader van het lokale sociale beleid. Een en ander is verwoord in de vierde set veronderstellingen uit de beleidstheorie. De roep om een regisseur op lokaal niveau is ontstaan vanuit de behoefte om voor maatschappelijke achterstandssituaties een probleemgericht beleid te ontwikkelen. Dit beleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd door een netwerk van actoren uit horizontaal en verticaal georganiseerde beleidsvelden. Het proces van beleidsvorming binnen een dergelijk netwerk heeft sturing nodig om resultaten te kunnen bereiken. De regierol impliceert dat gemeenten of in voorkomende gevallen de provincies, de aangewezen partij zijn om als trekker in dit proces op te treden. Het project Lokaal sociaal beleid valt strikt genomen buiten het kader van de Welzijnswet. Deze opdracht is echter inhoudelijk en politiek goed te motiveren. Vanuit politiek gezichtspunt zijn gemeenten als eerste geëgitimeerd de welzijnsbelangen van de burgers te behartigen. Omdat de gemeenten in de afgelopen decennia een groot aantal taken op sociaal terrein overgedragen hebben gekregen, ligt inhoudelijk een regierol voor de gemeenten voor de hand. In dit veld zijn zij steeds belangrijkere spelers geworden. De vraag is echter of de gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om deze taak met succes op te pakken.

De invulling van de regierol heeft tot diverse knelpunten geleid. Belangrijke voorwaarden voor een geïntegreerde beleidsontwikkeling zijn de informatievoorziening, de organisatie van het ambtelijk apparaat en de interactieve aanpak. Uit het onderzoek is gebleken, dat gemeenten en vooral de grotere gemeenten in dit soort van zaken investeren. Zo wordt in toenemende mate aandacht besteed aan het verzamelen van voor het beleid relevante informatie. Verder hebben in de afgelopen jaren veel gemeenten hun beleidsorganisatie herzien en brede diensten ingesteld en de politieke aansturing hiervan versterkt. De organisatie van het beleidsproces ontmoet echter nog steeds kritiek. De nagestreefde interactiviteit komt nog niet goed uit de verf en blijft vaak steken in de oude inspraakvormen van meeluisteren en meepraten, maar niet in coproductie van beleid en meebeslissen. Ook het positief gewaardeerde streven naar integraal beleid op lokaal niveau blijft nog te veel in goede voornemens steken. De voor integrale beleidsvoering noodzakelijke samenwerking tussen instellingen komt moeizaam van de grond.

De invulling van deze organisatorische voorwaarden behoort overwegend tot de competentie van het lokale of provinciale bestuur. Belangrijke externe conditie is echter de bestuurlijke omgeving waarin gemeenten en provincies moeten opereren. Uit de analyse blijkt dat niet de Welzijnswet, maar GSB en BANS de bestuurlijke kaders bieden waarbinnen de overheden afspraken met elkaar maken om op een bepaald terrein tot een geïntegreerd beleid te komen.

Aansturing landelijke functie

De in de Welzijnsnota opgenomen beleidsvoornemens zijn richtsnoer voor de landelijke functie, via welke vws de inhoudelijke ontwikkeling in de welzijnssector stuurt. Zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, is de aansturing van de landelijke functie om diverse redenen niet optimaal geweest. vws heeft weliswaar een behoorlijke invloed gehad op de agenda van deze organisaties, maar het heeft de beschikbare stuurinstrumenten onvoldoende systematisch gehanteerd om de werkontwikkeling daadwerkelijk richting te geven en daarmee het uitvoerend werk te beïnvloeden, zoals in de vijfde bouwsteen van de beleidstheorie wordt verondersteld. De programmering van de landelijke functie is erg globaal gebleven, er zijn weinig prestatieafspraken gemaakt en het ontbreekt dikwijls aan wetenschappelijke evaluatie. Ook het kwaliteitsbeleid is blijven steken in ontwikkelingsprojecten voor enkele onderdelen van het werk. Weliswaar moet worden erkend dat de wettelijke mogelijkheden om vanuit de rijksoverheid een systematisch kwaliteitsbeleid te ontwikkelen en te implementeren beperkt zijn, maar tot nu toe is de houding te afwachtend geweest. De rijksoverheid zou als regisseur in het netwerk van overheden en welzijnsorganisaties het voortouw hebben kunnen nemen in de ontwikkeling van een systematisch kwaliteitsbeleid, op te bouwen vanuit de sector zelf.

Achterliggende vraag is uiteraard of kwaliteitsbeleid en -handhaving noodzakelijk zijn. De inhoudelijke ontwikkelingen in het veld en de noodzaak van een meer zakelijke

aanpak in de welzijnssector geven meer dan voldoende aanleiding voor een moderniserings- en professionaliseringsslag. De kwaliteit van het welzijnswerk is een belangrijke conditie voor de effectiviteit van het beleid. De sector zelf is ook tot dit inzicht gekomen, zoals blijkt uit de *Toekomstagenda* voor de welzijnssector – waarover in de volgende paragraaf meer.

In aansluiting hierop is de vraag aan de orde, hoe de organisaties van de landelijke infrastructuur zich hebben ontwikkeld. Conform de beleidstheorie (punt 6) dragen deze organisaties de ontwikkeling van de welzijnssector in het gedecentraliseerde beleidssysteem. Wanneer de omvang en de variëteit van organisaties en activiteiten als maatstaven wordt genomen, heeft de landelijke functie zich in de afgelopen jaren voorspoedig ontwikkeld. De Welzijnswet en in het bijzonder de Welzijnsnota hebben het kader geboden voor een meerjarige financiering. Daarnaast hebben de stimuleringsregelingen krachtens de Welzijnswet of andere regelgeving – deze worden nog behandeld – een positieve invloed gehad op de ontwikkeling van de landelijke organisaties in de sector. Op basis hiervan zijn professionele en redelijk stabiele organisaties opgebouwd. Deze organisaties slagen er bovendien in extra middelen uit de markt te halen om hun positie te verstevigen. Deze ontwikkeling heeft in combinatie met de fragmentarische aansturing door de rijksoverheid en de andere overheden er toe geleid, dat deze instellingen de ruimte hebben gekregen hun eigen koers bepalen.

Vanuit de beleidssystematiek is uiteraard de volgende vraag of de activiteiten van de landelijke functie van betekenis zijn voor de overheden en instellingen op provinciaal en gemeentelijk niveau. De vraag naar de functievervulling door de landelijke instellingen is niet gemakkelijk te beantwoorden. Er is geen systematisch inzicht in de resultaten van hun activiteiten beschikbaar. Dat wil niet zeggen dat er geen resultaten worden behaald, slechts dat er voldoende overzicht ontbreekt. Uit onderzoek onder afnemers van diensten van de landelijke instellingen komt een positief beeld naar voren. Een meerderheid vindt het aanbod voldoende, de ‘producten’ zijn over het algemeen redelijk tot goed bruikbaar.

Stimuleringsregelingen

vws hoeft zich niet te beperken tot de aansturing en subsidiëring van de landelijke functie, maar heeft ook het instrument van de financiële stimuleringsregeling ter beschikking om de ontwikkelingen in de welzijnssector te beïnvloeden. Voorbeelden zijn de regelingen voor de breedtesport en het algemeen maatschappelijk werk. Het departement heeft via de subsidievoorwaarden allerlei inhoudelijke criteria en spelregels vastgelegd, ook al biedt de wet formeel deze mogelijkheden nauwelijks of niet, om het sturingseffect te optimaliseren. Zoals mag worden verwacht (zie ook punt 7 van de beleidstheorie) is dit financieel instrumentarium behoorlijk effectief. Veel gemeenten en instellingen hebben ervan gebruik gemaakt. Hiermee heeft de centrale overheid invloed verworven op het gemeentelijk beleid van met name kleinere gemeenten en op

het functioneren van het betrokken maatschappelijke veld. In het kader van dit onderzoek zijn deze regelingen als zodanig niet nader onderzocht. Het is echter evident dat de uiteenlopende inhoudelijke en bestuurlijke vormgeving gemakkelijk leidt tot verkoking binnen het welzijnswerk en een extra administratieve belasting voor overheden en instellingen met zich brengt.

Provincies

De provincies hebben via hun verantwoordelijkheid voor de steunfuncties een gecompliceerder positie in de welzijnssector, zoals is af te leiden uit de achtste set beleidsveronderstellingen. Zij hebben als autonoom bestuur een eigen positie in bestel, maar vervullen tegelijkertijd een intermediaire functie tussen enerzijds het rijk en anderzijds gemeenten en (uitvoerend) welzijnswerk. De provincies hebben een uitweg gezocht door op basis van hun traditionele planningsexpertise een stevig autonoom beleid te ontwikkelen. Dit beleid sluit qua thematiek aan bij de rijksprioriteiten – conform de BANS-afspraken –, maar de uitwerking is sterk regionaal ingekleurd. Samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties werken de provincies dit beleid uit tot regiovisies en concrete sociale agenda's. De steunfunctie-instellingen voelen zich daarbij soms ingeklemd tussen de wensen van de verschillende stakeholders. Alles bij elkaar lijkt het er op, dat de Welzijnswet de provincies te weinig houvast biedt, terwijl tegelijkertijd ook de (wettelijke)verantwoordelijkheden op tal van verwante taakvelden, onder meer zorg en onderwijs, zijn verdampt. Zoals in paragraaf 2.4 reeds geconstateerd, zijn de provincies zoekend waar het gaat om de invulling van hun rol. De commissie-Simons – waarover straks meer – heeft een poging gedaan nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid te ontwikkelen, nu het accent van het sociale beleid is verschoven van provincies naar gemeenten.

Kweekkas

Om de doelstellingen van het welzijnsbeleid te realiseren, zijn er in de afgelopen jaren ook alternatieve beleidskaders aangewend, waarmee de ervaren tekortkomingen in de Welzijnswet zijn opgevangen. Deze waren niet in de beleidstheorie voorzien. In de eerste plaats zijn de diverse activiteiten en voorzieningen die binnen het welzijnswerk zijn ontstaan wettelijk geregeld via of krachtens een andere wet. Daarbij is te denken aan vve, sociale activering, kinderopvang, inburgering en mogelijk een Algemene dienstenwet. Deze ontwikkeling zou erop kunnen duiden dat de Welzijnswet vooral de functie heeft van kweekkas. Voorzieningen worden ondergebracht in de Welzijnswet om zich onder de hoede van de lokale overheden te ontwikkelen en hun waarde te bewijzen. Als die waarde dan vaststaat, neemt het rijk, door het introduceren van een nieuwe maatregel of wet, de sturing en uitvoering over. De achtergrond hiervan is, dat de rijksoverheid de kwantiteit en kwaliteit van het voorzieningenpakket wil garanderen. Deels onder druk van de gebruikers, deels vanwege het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast gelden financierings- en allocatieoverwegingen. Het rijk wil de vaak ontoereikende gelden zo gericht mogelijk verdelen en tevens zekerheid hebben over de financiële inzet van de gemeenten. Volgens deze opvatting biedt het model van de Welzijnswet onvoldoende garantie voor een gelijke behandeling van burgers en een zo gericht

mogelijk besteding van de middelen. De gevolgen van de volledige decentralisatie zijn op deze terreinen politiek niet acceptabel gebleken. Hoewel de functie van kweekkas zeker positief moet worden gewaardeerd, bedreigt deze handelwijze uiteindelijk de geloofwaardigheid van de Welzijnswet als beleidsinstrument. Bovendien veronachtzaamt deze handelwijze het feit, dat de wet de mogelijkheid biedt om via een AMvB voor bepaalde onderdelen van het uitvoerendwerk of de steunfunctie af te wijken van de standaardtaakverdeling en deze meer centraal aan te sturen.

Bestuursakkoord

Een tweede niet in de beleidstheorie opgenomen element was het Bestuursakkoord. Het departement van vws heeft via werkontwikkeling, stimuleringsregelingen en verwante regelgeving weliswaar invloed op het provinciale en lokale welzijnsbeleid, maar het staat de andere overheden en instellingen uiteindelijk vrij om al of niet gebruik te maken van het aanbod. Wel is in de wet de bepaling opgenomen, dat de overheden de onderlinge samenwerking bevorderen om de doelstellingen van de wet gerealiseerd te krijgen. Om de gewenste samenwerking tot stand te brengen heeft het departement ingespeeld op het BANS. Het BANS-traject biedt namelijk een kader om op basis van onderhandelingen met de andere overheden tot afspraken te komen over het beleid en de in te zetten (financiële) middelen. In 1999 hebben het rijk, de gemeenten en provincies een groot aantal inspanningsverplichtingen vastgelegd in het hoofdstuk over de sociale infrastructuur, die in een vervolgoverleg zijn geconcretiseerd. De inhoud ervan komt in belangrijke mate overeen met de inhoud van het *Beleidskader lokaal sociaal beleid* en de nota *Sociale kwaliteit*, zonder dat overigens naar de Welzijnsnota wordt verwezen. Er fungeert een periodiek bestuurlijk overleg specifiek om het welzijnsbeleid van de drie overheden beter op elkaar af te stemmen. Het BANS is als een redelijk effectieve invulling van het complementaire bestuur te beschouwen. Dankzij het bestuursakkoord spelen de provincies een actievere rol in het welzijnsbeleid en spannen zij zich in om de overeengekomen prioriteiten te realiseren. Uit het onderzoek in de gemeenten kan eveneens worden geconcludeerd, dat BANS de lokale beleidsagenda beïnvloedt en het lokale beleid meer impulsen geeft dan de Welzijnsnota. Dit geldt zeker voor de BANS-prioriteiten die inhoudelijk en financieel worden ondersteund. Het bestuursakkoord is als het ware een bypass langs de Welzijnswet om rechtstreeks op het provinciale en lokale beleid invloed uit te oefenen. Tegen deze achtergrond is er een betere koppeling tussen de Welzijnsnota en BANS aan te bevelen.

Conclusie

De Welzijnswet is van substantiële betekenis voor de ontwikkeling van het welzijnsbeleid van de diverse overheden. Via de instrumenten van deze wet, zoals Welzijnsnota, landelijke functie en stimuleringsregeling, heeft het rijk de agenda van provincie en gemeenten beïnvloed en hebben deze overheden een begin gemaakt met de ontwikkeling van een min of meer geïntegreerd welzijnsbeleid. Het systeem van de Welzijnswet is per saldo ook redelijk effectief gebleken voor de ontwikkeling van het welzijnswerk.

De landelijke functie heeft zich na een periode van herstructurering gestabiliseerd en levert een bijdrage aan de ontwikkeling van het welzijnswerk. Het uitvoerend welzijnswerk heeft zich boven verwachting gehandhaafd. De verdere ontwikkeling van het welzijnswerk is echter afhankelijk van een goede organisatie van de landelijke functie en een serieuze invulling van de bestuurlijke samenwerking. Hierbij zijn kritische kanttekeningen te plaatsen, die echter niet te herleiden zijn tot gebreken in de wetgeving. Het is meer een kwestie van beleid dan wetgeving.

De wet biedt geen bestuurlijk kader voor de coördinatie van het brede sociale beleid op rijksniveau en voor het intersectorale doelgroepenbeleid. Het is evenmin een adequaat kader voor het lokaal sociaal beleid. Gebleken is dat GSB en BANS vanwege het minder vrijblijvende karakter voor de ontwikkeling van het lokale beleid van meer betekenis zijn geweest dan de Welzijnswet. Tenslotte is de geloofwaardigheid van de wet verzwakt doordat belangrijke voorzieningen uit de wet zijn of zullen worden gehaald en elders ondergebracht.

2.8 Discussie, kanttekeningen en aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek naar de werking van de Welzijnswet zijn enkele beleidssuggesties te formuleren voor de verdere ontwikkeling en toepassing van de welzijnswetgeving en de bestuurlijke inbedding van het lokaal sociaal beleid. Voorts zijn kanttekeningen te plaatsen bij beleidsadviezen die in de afgelopen maanden over het gemeentelijke en provinciale welzijnsbeleid zijn uitgebracht.

Versterking algemeen beleid

Uit de voorgaande paragrafen doemt het beeld op, dat provincies en gemeenten conform de wensen van het rijk sterk richten op het bestrijden van maatschappelijke achterstanden of althans op het bereiken van risicogroepen. Algemene doelstellingen zoals stimulering van zelfstandigheid, bevordering van maatschappelijke participatie en versterking van de sociale infrastructuur blijken slechts weerklank te vinden voorzover zij op de specifieke bevolkingscategorieën en risicogroepen daarbinnen worden toegespitst. De instandhouding van algemene voorzieningen wordt afhankelijk gemaakt van de preventieve functie. Het is natuurlijk niet vreemd dat gemeentebestuurders zich in hun prioriteitenstelling laten leiden door de urgente maatschappelijke vraagstukken die zij in hun gemeente aantreffen. Het gevaar is echter aanwezig dat de sociale infrastructuur onvoldoende wordt onderhouden en de voorzieningen tekortschieten in hun primaire taak: het leveren van diensten waaraan iedere burger in meer of mindere mate behoefte heeft. Na een periode van bezuinigingen wordt nu bijvoorbeeld in het kader van het lokaal preventief jeugdbeleid een inhaalslag gemaakt om voorzieningen tot stand te brengen die een grotere verscheidenheid aan ouders en kinderen bedienen.

Recentralisatie of stimulering

Het meest principiële punt van discussie betreft de mate van decentralisatie in de welzijnssector. Hoewel de resultaten van het lokale en provinciale welzijnsbeleid niet blijken tegen te vallen, zijn er op rijksniveau geluiden te horen over de wenselijkheid van recentralisatie. Tegen de achtergrond van het toegenomen politieke belang dat wordt gehecht aan verantwoording afleggen, komt de vraag op in hoeverre ook op welzijnsterrein een aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is. Gemeenten en provincies zouden meer moeten worden gecommiteerd aan breed gedeelde doelstellingen van bij voorbeeld jeugdbeleid of integratiebeleid.

Tegen de achtergrond van de voorgaande rapportage over de werking van de Welzijnswet, is het echter de vraag of een herschikking van verantwoordelijkheden de meest aangewezen weg is om bestuurders van andere overheden te binden aan het rijksbeleid. Zowel bestuurders op rijksniveau als in gemeenten en provincies, maken in feite deel uit van eenzelfde kluwen van beleidsnetwerken. Zij opereren min of meer in eenzelfde politiek-maatschappelijk klimaat dat de ruimte bepaalt voor welzijnsbeleid en welzijnswerk. De beleidsagenda's op de diverse bestuursniveaus zijn in hoge mate congruent. Dit komt omdat zij een weerspiegeling vormen van de onderwerpen die in de politiek-maatschappelijke discussie centraal staan. Hieraan leveren overigens de landelijke instellingen hun bijdragen. De differentiatie per gemeente of provincie ontstaat door het belang dat het betrokken bestuur hecht aan een bepaald onderwerp en de specifieke context waarin het beleid moet worden uitgevoerd.

Wanneer het belangrijk is dat partijen zich committeren aan bepaalde prioriteiten, is recentralisatie vanwege mogelijke contraproductieve effecten niet de meest wenselijke oplossing. Wanneer een lokaal- of gebiedspecifiek beleid voor de effectiviteit van het overheidsoptreden van belang is, ligt het meer voor de hand met betrokken partijen een akkoord te sluiten, waarin zij zich verbinden de overeengekomen doelstellingen te realiseren. In zo'n akkoord moet voor de verschillende partijen een balans bestaan tussen baten en lasten. Een gericht (financieel) stimuleringsbeleid met voldoende vrijheidsgraden kan onderdeel van zo'n akkoord zijn. Als er een maatschappelijk draagvlak is voor bepaald beleid, zal de druk om op dergelijke regelingen in te schrijven groot zijn. Om effectief te zijn, moet de stimulering echter wel systematisch worden opgezet en lange tijd worden volgehouden. Het is bovendien aan te bevelen om voor dit soort regelingen eenzelfde standaardmodel te hanteren. Via het stellen van subsidievoorwaarden biedt zo'n standaardmodel een zeker evenwicht tussen de behoefte aan centrale aansturing en de beleidsruimte op uitvoerend niveau. Ook is het denkbaar dat dit soort regelingen een tijdelijk karakter heeft en de voortzetting wordt verzekerd via een verhoging van de algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies. Voor een dergelijke aanpak hoeft de Welzijnswet niet te worden gewijzigd.

Provinciaal sociaal beleid

Uit dit onderzoek komt naar voren, dat de (onderzochte) provincies zich weliswaar actief opstellen, maar volop bezig zijn met een herdefiniëring van hun rol. De commissie-Simons heeft een visie ontwikkeld op de verantwoordelijkheden en taken van de provincie op sociaal terrein (IPO 2002). Kernpunt is de versterking van de sociale infrastructuur. Hoewel de positie van de provincie op sociaal terrein in formeel opzicht niet sterk is, acht de commissie de provincie als democratisch gelegitimeerd bestuur voldoende in staat een regisseursrol op regionaal niveau te spelen. Als regisseur van regionale ontwikkelingen kan de provincie zorg dragen voor draagvlak en samenwerking, beleidsafstemming en doorbreking van verkokering. Daartoe worden twee nieuwe, onderling samenhangende instrumenten aangereikt, te weten het sociaal rapport en de sociale agenda. In de redenering van de commissie-Simons moet het sociaal rapport aanleiding zijn voor een publiek debat, dat resulteert in beleidsaanbevelingen c.q. sociale agenda, zowel in de richting van het eigen provinciaal bestuur als in de richting van het rijk en de gemeenten. Voor de uitvoering zou de provincie een overeenkomst kunnen sluiten, enerzijds met de betrokken rijksdepartementen, anderzijds met de gemeenten en maatschappelijke organisaties. Daarbij moet de inhoud van de sociale agenda zicht niet beperken tot het sociale domein, maar zich ook richten op de bijdragen die het fysiek-ruimtelijke beleid en het economisch beleid kunnen leveren aan de versterking van de sociale infrastructuur.

Er zijn in dit onderzoek belangrijke knelpunten rond de informatievoorziening gesignaleerd. Tegen deze achtergrond kan bundeling van de werkzaamheden en ondersteuning van gemeenten op dit vlak zeer zinvol zijn. Dit geldt zeker wanneer zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de landelijk beschikbare statistische gegevens. Dergelijke monitoren over de leefsituatie en politiek-maatschappelijke opvattingen van de bevolking kunnen echter niet meer dan een signalerende functie vervullen. De stap van signalering naar analyse vergt inzicht in regiospecifieke achtergronden en determinanten. Daarnaast moeten gegevens beschikbaar komen over de 'staat' van de lokale en regionale sociale infrastructuur. Een en ander vergt per regio een forse investering ter aanvulling van de landelijke data. Het is de vraag of hiervoor op provinciaal niveau voldoende middelen beschikbaar zijn.

De introductie van het instrument van de sociale agenda kan als een reactie worden gezien op de (negatieve) ervaringen die in enkele gemeenten zijn opgedaan met het opstellen van een brede sociale structuurschets of een meerjarig ontwikkelingsplan (in het kader van GSB). De commissie-Simons ziet weinig in integrale planning, maar kiest voor een agenda met concrete onderwerpen. De selectieve aanpak – een paar dingen goed doen in plaats van integrale planning – en het sluiten van overeenkomsten met relevante partners maken het proces inhoudelijk en bestuurlijk hanteerbaar. Het voorstel sluit in deze zin aan bij de bevindingen van dit rapport.

Lokaal sociaal beleid

Vastgesteld is, dat de Welzijnswet geen wettelijk kader biedt voor de verdere ontwikkeling van lokaal sociaal beleid. Wanneer men de ontwikkelingen rond het GSB en zijn brede doeluitkeringen volgt is het ook de vraag of een dergelijk kader wel tot de mogelijkheden behoort. Het lokaal sociaal beleid is feitelijk nauwelijks te begrenzen en raakt aan zoveel beleidsterreinen, dat hiervoor geen heldere en eenvoudige regelgeving is te ontwikkelen. Het ligt meer voor de hand in het kader van BANS afspraken te maken over een beperkt aantal doelstellingen voor (lokaal) sociaal beleid. Welke vorm aan een dergelijke *Sociale agenda* wordt gegeven, is van secundair belang. Het gaat erom dat de drie overheden zich committeren aan die agenda. Over een nader te selecteren aantal maatschappelijke vraagstukken worden concrete beleidsvoornemens geformuleerd; per thema worden afspraken vastgelegd over doelstellingen, inzet en prestaties. Bij het opstellen en vaststellen van die agenda worden relevante maatschappelijke organisaties betrokken. Provincies en gemeenten werken deze voor hun territorium uit en op basis hiervan worden de reguliere middelen en eventuele additionele rijksmiddelen verdeeld. Het SCP heeft daarover eerder voorstellen ontwikkeld (Roes 2002).

Een apart aandachtspunt hierin vormt de regierol van de gemeente; die behoeft versterking. Netwerksturing en beleidsuitvoering zijn voor verbetering vatbaar. Bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal sociaal beleid hebben de gemeenten en provincies met instellingen te maken die gebonden zijn aan rijksregels en ten opzichte van hen relatief autonoom opereren. Voorbeelden zijn zorg- en onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties of de centra voor werk en inkomen. Dit soort instellingen zullen alleen met de gemeenten en provincies afspraken (kunnen) maken wanneer zij daartoe door het rijk worden gestimuleerd. En voldoende beleidsruimte krijgen om lokaal- of regio-specifiek te kunnen opereren. Om een effectief lokaal sociaal beleid op te zetten, moet het akkoord tussen de overheden dus gecompleteerd worden met dereguleringsacties en prestatieafspraken voor de betrokken sectoren. Alles bij elkaar vraagt de introductie van lokaal sociaal beleid om een complexe bestuurlijke operatie op rijksniveau, die het kader van de Welzijnswet ver overschrijdt. Voor een paar onderwerpen is hier via BANS aan gewerkt en voor het brede sociale beleid in de steden via GSB. Versterking van deze lijn is kansrijk omdat het aansluit bij een maatschappelijke behoefte aan een heldere bestuurlijke taakverdeling in combinatie met deregulering en ontbureaucratisering.

Positie welzijnswerk

De welzijnssector heeft onder de titel *Welzijn versterkt* een uitgebreide maatschappelijke discussie geëntameerd over de toekomst van het welzijnswerk. Op verzoek van MO-groep, de Vereniging van directeurs van welzijnsinstellingen (Verdiwel) en de Vereniging voor sociaal-cultureel werk (vsw) publiceerde Hortulanus een zogenoemd 'statement' waarin hij de maatschappelijke betekenis en de prestaties van de sector beschrijft en ingaat op de beeldvorming en positionering van het welzijnswerk (Hortulanus 2001). In zijn essay benadrukt Hortulanus de rol van het welzijnswerk als een onmisbare schakel in het lokaal sociaal beleid.

Over de stellingname van Hortulanus is in de sector stevig gedebatteerd. Op basis van die discussie hebben de eerder genoemde partijen een agenda voor 2002-2006 opgesteld met als titel *Waar elke burger telt* (en ondertitel: *Investeren in de sociale infrastructuur*). Er is een aantal basisthema's geselecteerd waarop het welzijnsbeleid zich moet richten. Kern van de agenda is de verbetering van de sociale infrastructuur ("een dekkend netwerk aan voorzieningen en diensten die zorgen dat burgers maatschappelijk betrokken raken en zich daar goed bij voelen"). Daarbij "ziet de welzijnssector voor zichzelf de rol als spelverdeler weggelegd, een aanjager op het maatschappelijk middenveld". Om deze rol te kunnen spelen, is de komende periode vernieuwing en professionalisering van de sector nodig en moeten er nieuwe verhoudingen met overheden en uitvoerende partners worden nagestreefd (Leenders en Vlaar 2001).

Bij deze visie op het welzijnswerk zijn op basis van het verrichte onderzoek enkele kanttekeningen te plaatsen. Blijkens de *Toekomstagenda* eist de welzijnssector de regierol op bij de versterking van de sociale infrastructuur en de ontwikkeling van lokaal sociaal beleid. De maatschappelijke ondernemingen van de welzijnssector dienen zich in te zetten voor een dekkend netwerk van formele en informele voorzieningen en de keten-kwaliteit hiervan te bevorderen. Gezien de kerncompetenties van bepaalde werksoorten (buurtwerk, opbouwwerk, welzijnswerk ouderen, e.d.) is een dergelijke opstelling te begrijpen. De vraag is echter of het welzijnswerk in de praktijk de rol van spelverdeler en aanjager speelt en kan spelen. Uit eerder onderzoek naar de knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid (Gilsing et al. 2000) en het onderhavige onderzoek, zijn geen aanwijzingen gekomen dat een dergelijke functie in enige gemeente ten volle wordt uitgeoefend. Ook zijn er geen indicaties dat andere sectoren het welzijnswerk een dergelijke rol toedichten. De sociale infrastructuur bestaat uit een breed samenstel van voorzieningen en activiteiten. Afhankelijk van het maatschappelijk vraagstuk, worden bepaalde actoren gevraagd een bijdrage te leveren. De ene keer zal het welzijnswerk de primus inter pares kunnen zijn; de andere keer levert de sector een bescheiden uitvoerende bijdrage en kan de regie aan andere actoren worden overgelaten.

Het is voorts de vraag of het welzijnswerk gelegitimeerd is de regierol op zich te nemen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat het veeleer de gemeenten zelf zijn die zich verantwoordelijk voelen voor de netwerksturing en de regie proberen te voeren. Gemeenten zijn dus geneigd die de regierol voor zichzelf op te eisen en zijn niet genegen die bij het welzijnswerk neer te leggen. Daarin worden zij gesteund door het rijk, dat de regierol voor het lokaal sociaal beleid aan de gemeenten heeft toegewezen. Deze relativering van de regierol voor het welzijnswerk laat onverlet, dat het welzijnswerk wel een belangrijke rol kan spelen bij het ontwikkelen van lokaal sociaal beleid. Het beschikt over veel kennis van de sociale kaart en over informatie, deskundigheid en vaardigheden die van belang zijn voor het bij elkaar brengen van partijen en het ontwikkelen van een beleidsvisie.

Een ander belangrijk onderdeel van de toekomstvisie is de verbetering, modernisering en professionalisering van het welzijnswerk zelf, zodat een veelheid van maatschappelijke vraagstukken effectief kan worden aangepakt. Zoals eerder aangegeven, is op dit vlak in de afgelopen jaren wel een en ander bereikt. Zaken als informatievoorziening, werkontwikkeling, kwaliteitsbeleid en zakelijke bedrijfsvoering laten echter nog veel te wensen over. De *Toekomstagenda* vraagt hiervoor terecht aandacht. De modernisering en professionalisering van het welzijnswerk kan bereikt worden wanneer de werkgevers- en werknemersorganisaties, de organisaties van de landelijke infrastructuur en de overheden gemeenschappelijke lijnen uitzetten en concrete afspraken maken over sectorbrede innovatieprogramma's en opleidingen. Daarbij zouden de voorzieningen die tot de kern van het welzijnswerk behoren, zoals kinderopvang, jeugdwerk, buurtwerk en maatschappelijk werk, prioriteit verdienen. Dit zijn immers de voorzieningen waarmee de gemiddelde burger het meest in contact komt en waarmee de welzijnssector zich nog steeds het meest profileert.

Noten

- 1 Mondelinge mededeling vng over KPMG-rapport.
- 2 Lezing drs. F.A.M. Kerckhaert getiteld 'Beleidsopgaven voor gemeenten' op het congres Lokaal sociaal beleid op 27 januari 2000 in Den Haag.

DEEL II

EMPIRISCHE GEGEVENS

3 Het welzijns(wet)beleid van de rijksoverheid

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangestipt is bij de wijziging van de Welzijnswet in 1994 aangegeven dat de ontwikkeling van het welzijnsbeleid een verantwoordelijkheid is van alle drie de overheidslagen samen. Tegelijkertijd is ook een taakverdeling tussen deze drie lagen vastgelegd. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de taken die in de wet aan de rijksoverheid zijn toebedeeld en op de wijze waarop het rijk zijn taken vervult. Daarmee worden voor het rijksniveau de bouwstenen aangeleverd voor de in hoofdstuk 1 gegeven beantwoording van de onderzoeksvragen naar de werking van de Welzijnswet in de praktijk.

Voor een goed begrip van het object van onderzoek wordt dit hoofdstuk begonnen met een korte historie van de Welzijnswet zelf: de aanleiding voor de invoering, het oorspronkelijke karakter van de wet als ordeningswet en de betekenis van de wijzigingen in 1994 voor de ontwikkeling van de welzijnssector. Tevens wordt er op enkele, veelal technische, wijzigingen in de Welzijnswet na 1994 ingegaan en wordt er aandacht gegeven aan een aantal andere wetten die, naast de Welzijnswet zelf, van invloed zijn op het welzijnsterrein.

De beschrijving van het wettelijk kader voor het welzijnsbeleid wordt gevolgd door een analyse van de doelen voor dit beleidsterrein. Daarvoor wordt enerzijds teruggegrepen op de doelstellingen zoals deze in de Welzijnswet uit 1994 zijn geformuleerd en anderzijds op de uitwerking daarvan in de meest richtinggevende overheidsdocumenten, i.c. de Welzijnsnota's voor de perioden 1994-1998 en 1998-2002.

In de daaropvolgende paragraaf wordt vervolgens beschreven op welke wijze de rijksoverheid probeert deze doelen te bereiken. Voor deze beschrijving is uitgegaan van de instrumenten waarover het rijk voor de vormgeving van het welzijnsbeleid kan beschikken. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen instrumenten die direct te ontleen zijn aan de Welzijnswet, en instrumenten die binnen andere (wettelijke) kaders zijn gecreëerd. Doordat bij elk van de te onderscheiden instrumenten beschreven wordt hoe zij door de rijksoverheid worden benut en wat de invloed daarvan is op het realiseren van het gewenste welzijnsbeleid, wordt tevens een indruk gegeven van de doelmatigheid van het beschikbare instrumentarium. De beschrijving van het rijksbeleid is voor het grootste deel gebaseerd op de verschillende overheidsdocumenten over de Welzijnswet en het welzijnsbeleid. Deze documenten – wetsteksten, kamerstukken en dergelijke – worden in dit hoofdstuk niet altijd in chronologische volgorde besproken. Om de beschreven ontwikkelingen toch in de tijd te kunnen plaatsen – en hun onderlinge relaties te kunnen begrijpen – is als bijlage bij dit hoofdstuk een tijdsbalk met daarop de belangrijkste beleids- en wetgevingsstukken toegevoegd.

3.2 De Welzijnswet

De Welzijnswet kent een lange voorgeschiedenis die in de jaren zeventig begint. In die tijd was een brede planningswetgeving voorzien (Kaderwet specifiek welzijn) die gericht was op harmonisatie van wetgeving en beleid op het brede welzijnsterrein. Gemeenten en provincies zouden zeggenschap krijgen over voorzieningen in de sfeer van welzijn, zorg en onderwijs. Zij zouden de vele particuliere instellingen inhoudelijk gaan aansturen en ook financieren. Op deze wijze zou het welzijnsbeleid (in brede zin) beter moeten inspelen op de veranderingen in de samenleving. Vanuit deze beleidsfilosofie werden eisen aan het beleid geformuleerd die tot op de dag van vandaag belangrijke ijkpunten vormen voor het welzijnsbeleid. Het gaat om de samenhang in het uitgedijde stelsel van voorzieningen, de flexibiliteit om tijdig op nieuwe ontwikkelingen te kunnen reageren, de toegankelijkheid van de voorzieningen voor achtergestelde groepen, het democratisch functioneren met zeggenschap voor medewerkers en cliënten en om rechtszekerheid (CRM 1974). De lagere overheden zouden deze beleidsopgaven binnen door het rijk vastgestelde kaders moeten realiseren.

De brede planningswetgeving is echter nooit van de grond gekomen: het eerste kabinet-Lubbers heeft op basis van de nieuwe beleidsfilosofie van de zorgzame samenleving en de terugdringing van de overheidsbemoeienis de Kaderwet specifiek welzijn ingetrokken en in plaats daarvan diverse rijksbijdrageregelingen ingevoerd. Een groot deel van deze regelingen is in 1987 opgenomen in de toen van kracht geworden Welzijnswet. In deze wet werd vastgelegd dat de lokale overheden verantwoordelijk werden voor het instandhouden van een twintigtal voorzieningen die toen tot het welzijnsbeleid werden gerekend. De bijdragen van de rijksoverheid, die eerst per type welzijnsvoorziening aan de lokale overheden werden overgedragen, werden alle in het Gemeentefonds ondergebracht. Onder druk van de economische nood werd bovendien ongeveer 10% gekort op het budget.¹

De verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van het uitvoerende welzijnswerk werd overgedragen aan de provincies.

De summiere wet formuleerde geen operationele, inhoudelijke doelstellingen, maar was een ordeningswet via welke een reeks bij naam genoemde welzijnsvoorzieningen onder een paar nadere voorwaarden aan de gemeenten of provincies werd overgedragen. Deze voorwaarden hadden betrekking op het bereiken van achterstandsgroepen en op de eisen inzake pluriformiteit, deugdelijkheid, doelmatigheid en democratisch functioneren. Bovendien werd de mogelijkheid gecreëerd om in specifieke situaties opleidings-eisen te stellen. Op rijksniveau werd het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur verplicht tot een regelmatige rapportage over het gemeentelijk beleid inzake genoemde voorzieningen. Nadien ingevuld via onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau en enkele andere instituten. Voor de rijksvoorzieningen en uitkeringen voor nieuwe voorzieningen moest er een vierjaarlijks plan worden gepresenteerd

Vanuit bestuurlijk perspectief was de wet echter een doorbraak in het streven naar decentralisatie en deregulering. In de eerste plaats kregen de gemeenten en provincies een grote beleidsruimte. En daarmee de kans een samenhangend beleid te voeren en zelf de prioriteiten vast te stellen. De overheveling van de geormerkte rijksbijdragen naar het gemeente- en provinciefonds, leidde ertoe dat welzijn moest concurreren met andere lokale beleidsprioriteiten. In de tweede plaats kwam er een fundamentele verandering in de verhouding tussen overheid en particulier initiatief. De verticale structuur van het particulier initiatief werd, mede als gevolg van de landelijke herstructureringsoperatie, doorbroken en vervangen door een horizontale onderhandelingsrelatie tussen overheden en instellingen. De gemeenten beschikten over de financiën en de instellingen over sociale informatie en over professionaliteit. Nadat er onder druk van de gemeenten en provincies schaalvergroting tot stand was gekomen en het management een kwaliteitsslag had gemaakt, werden de instellingen serieuze, zo niet dominante gesprekspartners voor de lagere overheden.

De wetwijziging in 1994 laat de essentie van de Welzijnswet van 1987 intact, maar bevat enkele inhoudelijke en bestuurlijke wijzigingen, die voor de ontwikkeling van de welzijnssector niet zonder betekenis zijn.

Inhoudelijk is als eerste van belang, dat de rijksoverheid een helder gedefinieerde landelijke functie moet vervullen die meer is dan het zorgdragen voor een gelimiteerde lijst van landelijke voorzieningen. De functie omvat:

- a volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen in de samenleving;
- b het stimuleren van nieuw beleid, voorzieningen en activiteiten;
- c zorgdragen voor landelijke innovatieve projecten;
- d zorgdragen voor internationale uitwisseling;
- e zorgdragen voor een landelijke infrastructuur.

Voorts heeft de rijksoverheid de opdracht gekregen elke vier jaar een welzijnsnota te schrijven waarin relevante maatschappelijke ontwikkelingen worden geschetst en de hoofdlijnen van het welzijnsbeleid worden vastgelegd. Hiervoor moeten de andere overheden en de instellingen aan onderzoek van vws meewerken. Een en ander betekent dat vws een duidelijke politieke verantwoordelijkheid heeft gekregen voor de gedecentraliseerde welzijnssector als geheel.

Bestuurlijk is het ten eerste belangrijk dat er een consistente en heldere taakverdeling op een breed welzijnsterrein tot stand is gekomen: uitvoerend werk behoort tot het gemeentelijk takenpakket; de provincies blijven verantwoordelijk voor de steunfuncties. Het rijk heeft eveneens een samenhangend cluster taken landelijke functie genoemd. Overigens laat dit onverlet dat nog een paar voorzieningen tot de competentie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport blijven behoren. Ten tweede gaat de wet niet meer uit van de afzonderlijke welzijnsvoorzieningen, maar van welzijnsbeleid dat gericht is op de bevordering van de ontplooiingsmogelijkheden en participatie van burgers en op ondersteuning van personen in een achterstandspositie. Het derde

element is de opdracht aan de overheden om met elkaar en met het particulier initiatief samen te werken, gebaseerd op de beleidsbrief *Samenwerken langs nieuwe wegen, welzijnsbeleid in de jaren negentig* (WVC 1991).

De verbreding van de reikwijdte van de wet en de veranderde taakverdeling hebben belangrijke gevolgen voor de inhoud en vormgeving van het welzijnsbeleid op lokaal niveau. Gemeenten kunnen gemakkelijker aan de lokaal-specifieke welzijnsvragen tegemoetkomen en de samenhang in het werk bevorderen. Instellingen kunnen op de ontwikkelingen in de beroepspraktijk inspelen. Op deze manier is het mogelijk op lokaal niveau een min of meer samenhangend geheel van welzijnsvoorzieningen te realiseren en de sector te profileren. In de derde plaats zijn de kwaliteitsbepalingen van belang. De sector dient zelf zorg te dragen voor een verantwoorde kwaliteit van het werk en wordt gestimuleerd een landelijk kwaliteitssysteem op te zetten. Gemeenten kunnen vanaf nu specifieke kwaliteitseisen stellen en worden in het geval van de kinderopvang daartoe zelfs bij wet verplicht.

Sinds haar inwerkingtreding op 1 januari 1994 is de vernieuwde Welzijnswet in totaal tien keer gewijzigd. In de meeste gevallen gaat het om min of meer technische wijzigingen die uit externe ontwikkelingen voortvloeien, zoals de invoering van de derde tranche Algemene wet bestuursrecht, de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en het expireren van de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (TWSS). Twee wijzigingen worden door bestuurlijke en inhoudelijke overwegingen ingegeven. Ten eerste blijken de politieke opvattingen over kinderopvang snel te wijzigen. Er komt een stimuleringsregeling voor de kinderopvang; hiervoor zal de wet worden aangepast. Bovendien wordt een Wet kinderopvang in voorbereiding genomen. Terwijl de politiek in 1994 nog ervan overtuigd was dat de kinderopvang na een korte overgangperiode geheel zou moeten worden overgedragen aan de gemeenten, was in 1998 de overtuiging gegroeid dat kinderopvang een basisvoorziening is die in een aparte wet moet worden geregeld. De tweede set wijzigingen heeft betrekking op de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg, die na het aflopen van de eerdergenoemde TWSS een wettelijke basis nodig hadden. Hiervoor worden eerst aparte uitkeringen en later geïntegreerde specifieke uitkeringen verstrekt. Een voor de welzijnssector bestuurlijk novum daarin is de figuur van de centrumgemeenten, ontleend aan de TWSS. Daarmee wordt het regionale gat gedicht en de continuïteit van het opvangbeleid gegarandeerd.

Ontwikkelingen op andere terreinen

Het wettelijk kader voor het welzijnsterrein kan niet helemaal los worden gezien van de wettelijke ontwikkelingen op enkele verwante terreinen. De Vreemdelingenwet 2000 en de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing zijn reeds genoemd. De sociale vernieuwingswetgeving die tot 1998 geldig was, beoogde een gezamenlijke inspanning van overheden, organisaties en individuen op de terreinen van arbeid, onderwijs en scholing, woon- en leefomgeving en hulpverlening om maatschappelijke achterstand

te bestrijden (art. 1, sub a). De facto is het sociale vernieuwingsbeleid sterk gericht op langdurige werkloosheid en leefbaarheidsproblemen in de grote steden. De wet leidde tot een vergroting van de lokale beleidsruimte en een meer probleemgerichte, integrale en projectmatige manier van werken. Het welzijnswerk heeft hiervan ook weer geprofiteerd (Van der Pennen et al. 1996).

Voorts is de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) van 1990 en daarop gebaseerde regelgeving relevant. Hierin zijn enkele taken opgenomen die raakvlakken hebben met welzijnsvoorzieningen voor jeugdigen, zoals gezondheidsvoorlichting en opvoeding en jeugdgezondheidszorg. Daarnaast maakt de WCPV de lokale overheden verantwoordelijk voor het preventieve gezondheidszorgbeleid voor alle inwoners. In de toelichting op de wet wordt erop gewezen dat in dit beleid expliciet aandacht moet worden besteed aan kwetsbare groepen, zoals ouderen en gehandicapten. Waarbij de gemeenten ervoor moeten zorgdragen dat het preventieve aanbod aansluit op dat in de curatieve gezondheidszorg. Tevens wordt er gepleit om samenhang met het lokale welzijnsbeleid te creëren.

Ten slotte zij de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) genoemd, die eveneens met ingang van 1 januari 1994 van kracht is geworden. Deze wet legt de gemeente een zorgplicht op inzake de verstrekking van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. Enkele kleinere verstrekkingen worden onder de Algemene bijstandswet gebracht. Het idee achter de WVG is, dat de overzichtelijkheid en bereikbaarheid van het voorzieningenpakket voor gehandicapten wordt vergroot en de verstrekkingen beter op de lokale mogelijkheden en individuele omstandigheden kunnen worden afgestemd. In relatie tot de Welzijnswet is het vooral belangrijk dat gemeenten in staat gesteld worden een meer samenhangend beleid voor gehandicapten te voeren. Gezien de leeftijd van de meeste gebruikers van de WVG-voorzieningen geldt dit ook voor het door de gemeenten gevoerde ouderenbeleid.

3.3 De doelen van het welzijnsbeleid

Een eerste, en wellicht ook meest voor de hand liggende, vindplaats voor de doelen van het welzijnsbeleid is de tekst van de Welzijnswet. Deze uit 1987 stammende wet is in 1994 gewijzigd en daarbij zijn ook de doelen voor het op deze wet te baseren beleid opnieuw vastgesteld. Het welzijnsbeleid wordt daar omschreven als “de gezamenlijke inspanning van de overheden op maatschappelijk en sociaal-cultureel terrein, die tot doel heeft, in samenwerking met het particulier initiatief en andere betrokkenen:

- 1^e de ontplooiingsmogelijkheden van mensen te vergroten en hun zelfredzaamheid alsmede hun deelname aan de samenleving te stimuleren;
- 2^e personen die in een achterstandspositie zijn geraakt mogelijkheden te bieden hun positie te verbeteren;
- 3^e het welbevinden van personen in de samenleving op andere wijze te bevorderen” (art. 1b).

Op basis van met name de eerste twee doelen is het welzijnsbeleid dus enerzijds op te vatten als (algemeen) participatiebeleid en anderzijds als beleid gericht op het bestrijden van achterstanden. Uit de opsomming van de terreinen waarop de wet van toepassing wordt geacht, kan worden afgeleid dat het welzijnsbeleid geacht wordt zowel algemeen te zijn als zich specifiek op enkele nader omschreven doelgroepen (jongeren, ouderen, gehandicapten en etnische minderheden) te richten (art. 2a, 2i, 2j en 2k).

Hoe het rijk deze doelen denkt te kunnen bereiken, kan vervolgens worden afgeleid uit de diverse Welzijnsnota's die sinds 1994 zijn uitgebracht. De Welzijnsnota werd bij de wijziging van de wet in 1994 geïntroduceerd als de opvolger van het hiervoor al genoemde vierjaarlijkse rijksplan welzijnswerk. In de eveneens vierjaarlijkse Welzijnsnota wordt enerzijds verslag gedaan van het gevoerde welzijnsbeleid in de voorafgaande periode en anderzijds een beschrijving gegeven van het beleid dat het rijk zich voor de komende vier jaar voorneemt. De Welzijnsnota biedt de rijksoverheid, i.c. het ministerie van vws, dus de gelegenheid om de hoofdlijnen van het beleid uit te zetten en daarbij tevens aan te geven welke bijdragen daarbij van de andere betrokken partijen (decentrale overheden, particulier initiatief en burgers) gewenst of verwacht worden (art. 8). Hieronder zal, voorzover mogelijk, per doel worden aangegeven hoe deze in de opeenvolgende Welzijnsnota's aan de orde zijn gesteld.

Deelname aan de samenleving

De eerste Welzijnsnota was geschreven onder de verantwoordelijkheid van het eerste kabinet-Kok. Dit kabinet ging uit van het motto 'Werk, werk, werk' en besteedde veel aandacht aan maatschappelijke participatie, bij voorkeur via betaalde arbeid. Daarbij werd overigens wel de eigen verantwoordelijkheid van de burger vooropgesteld en werd bij de zogenoemde achterstandsgroepen een dringend appèl gedaan op het eigen vermogen. De Welzijnsnota 1994-1998, die zeer toepasselijk de naam *Naar eigen vermogen* meekreeg, weerspiegelde zeer duidelijk de politieke prioriteiten van dat moment. In de nota werden vijf thema's centraal gesteld: werk, zelfstandigheid, preventie, kwaliteit en sport. Daarnaast werd summier aandacht besteed aan de onderwerpen: informatievoorziening, onderzoek en professionalisering (zie hierna § 2.4.1). Rond de vijf centrale thema's werden afzonderlijke programma's ontwikkeld, dat wil zeggen "een systematisch opgezet, samenhangend geheel van projecten, projectmatige activiteiten en eventueel onderzoek". De programma's zouden in de looptijd van de nota tot ontwikkeling moeten worden gebracht dan wel worden uitgevoerd.

Met het aanwijzen van juist deze thema's werd aangegeven, dat ook de activiteiten van het welzijnswerk gericht moeten worden op het realiseren van de hoofddoelstelling van het welzijnsbeleid. Het centraal stellen van een onderwerp als werk betekent in feite, dat de lijn uit het sociale vernieuwingsbeleid wordt doorgetrokken en dat het welzijnswerk een belangrijke bijdrage moet leveren aan sociale activering. Met de keuze voor het thema sport wordt aangegeven, dat naast (betaald) werk ook andere

wijzen van deelname aan de samenleving van belang werden geacht. Daarover wordt in de nota onder meer opgemerkt dat sport niet alleen kan bijdragen aan integratie van grote groepen in de samenleving, maar ook van belang is voor de gezondheid en vitaliteit van de bevolking als geheel. Sport wordt dan ook “als zinvolle vrijetijdsbesteding en als bindmiddel in de samenleving” een belangrijke maatschappelijke functie toegedicht.

Het thema zelfstandigheid uit de eerste Welzijnsnota sluit aan op het streven van het toenmalige kabinet de burgers meer aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid en groepen in achterstandssituaties zodanig toe te rusten, dat ernstigere problemen worden voorkomen. In belangrijke mate zijn de projecten van het thema zelfstandigheid gericht op het versterken van kennis en vaardigheden van etnische groepen en gehandicapten en/of ouderen. Dit om deze groepen te kunnen laten deelnemen aan de Nederlandse samenleving en deze zo min mogelijk een beroep te laten doen op specifieke voorzieningen. Vooral de ondersteuning van ouderen krijgt voorrang.

In de tweede Welzijnsnota, die werd uitgebracht onder de naam *Werken aan sociale kwaliteit* en de periode 1998-2002 bestrijkt, komen de thema's participatie en zelfstandigheid weer terug. Zij worden nu echter in een breder kader geplaatst, waardoor zij een andere invulling krijgen. Deze veranderde invulling laat zien hoe bij het aantreden van het tweede kabinet-Kok de politieke prioriteiten inmiddels waren verschoven. De beleidslijn om het welzijnswerk in te zetten voor arbeidsparticipatie en sociale activering wordt weliswaar voortgezet, maar is duidelijk minder prominent. Het onderwerp krijgt alleen nog (bescheiden) aandacht als onderdeel van de programmalijn *Tegengaan van sociale uitsluiting*. Bovendien verschuift in deze kabinetsperiode de uitvoering van vws naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als gevolg van de invoering van de stimuleringsregeling Sociale activering.

vws verbreedt het thema van arbeidsparticipatie tot maatschappelijke participatie; het beleid op dat terrein omvat een grote diversiteit van activiteiten in de sfeer van welzijn en zorg wordt, zoals ondersteuning van het vrijwilligerswerk, stimulering van jeugdvoorzieningen, community care en het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen, enzovoorts.

Het gaat in deze nota dus vooral om de participatie van burgers als consument, cliënt en patiënt, waarvoor op lokaal niveau de condities moeten worden geschapen. Dit gebeurt in de vorm van een toegankelijk aanbod van voorzieningen voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning. Voor jeugdigen, ouderen en gehandicapten worden bovendien specifieke projecten aangekondigd. Er is hier sprake van een verschuiving van eigen verantwoordelijkheid naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van instellingen, overheden en burgers.

Bestrijding van achterstand(ssituaties)

In de eerste Welzijnsnota wordt dit tweede doel van het welzijnsbeleid, zoals ook al blijkt uit de namen van de thema's, feitelijk nauwelijks aan de orde gesteld. Wellicht is dit te verklaren uit het feit dat voor het bereiken van dit doel inmiddels een ander

wettelijk kader was geschapen. In 1994 was immers ook de hiervoor al genoemde Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (TWSS) van kracht geworden. Een wet die het met name de lokale overheden mogelijk moest maken om door bundeling van maatregelen en financieringsstromen een einde te maken aan achterstandssituaties. Uit onderzoek naar de effecten van het sociale vernieuwingsbeleid kwam vervolgens naar voren dat het sociale vernieuwingsbeleid en het welzijnsbeleid op lokaal niveau nauw met elkaar verweven waren geraakt. De voor het sociale vernieuwingsbeleid kenmerkende aanpak voor de bestrijding van achterstanden had ertoe geleid, dat in het welzijnsbeleid nieuwe accenten werden gelegd. Dit werd ook vertaald in een andere aanpak: meer dan daarvoor het geval was, was het nu ook in het lokale welzijnsbeleid gemeengoed geworden om meer probleemgericht te gaan werken en naar een integrale benadering te streven.

Deze onderzoeksbevindingen waren – evenals de politieke beraadslagingen over de eerste Welzijnsnota – voor de verantwoordelijke staatssecretaris aanleiding tot de introductie van het beleidskader *Lokaal sociaal beleid (LSB)*. Lokaal sociaal beleid kan worden gedefinieerd als een geconcentreerde beleidsinspanning om hardnekkige maatschappelijke achterstanden te bestrijden. Om de effectiviteit van het sociale beleid te bevorderen, werd een geconcentreerde aanpak noodzakelijk geacht. Welzijnsbeleid werd een onderdeel van het LSB. En het welzijnswerk is een van de instrumenten die voor de verschillende onderdelen van LSB zou kunnen worden ingezet. Zoals gezegd, werd voor het lokaal sociaal beleid een apart beleidskader ontwikkeld (zie voor een bespreking hiervan § 2.4.1). De ondersteuning van het lokale sociale beleid werd als programmalijn opgenomen in de tweede Welzijnsnota. Waarmee de achterstandsbestrijding dus weer als volwaardig doel van het welzijnsbeleid lijkt te worden beschouwd. Een van de onderwerpen die in de bespreking van de programmalijn aan de orde komen, is het versterken van de leefbaarheid en sociale samenhang op wijk- en buurtniveau. Ook deze zogenoemde wijkaanpak is een erfenis van het sociale vernieuwingsbeleid, waarbij met behulp van een gebundelde aanpak geprobeerd wordt de problematiek in zogenoemde achterstandswijken aan te pakken.

Welzijnsbevordering

Door het ontbreken van een nadere specificatie heeft het derde doel van het welzijnsbeleid een zeer algemeen karakter. Het kan wellicht nog het best worden aangeduid met preventie, tevens de naam van een van de vijf thema's uit de eerste Welzijnsnota. Uit de invulling die daar wordt gegeven, blijkt dat preventie voor het grootste deel (lokaal) preventief jeugdbeleid is en zich richt op een positieve ontwikkeling van kinderen en voorkoming van criminaliteit, bijvoorbeeld via opvoedingsondersteuning en jeugdvoorzieningen. Het thema kent een grote mate van continuïteit. De hoofdlijnen van dit beleid zijn in aparte interdepartementale nota's geformuleerd, zoals het beleidskader *Preventieve en curatieve jeugdzorg*. Dit beleid wordt in het kader van BANS-Jeugd verder ontwikkeld en geïntensiveerd.

Het beleid voor kwetsbare groepen kan ook als (secundaire) preventie worden opgevat. Het thema zelf wordt in de eerste Welzijnsnota wel al aan de orde gesteld, maar krijgt pas in de tweede nota in de programmalijs *Tegengaan van sociale uitsluiting* een nadere uitwerking. Sociale uitsluiting is dan inmiddels ook een internationaal veelgebruikt begrip geworden. Inhoudelijk komt de uitwerking erop neer, dat een groot aantal uiteenlopende zorg- en welzijnsvoorzieningen zou moeten samenwerken om de vele verschillende groepen die tot de categorie kwetsbaar kunnen worden gerekend, zo veel mogelijk in de eigen leefomgeving te ondersteunen en (weer) op te nemen in de samenleving. Overigens wordt de operationalisering van dit beleid verschoven naar het overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In de loop van de kabinetsperiode zijn er gesprekken met gemeenten geweest, waarin het voornemen is uitgewerkt, de doelgroep nader is gedefinieerd en het idee van maatschappelijk herstel uitgewerkt is. Volgens de beleidsmakers vervult de welzijnssector hierin een centrale rol. Deels vanwege de ervaring met begeleiding en ondersteuning van mensen. Deels vanwege de integrerende benadering die voor mensen met een meervoudige en complexe problematiek nodig is. Uit deze uitwerking blijkt dat het beleid onder deze titel ook onder het achterstandsbeleid gerangschikt zou kunnen worden. Het beoogt immers de harde kern van de sociale problematiek aan te pakken, meestal een combinatie van persoonlijke en maatschappelijke problemen. Het thema wordt 'belegd' met de al eerdergenoemde projecten sociale activering en maatschappelijk herstel. En met enkele andere projecten waarin de deskundigheid van beroepskrachten en vrijwilligers en de multidisciplinaire samenwerking worden gefaciliteerd.

3.4 De instrumenten voor welzijnsbeleid

Er is al aangegeven dat de interpretatie van de doelen van het welzijnsbeleid, zoals deze zijn vastgelegd in de Welzijnswet uit 1994, sterk beïnvloed is door de (politieke) prioriteiten die de respectieve kabinetten stelden. Dit heeft ook met zich meegebracht, dat de inhoud van het welzijnsbeleid op rijksniveau in hoge mate wordt bepaald door de inhoud van het rijksbeleid in andere sectoren. Deze verwevenheid van het welzijnsbeleid met het rijksbeleid in brede zin, heeft gevolgen voor de mogelijkheden voor het rijk dit beleid te sturen. In de praktijk blijken deze mogelijkheden namelijk niet beperkt te blijven tot de ruimte die de bepalingen in de Welzijnswet over de rol en taak van de rijksoverheid bieden. Voor een beschrijving van de instrumenten die de rijksoverheid ter beschikking staan om het welzijnsbeleid te sturen, kan daarom niet worden volstaan met een opsomming van de verantwoordelijkheden die deze wet aan de centrale overheid oplegt. Daarmee zou immers een vertekend beeld van de werkelijkheid worden gegeven. Daarom wordt er – nadat er op de sturingsinstrumenten die het rijk rechtstreeks aan de Welzijnswet kan ontleen, is ingegaan – ook aandacht gegeven aan enkele ontwikkelingen die zich als het ware parallel aan de vormgeving van het welzijnsbeleid hebben voorgedaan. Het gaat daarbij wel om slechts een paar van de vele voorbeelden die van dit 'parallele' welzijnsbeleid te geven zijn. Zij zijn vooral om hun

actualiteitswaarde gekozen, dan wel om hun invloed op de Welzijnswet en het welzijnsbeleid in brede zin te illustreren.

In deze paragraaf wordt een aparte plaats ingeruimd voor een bespreking van het al eerdergenoemde en in 1999 afgesloten Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS). Er is voor deze aparte bespreking gekozen vanwege de gevolgen die het BANS voor de onderlinge verhoudingen tussen de drie overheidslagen heeft (gehad) en daarmee ook voor de sturing in het sociale of welzijnsbeleid op decentraal niveau.

Zoals gezegd, zal de bespreking van de sturingsinstrumenten in het welzijnsbeleid echter begonnen worden met een overzicht van de mogelijkheden die de Welzijnswet zelf de rijksoverheid al biedt. Namelijk de hiervoor al aangehaalde Welzijnsnota (art. 8), de zogenoemde landelijke functie (art. 1e en art. 4) en rijkssubsidies of stimuleringsmaatregelen (art. 9 en 10).

3.4.1 Instrumenten ontleend aan de Welzijnswet

Welzijnsnota

In het voorgaande is al enige malen naar de twee Welzijnsnota's verwezen die sinds de wijziging van de Welzijnswet in 1994 zijn uitgebracht. Daarbij is gebleken dat de doelen van het welzijnsbeleid een afgeleide zijn van de doelen van het regeringsbeleid in brede zin. Dit verklaart wellicht ook dat – zoals uit de tweede Welzijnsnota *Werken aan sociale kwaliteit* blijkt – de afspraken die in het kader van het grotestedenbeleid (GSB) of het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) zijn gemaakt inmiddels belangrijker zijn dan die rond de implementatie van het welzijnsbeleid zijn gemaakt (TK 1998/1999a).²

Wat de doelen van het welzijnsbeleid nu precies zijn, moet echter toch vooral worden afgeleid uit de thema's of programmalijnen die in de respectieve nota's centraal worden gesteld. In de inleidende hoofdstukken wordt – geheel in lijn met wat de Welzijnswet stipuleert – vooral ingegaan op de “ontwikkelingen die van invloed zijn op het maatschappelijke en sociaal-culturele leven in Nederland”.

De Welzijnsnota moet echter niet alleen vooruitblikken. Volgens de Welzijnswet is het ook de bedoeling dat er verslag wordt gedaan van de activiteiten die op het terrein van het welzijnsbeleid zijn ondernomen. Voor de dubbele taak van de nota (evalueren én vooruitblikken) is een oplossing gevonden door de Welzijnsnota vanaf 1998 in twee delen uit te brengen. In het eerste deel wordt er verslag gedaan van de inspanningen en de resultaten daarvan uit de afgelopen periode. Het tweede deel is gewijd aan de aandachtspunten voor het toekomstige beleid.³ Wellicht is het door deze tweedeling dat de meeste ruimte in de Welzijnsnota's is ingeruimd voor een beschrijving van de diverse onderdelen van de programma's of programmalijnen. En dat de daadwerkelijke doelstellingen voor het welzijnsbeleid nauwelijks staan uitgeschreven. Vooral de evaluerende delen van de beide Welzijnsnota's kennen een sterk opsommend karakter. Ditzelfde geldt voor de zogenoemde “nadere uitwerking” van de vijf programmalijnen uit de tweede Welzijnsnota, die een halfjaar na de bespreking van deze nota aan de Tweede Kamer werd voorgelegd (TK 1999/2000b).⁴

In de Welzijnswet is vastgelegd dat het de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is die de Welzijnsnota voorlegt aan de kamers der Staten-Generaal.⁵ In de praktijk brengt dit met zich mee dat de nota voorbereid en uitgewerkt wordt op het ministerie van vws. Wellicht is het deze omstandigheid die ertoe heeft geleid dat dit ministerie in feite al in de eerste Welzijnsnota een coördinerende functie voor het algemene welzijnsbeleid heeft geclaimd. Deze claim is met de acceptatie van de nota *Naar eigen vermogen* ook door de Tweede Kamer geaccordeerd. Toch is de Welzijnsnota niet het overkoepelende, ook andere departementen aangaande beleidsdocument voor het sociale en culturele beleid in Nederland geworden. Daarvoor blijken de voornemens die in de opeenvolgende nota's worden aangekondigd toch te sectoraal te zijn: deze hebben vooral betrekking op de beleidsterreinen waarvoor het ministerie van vws zelf in eerste instantie verantwoordelijk is.

De gezamenlijke voorbereiding van de Welzijnsnota door de diverse directies op het ministerie heeft er wel toe geleid dat het beleid op de verschillende terreinen van het departement beter op elkaar lijkt te worden afgestemd. Dit geldt vooral voor de afstemming tussen de terreinen zorg (care) en welzijn.

Het penvoorderschap van de Welzijnsnota wordt door het ministerie van vws ook benut om aandacht te vragen voor onderwerpen die het van belang acht, maar waarmee het, i.c. de rijksoverheid, naar de letter van de Welzijnswet geen directe bemoeienis heeft. Zo wordt in er in beide Welzijnsnota's uitgebreid aandacht besteed aan de door het rijk voorgenomen maatregelen ter bevordering van de kwaliteit in de welzijnssector. In de Welzijnswet zelf is vastgelegd dat kwaliteitsbevordering van het uitvoerend of steunfunctiewerk in eerste instantie de taak is van de subsidieontvanger. De subsidieverlener (ook als dat de rijksoverheid zou zijn) kan hoogstens in de voorwaarden kwaliteitseisen stellen (art. 7). In de eerste Welzijnsnota, *Naar eigen vermogen*, geeft de verantwoordelijke staatssecretaris echter al aan zo een groot belang te hechten aan de kwaliteit van het welzijnswerk en de dienstverlening, dat rond dit thema een eigen programma wordt opgezet. Dit programma omvat een achttal speerpunten, zoals kwaliteit van het lokaal welzijnsbeleid, kwaliteit gehandicaptenzorg, kwaliteit zorg voor ouderen en kwaliteit kinderopvang. Ook het informatie- en technologiebeleid wordt in dit programma opgenomen. Wat de informatievoorziening betreft, wordt er onderscheid gemaakt tussen enerzijds de informatieverstrekking aan de burger/gebruiker – waarbij de technologie een belangrijke rol zou moeten spelen – en informatievoorziening in de sector. Voor dit laatste wordt aangekondigd dat er gestreefd wordt naar afspraken over definities en standaardisering, naar samenwerking en taakverdeling en naar afstemming en uitwisseling van informatie. De concrete uitwerking van dit streven is in een apart actieprogramma vastgelegd.

Voor de uitvoering van de diverse projecten die in het kader van het programma Kwaliteit zullen worden geëntameerd, wordt samenwerking gezocht met de diverse relevante landelijke koepels van decentrale overheden en aanbieders. Ook de instellingen uit de landelijke infrastructuur (zie volgende paragraaf) zullen, zo wordt in de nota aangekondigd, bij de implementatie van de beleidsvoornemens worden betrokken.

Ook in de tweede Welzijnsnota, *Sociale kwaliteit*, wordt voor de kwaliteit van de voorzieningen een eigen programmalijn ingeruimd. Met de specifieke aandacht voor dit onderwerp wil de rijksoverheid, i.c. de staatssecretaris van vws, niet alleen bevorderen dat de kwaliteit van het voorzieningenaanbod wordt verhoogd en beter aansluit op de vragen en behoeften van de burger. Bedoeling is ook dat door het verhogen van de kwaliteit – en daardoor de bevordering van de professionalisering van de welzijnssector – de positie van deze sector zelf wordt verstevigd. Het opnieuw opnemen van het aandachtspunt kwaliteit in de Welzijnsnota wordt daarmee ook tot een politieke uitspraak over het belang van het welzijnswerk voor het kunnen bereiken van de algemene doelen van het rijksbeleid.

Ook het thema informatievoorziening komt in een van de programmalijnen van de tweede Welzijnsnota terug. Zij het dat het nu geen onderdeel meer uitmaakt van een programma rond kwaliteit, maar samen met onderzoek en monitoring in een andere programmalijn is ondergebracht. Voor deze programmalijn wordt aangegeven dat zij als centrale doelstelling heeft dat onderzoek, monitoring en informatievoorziening de gegevens moeten leveren “op basis waarvan een zo goed mogelijke onderbouwing, uitvoering en evaluatie van het welzijnsbeleid plaats kan vinden”. Over de informatievoorziening wordt verder opgemerkt dat waar het de sectorinformatie – informatie over organisaties en beroepsgroepen – betreft er nadrukkelijk gestreefd wordt naar meer afstemming in met name de registratie binnen de verschillende werksoorten (TK 1998/1999a).⁶

Landelijke functie

Bij het bespreken van de Welzijnswet zelf in paragraaf 3.2, is al aangegeven dat bij de wijziging in 1994 onverkort werd vastgehouden aan de essentie van de wet uit 1987: decentralisatie van de beleidsverantwoordelijkheid. Wel werd de landelijke functie die het rijk had te vervullen vanaf dat moment inhoudelijk helder ingevuld. Tot deze landelijke functie hoort onder meer

- 1 het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur;
- 2 het stimuleren van nieuw beleid, voorzieningen en activiteiten, onder meer door het opzetten dan wel financieren van landelijke projecten;
- 3 het volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen.

Zoals hierboven al is aangegeven, komen de ontwikkelingen die zich in het welzijnsbeleid én in de welzijnssector voordoen aan bod in de Welzijnsnota's. In het navolgende zal nader worden ingegaan op de andere twee aspecten van de landelijke functie. In het verlengde hiervan zal vervolgens nader worden ingegaan op het in 1998 door het ministerie van vws gepresenteerde beleidskader *Lokaal sociaal beleid*. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de manier waarop de rijksoverheid lokale overheden wil steunen bij het uitvoeren van het welzijnswerk.

Landelijke infrastructuur

De landelijke infrastructuur voor het welzijnsbeleid wordt gevormd door (mede) door het ministerie van vws gesubsidieerde (landelijke) instellingen op dit werkterrein. De landelijke instellingen kunnen worden onderscheiden in drie typen. Het eerste type houdt zich voornamelijk bezig met onderzoek (w.o. monitoring) en werkontwikkeling. Voorbeelden van instellingen van dit type zijn het Nederlands instituut voor zorg en welzijn (NIZW), het Verwey-Jonker Instituut en FORUM Instituut voor multiculturele ontwikkeling. Instellingen van het tweede type, zoals VluchtelingenWerk Nederland (VWN) of de Nederlandse bond van plattelandsvrouwen vervullen voornamelijk een platformfunctie voor specifieke groepen en hebben een vertegenwoordigende of belangenbehartigende rol. De type-3-instellingen zijn elk belast met een specifiek onderdeel van het welzijnsbeleid en houden zich onder meer bezig met voorlichting, juridische ondersteuning of het stimuleren van het publieke debat. Instellingen als het Nationaal instituut voor budgetvoorlichting (Nibud), de stichting De Ombudsman en de stichting De Rode Hoed worden tot dit derde type gerekend (Brandsen et al. 2002).⁷

Op de instellingen uit de landelijke infrastructuur wordt vooral een beroep gedaan bij de realisatie van wat in de tweede Welzijnsnota de “voorwaardenscheppende programma’s” worden genoemd: professionaliteit en kwaliteit van aanbieders van zorg en welzijn enerzijds en onderzoek, monitoring en informatiebeleid anderzijds (TK 1998/1999a). Hierbij moet wel worden aangetekend dat in de financiering en aansturing een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de drie typen instellingen.

De diverse instellingen worden dan wel alle tot de landelijke infrastructuur voor het welzijnsbeleid gerekend, maar dit neemt niet weg dat voor een belangrijk deel van hen het ministerie van vws niet de enige financieringsbron is. Veel instellingen worden namelijk tegelijkertijd ook door andere ministeries gesubsidieerd en aangestuurd. Uit onderzoek onder 26 van de landelijke instellingen blijkt dan ook, dat zij aan de implementatie van de door het ministerie van vws voorgenomen welzijnsbeleid slechts een deel van hun capaciteit besteden (Brandsen et al. 2002). Voor de instellingen van het eerste type geldt bovendien dat zij de ruimte hebben gekregen om zich tot ‘onafhankelijke’ organisatie te ontwikkelen. Daarmee is in de loop der jaren echter wel de structurele instellingssubsidie gestaag teruggelopen die zij van het ministerie ontvangen. Zo omvat bij een van de grootste instellingen (NIZW) deze subsidie inmiddels niet meer dan circa 40% van de totale begroting. Daarnaast ontvangt het instituut jaarlijks nog ongeveer hetzelfde bedrag aan projectgebonden subsidies van het ministerie van vws en moet het zelf door acquisitie van opdrachten van derden in zijn financiering voorzien. Voor een collega-instituut als het Verwey-Jonker Instituut gelden de volgende verhoudingen: 40% van de begroting wordt gefinancierd uit een programmasubsidie van het ministerie van vws, dat daaraan, incidenteel, circa 5% aan projectgebonden subsidies toevoegt; de overige 55%-60% moet ‘op de markt’ worden verdiend.⁸ Het gevolg hiervan is, dat deze organisaties bij het opstellen van hun werkprogramma’s zich tevens door de vraag van ‘de markt’ laten leiden.

De instellingen grijpen hun onafhankelijkheid ook aan om zelf over de inhoud van de werkprogramma's en producten te beslissen. Raadpleging van hun werkprogramma's leert ook, dat deze inderdaad slechts voor een deel worden gevuld met projecten die rechtstreeks zijn terug te voeren op de ideeën en beleidsdoelstellingen van het ministerie van vws en de thema's en prioriteiten uit de Welzijnsnota. Het andere deel bestaat uit projecten en activiteiten die in opdracht van anderen dan wel op initiatief van de instellingen zelf uitgevoerd worden.

Deze ontwikkeling wordt ook in de hand gewerkt door het feit, dat de onderwerpen die in de opeenvolgende Welzijnsnota's aan de orde worden gesteld vaker wel dan niet in elkaar overlopen. Vertegenwoordigers van de instellingen uit de landelijke infrastructuur geven aan, dat de indeling uit de Welzijnsnota's als inconsequent en soms verwarrend wordt ervaren. Temeer daar de thema's niet altijd even consistent worden ingevuld. Het onder een andere noemer onderbrengen van een project of experiment mag dan wel het resultaat zijn van voortschrijdend inzicht bij het departement, het maakt het voor de instellingen uit de landelijke infrastructuur niet gemakkelijker om het in het werkprogramma in te passen (Brandsen et al. 2002).

Een en ander betekent dat het instrument dat de rijksoverheid in de vorm van de landelijke infrastructuur ter beschikking staat, momenteel slechts ten dele wordt benut.

Projecten en experimenten

Tot de landelijke functie behoort ook, dat er innovatieve projecten met een landelijke functie mogelijk gemaakt worden en worden gestimuleerd. Dit kan onder meer bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen en activiteiten; wat volgens art. 1 van de Welzijnswet ook tot de taken van de rijksoverheid gerekend mag worden.

Gezien de omvang van de programma's in de beide Welzijnsnota's, wordt dit aspect van landelijke functie ruim opgevat. Voor de uitvoering van de programma's uit de nota *Naar eigen vermogen* werd in totaal 365 miljoen gulden uitgetrokken (vws 1994). Voor de financiering van de projecten uit de programmaliijnen uit de nota *Werken aan sociale kwaliteit* werd voor 1999 een kleine 350 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Een bedrag dat gedurende de looptijd van de nota opliep tot een kleine 500 miljoen gulden (ca. € 226 mln.) in 2002. Het grootste deel van de beschikbare budgetten was steeds bestemd voor de uitvoering van het eerste programma, het bevorderen van participatie en toegankelijkheid (TK 1998/1999a).

De diverse projecten die in de programma's zijn opgenomen, lopen – ondanks hun landelijke functie – sterk uiteen in omvang en reikwijdte. De voorstellen beperken zich soms tot het uitloven van een stimuleringsprijs of de eenmalige bijdrage aan een congres, maar zij kunnen ook meerjarige experimenten betreffen. Een deel van de projecten kent ook een langere 'looptijd' dan één Welzijnsnota. Of worden vanwege hun reikwijdte ook vanuit andere bronnen (zoals subsidies van andere departementen) gefinancierd.

Voor de grotere projecten wordt in de meeste gevallen ook een aparte projectorganisatie in het leven geroepen. Deze organisatie voorziet dan in zowel landelijke als lokale aansturing van het experiment, de evaluatie en de publiciteit. Voorbeelden van dergelijke grotere projecten zijn: Heel de buurt, gericht op de vergroting van de (maatschappelijke) participatie van bewoners van kansarme buurten. Het project Sociale structuurschetsen, bedoeld om lokale overheden te ondersteunen bij het inrichten van hun sociale beleid. En de variant hiervan die meer op de specifieke problematiek van het platteland is toegesneden: Lokaal sociaal beleid in de landelijke gebieden. De opzet van deze projecten is veelal dezelfde. Op diverse plaatsen in het land wordt met zogenoemde pilots gestart die door een (landelijke) projectorganisatie worden gecoördineerd. In de pilots wordt weliswaar aangesloten bij de lokale of regionale problematiek en (sociale) infrastructuur, maar de bedoeling is wel dat de activiteiten resultaten opleveren die op landelijke niveau (ook) bruikbaar zijn.

De instellingen uit de landelijke infrastructuur – met name die van het eerste type – zijn vrijwel altijd bij deze projecten betrokken. Afhankelijk van de aard van de instelling kan deze betrokkenheid diverse vormen aannemen: uitvoeren van een evaluatieonderzoek, bijdragen aan de ontwikkeling van werkmethoden, begeleiden en ondersteunen van lokale organisaties en instellingen, het coördineren van alle projectactiviteiten, enzovoort. Bij de grotere projecten zijn vaak ook meerdere instellingen uit de landelijke infrastructuur betrokken. Voor hun betrokkenheid ontvangen de instellingen soms een aparte projectsubsidie. In enkele gevallen wordt deze tot de reguliere werkzaamheden gerekend en wordt er voor financiering verwezen naar de structurele instellingsubsidie.

Uit de B&A rapportage over deze landelijke projecten komt onder meer naar voren, dat de doelen die de rijksoverheid zich stelt veelal niet overeen komen met de aspiraties van de lokale partijen. Waar de rijksoverheid vooral aandacht heeft voor de mogelijke voorbeeldfunctie van de activiteiten, zien de betrokkenen op het lokaal uitvoerende niveau vooral een mogelijkheid om in de extra financiering de eigen activiteiten verder te ontwikkelen. De verschillende uitgangspunten en verwachtingen blijken in voorkomende gevallen tot gevolg te hebben, dat de betreffende projecten moeizaam op gang komen, langer (moeten) lopen dan gepland en halverwege (gedeeltelijk) worden bijgesteld of stopgezet.⁹

Desondanks worden in de evaluerende delen van de Welzijnsnota's de opbrengsten van en de ervaringen met de diverse projecten voor het merendeel positief beoordeeld. En waar nodig worden de subsidies gecontinueerd of uitgebreid.

Beleidskader Lokaal sociaal beleid

In het najaar van 1996 stuurde de staatssecretaris van vws de Tweede Kamer haar beleidsbrief *Lokaal sociaal beleid* toe. Daarin gaf zij onder andere haar (instemmende) reactie op de aanbevelingen van de begeleidingscommissie van het VWS-project *Vernieuwing lokaal welzijnsbeleid*. Op verzoek van de Tweede Kamer werd de brief

een jaar later gevolgd door een “beleidskader ter ondersteuning van het lokaal sociaal beleid”, dat in de publiekversie de naam *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten* meekreeg. In de Welzijnswet wordt van een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om lokale overheden te ondersteunen bij de uitvoering van deze wet weliswaar niet gerept, maar de staatssecretaris was toch van mening dat het nodig was om gemeenten actiever bij te staan in de ontwikkeling van een eigen beleid.

Uit de invulling die aan dit eigen lokale beleid wordt gegeven, kan worden afgeleid dat het ministerie er belang aan hechtte dat in het welzijnsbeleid (weer) meer aandacht werd gegeven aan het achterstandsbeleid (vws 1998a).¹⁰ Daarvoor werden de doelen die in 1994 in de Welzijnswet waren opgenomen, ‘geherformuleerd’, waarbij vervolgens werd toegespitst op de invulling die er op lokaal niveau aan moest worden gegeven. In het beleidskader werd het welzijnsbeleid gekenschetst als onderdeel van het bredere lokaal sociaal beleid, waaraan drie aspecten waren te onderkennen. Te weten: algemeen welzijnsbeleid, specifiek welzijnsbeleid en ontwikkelingsbeleid. Met elk van deze aspecten zou een apart eigen doel moeten worden bereikt. Het doel van het *algemene welzijnsbeleid* werd “het bevorderen van sociale samenhang door te voorzien in een sociale infrastructuur met voldoende mogelijkheden voor opvang, ontmoeting, ont-plooiing en ontspanning”. Dit betekende dat de lokale overheid zich in het algemene welzijnsbeleid, dat een sterk preventief karakter diende te hebben, op de hele bevolking moest richten. De vier O’s dienden door de ‘klassieke’ welzijns(werk)voorzieningen te worden vervuld. Waar nodig dienden deze instellingen zich ook te richten op het ondersteunen en stimuleren van niet-professioneel aanbod zoals vrijwilligerswerk en informele zorgverlening, en kregen daarnaast een signalerende en mogelijk verwijzende taak.

Het *specifieke doel* van het lokale welzijnsbeleid werd omschreven als “sociale (re)integratie van personen, die in een achterstandssituatie zijn geraakt door middel van een maatwerk-traject”. Daarbij werd een tamelijk concrete invulling gegeven aan de wijze waarop in de ogen van de rijksoverheid op lokaal niveau de achterstandsbestrijding zou moeten worden vormgegeven: een integrale benadering die meerdere facetten van het leven bestrijkt en toegesneden is op de persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden van de betrokkenen.

Het *ontwikkelingsdoel* van het lokale welzijnsbeleid ten slotte was “het signaleren van acute en/of nieuwe problemen in de sfeer van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en het werken aan een adequate oplossing”. In de toelichting op dit ontwikkelingsdoel – feitelijk een op preventie toegespitste herformulering van het eerste algemene doel – werd verder niet aangegeven welke voorzieningen of werksoorten voor de realisatie ervan verantwoordelijk werden gehouden. Dit liet in principe ruimte over voor de lokale partijen om dit ontwikkelingsdoel ook binnen of samen met andere sectoren te realiseren. Uit het bij de toelichting gegeven voorbeeld (“de gevolgen van de vermaatschappelijking in ouderen-, gehandicapten- en psychiatrische zorg voor het door lokale overheden te realiseren voorzieningenniveau”) kon eveneens worden afgeleid dat in de ogen van de rijksoverheid het ontwikkelingsdoel de reikwijdte van het (lokaal) welzijnsbeleid diende te overstijgen.

Om de lokale overheden te ondersteunen bij het bereiken van deze doelen van het welzijnsbeleid, werden door de rijksoverheid – i.c. de verantwoordelijke staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – diverse maatregelen in het vooruitzicht gesteld. Ten eerste zou een beroep worden gedaan op de landelijke infrastructuur voor het ontwikkelen van nieuwe werkvormen en methodieken en het zo verhogen van de kwaliteit van het uitvoerende lokale welzijnswerk. Ten tweede werd toegezegd dat vws, in nauwe samenspraak met de koepelorganisatie van de lokale overheden, de vng, de lokale overheden zou ondersteunen bij het ontwikkelen van (integraal) beleid voor kwetsbare groepen als jongeren, ouderen, gehandicapten of allochtonen. Welke vorm deze ondersteuning aan zou nemen, werd afhankelijk gesteld van de noodzaak: zij zou zich tot subsidiëring van een projectorganisatie kunnen beperken, maar ook kunnen bestaan uit een actieve betrokkenheid bij materiële en immateriële inbreng in een meerjarig programma. Ten derde zou het ministerie van vws zich inspannen om op rijksniveau mogelijk blokkades weg te nemen bij het op lokaal niveau realiseren van intersectoraal en integraal beleid. Dit betekent dat het ministerie initiatieven zou nemen om tot een interdepartementaal overleg en afstemming te komen; regelgeving te versoepelen en afspraken tussen de diverse overheidslagen én de uitvoerende organisaties helderder en meer wederkerig te maken. Op deze manier zou voorkomen moeten worden dat het (sectorale) rijksbeleid een integrale, intersectorale aanpak van de problematiek van kwetsbare burgers op lokaal niveau zou frustreren. Daarnaast kondigde de staatssecretaris aan naar een verruiming van de (financiële) mogelijkheden te streven voor onder meer deskundigheidsbevordering, voorbeeldprojecten en benchmarking. Aansluitend daarop werden in het beleidskader de lokale overheden al enkele handreikingen gegeven voor het succesvol opzetten en implementeren van (integraal) sociaal beleid.¹¹

Uit de hierboven gegeven omschrijving van (de doelen van) het lokaal sociaal beleid blijkt dat dit beleid zeker bij aanvang meer inhield dan ‘alleen maar’ het achterstandsbeleid weer (exclusief?) binnen het kader van de Welzijnswet te brengen. In feite was het beleidskader *Lokaal sociaal beleid* een uitwerking van de manier waarop de rijksoverheid, i.c. het ministerie van vws, invulling wilde geven aan de relatie met de lokale overheden en daarmee aan de sturing van het welzijnsbeleid.

Het beleidskader is eigenlijk gebaseerd op de volgende opvattingen:

- de doelen van het welzijnsbeleid (bevordering van participatie en bestrijding van achterstanden) worden ook nagestreefd op andere beleidsterreinen;
- integratie en afstemming van de maatregelen op die beleidsterreinen zijn noodzakelijk om de welzijnsdoelen te bereiken;
- de integratie en afstemming van beleid moeten op lokaal niveau worden gerealiseerd.

Uit de laatste opvatting vloeit voort dat de lokale overheden een regietaak krijgen toebedeeld. Het is aan hen om voor de benodigde samenhang tussen de diverse sectorale arrangementen zorg te dragen.

Deze opvattingen – en onder hen vooral het aanwijzen van de lokale overheden als regisseur – blijken ook na de presentatie van het beleidskader *Lokaal sociaal beleid* het welzijnsbeleid sterk te beïnvloeden. Niet alleen de sindsdien verschenen tweede Welzijnsnota (deel I en II), maar ook de sectorale beleidsnota's op (bv.) de terreinen zorg, huisvesting, sociale zekerheid of onderwijs hameren op de noodzaak van een onder de regie van de lokale overheden te bereiken integrale aanpak van de beleidsproblemen. De regie door de lokale overheden lijkt daardoor de rol van sluitpost te krijgen: daar waar maatregelen die de vakdepartementen op rijksniveau nemen dreigen te leiden tot verkokering, verstarring, hiaten of overlap wordt het de taak van de lokale overheid deze negatieve gevolgen weg te nemen.

Met de introductie van het beleidskader *Lokaal sociaal beleid* veranderde overigens niets aan de verantwoordelijkheidsverdeling rond de implementatie van het welzijnsbeleid. Wat betreft het lokaal sociaal beleid kon de rijksoverheid daarom ook alleen maar aangeven wat zij wil en dit door aanvullende subsidies of projectfinanciering stimuleren. Een beleidsuitvoering opleggen, kon zij niet. Misschien is het deze realiteit over de sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid, i.c. het ministerie van vws, die verklaart waarom *Ondersteuning van het lokaal sociale beleid* als de derde (inhoudelijke) programmalijn in de tweede Welzijnsnota nog maar twee projecten omvat. Die zijn:

- 1 het versterken van de leefbaarheid en de sociale samenhang op wijk- en buurtniveau;
- 2 het versterken van netwerken rond jeugd en gezin (TK 1998/1999a).

Bij de uitwerking van deze programmalijn is daar nog een derde hoofdthema aan toegevoegd, namelijk zorg en welzijn. Met name bij dit thema wordt opnieuw sterk de nadruk gelegd op de rol van de lokale overheid als regisseur.

Stimuleringsmaatregelen ex artikel 9 en verder

Het decentralisatiekarakter van de Welzijnswet mag dan met zich meebrengen dat de rijksoverheid formeel geen invloed heeft op de lokale beleidsontwikkeling, de opname van artikel 9 en verder in de wet maken het wel mogelijk om toch via subsidies of stimuleringsmaatregelen gewenste ontwikkelingen in het (lokale) welzijnsbeleid te bevorderen. In de praktijk blijkt deze mogelijkheid regelmatig benut te worden. Al is er een groot onderling verschil in onder meer duur, omvang en reikwijdte van de diverse maatregelen. Van de grotere stimuleringsmaatregelen gaat in de meeste gevallen een sterk sturende invloed uit die er niet zelden in resulteert dat voor het betreffende beleidsonderdeel of de betreffende voorziening een apart wettelijk kader wordt gecreëerd. Voorbeelden van maatregelen die uiteindelijk tot een eigen wetgevingstraject leiden, zullen in de volgende paragraaf aan de orde komen. In deze paragraaf zal op de maatregelen die binnen het kader van de Welzijnswet zijn genomen, worden ingegaan. Ook nu wordt niet gestreefd naar een uitputtend overzicht van de diverse maatregelen die in heden en verleden zijn genomen – alleen al in 2000 waren er in totaal zo'n 25 van kracht –, maar wordt volstaan met een bespreking van enkele voorbeelden die door hun omvang én de ermee gemoeide middelen een belangrijke invloed hebben gehad op het welzijnsbeleid.

Beleidsbrief Breedtesport

Bij de wijziging van de Welzijnswet in 1994 is het sportbeleid onder de werking van deze wet gebracht. Vanwege zijn maatschappelijke functie werd het onderwerp sport vervolgens uitgeroepen tot een van de vijf thema's uit de eerste Welzijnsnota. Sport immers "draagt bij aan de participatie en integratie van grote groepen van de bevolking in de samenleving". Daarnaast "is sport een factor van betekenis voor de gezondheid en vitaliteit van de bevolking" (vws 1994). Om de rol die de sport als onderdeel van het welzijnsbeleid kan spelen te versterken, worden diverse activiteiten ontwikkeld. Deze worden ondergebracht in programma's als "Sport en veiligheid, Sport en sociale vernieuwing of Sportparticipatie specifieke bevolkingsgroepen" (vws 1994).¹²

Vijf jaar later wordt de Tweede Kamer de beleidsbrief *Breedtesport* aangeboden (TK 1998/1999b). In deze beleidsbrief wordt uiteengezet dat in het sportbeleid, zoals in andere aspecten van het sociaal of welzijnsbeleid, een centrale rol is toegedacht aan de lokale actoren, waaronder de lokale overheden. Juist op het lokale niveau kan sport bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen als racisme, uitsluiting en maatschappelijk isolement. Een krachtige lokale sportinfrastructuur (een bloeiend sportverenigingsleven, goede accommodaties) is daarbij van belang. Om de ontwikkeling van een lokaal sportbeleid te bevorderen wordt een stimuleringsregeling lokale *breedtesport* gemaakt, die voor 8 jaar geldt. Gemeenten kunnen aanvragen voor 3 tot maximaal 6 jaar indienen. Het rijk stelt aan de toekenning van de aanvragen inhoudelijke en formele voorwaarden. Daardoor is het mogelijk de aanvragen onder meer te toetsen aan de bijdrage die zij leveren aan de realisatie van de rijksdoelstellingen. Zo is één van de voorwaarden dat de G25 hun programma's voor breedtesport opnemen in hun stedelijke ontwikkelingsprogramma's en daarvoor een aanvraag indienen bij de vroegere minister van Grotestedenbeleid en Integratie.

De stimuleringsregeling wordt gefinancierd uit extra middelen, waarover afspraken zijn gemaakt in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok. Ook zullen reguliere budgetten voor sportorganisaties worden aangewend voor intensivering van de breedtesportactiviteiten. Het bedrag dat voor de intensivering van de breedtesport wordt ingezet loopt op van 7,5 miljoen gulden in 1999 tot 41,3 miljoen gulden in 2002 (TK 1998/1999b).

Het sportbeleid, in 1994 nog een van de kernthema's van de Welzijnsnota en daarmee van het welzijnsbeleid, heeft met deze beleidsbrief dus een eigen beleidskader gekregen. Daarin wordt het sportbeleid vervlochten met andere beleidskaders die, zoals het grotestedenbeleid, een sterkere aansturing door de rijksoverheid kennen. Tevens worden extra middelen beschikbaar gesteld die, in tegenstelling tot de middelen van de Welzijnswet, wel geoormerkt zijn.

Plan van aanpak vrijwilligersbeleid

Hiervoor is al melding gemaakt van de apart aan de Tweede Kamer toegestuurde "nadere uitwerking" van de programmalijnen uit de tweede Welzijnsnota. Deze uitwerking wordt in dezelfde brief van de staatssecretaris gevolgd door een zesde

hoofdstuk waarin het plan van aanpak voor het vrijwilligersbeleid 2000-2002 wordt geschetst. Hiermee werd invulling gegeven aan het in de nota *Werken aan sociale kwaliteit* geuite voornemen om de noodzaak voor onderhoud dan wel renovatie van de 'vrijwilligersstructuur' te onderzoeken. Omdat ook de Tweede Kamer in de behandeling van de Welzijnsnota ervoor had gepleit om de maatschappelijke organisaties te betrekken bij het beleid, wordt meer aandacht voor vrijwilligers – veel maatschappelijke organisaties werken immers (vooral) met vrijwilligers – opportuun geacht. Het verstevigen van het vrijwilligersbeleid is – zo is ook in het bestuurlijk overleg afgesproken – een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het rijk (i.c. het ministerie van vws), provincies en gemeenten.

Het ministerie stelt zich voor het landelijke vrijwilligersbeleid een negental maatregelen voor. Deze maatregelen hebben onder andere betrekking op het versterken van de landelijke infrastructuur, het ondersteunen van lokale partijen bij het vernieuwen van het lokale vrijwilligersbeleid, en het verhogen van de kwaliteit van het vrijwilligerswerk zelf door deskundigheidsbevordering en vergroting van het aantal vrijwilligers.

2001 was het Internationaal Jaar van Vrijwilligers. vws heeft dit aangegrepen om, als achtste maatregel, eraan bij te dragen dat het imago van het vrijwilligerswerk wordt verbeterd. Het deed dit door de diverse promotieactiviteiten die in verband met de viering van het internationale jaar werden ondernomen, financieel te ondersteunen.

Tot slot heeft het ministerie van vws als negende maatregel de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO) gevraagd om een advies over middelen en wegen om het vrijwilligerswerk beter onder de aandacht van diverse beleidsvoorbereiders te krijgen, zodat vrijwilligerswerk ook daadwerkelijk facetbeleid kan worden.

Voor de drie jaren van de werkingsduur van het plan van aanpak, wordt voor het instandhouden van de landelijk infrastructuur telkens 33,7 miljoen gulden (ca. € 15,3 mln.) ter beschikking gesteld. Voor de financiering van projecten reserveert het ministerie achtereenvolgens 4 miljoen gulden (ca. € 1,8 mln.), 4,8 miljoen gulden (ca. € 2,2 mln.) en 5,2 miljoen gulden (ca. € 2,3 mln.). De uitvoering van deze projecten ligt in handen van zowel de landelijke koepelorganisaties als van lokale of regionale vrijwilligersorganisaties. Deze organisaties kunnen – zo is in het bestuurlijk overleg tussen vws, IPO en VNG van maart 2000 afgesproken – rekenen op de inspanningen van gemeenten en provincies om het vrijwilligerswerkbeleid te verstevigen (1999/2000b).

Stimuleringsregeling Algemeen maatschappelijk werk

In april 2000 is op basis van het bekostigingsbesluit Welzijnswet de Tijdelijke stimuleringsregeling algemeen maatschappelijk werk (AMW) ingesteld. Achtergrond hiervan is het streven om de bijdrage van het AMW aan de hulpverlening en begeleiding van psychiatrische patiënten te vergroten. De extra gelden die op basis van de stimuleringsregeling verkregen kunnen worden, moeten de instellingen voor het AMW in staat stellen hun formatieruimte uit te breiden. Deze uitbreiding zou het de instellingen mogelijk moeten maken (weer) meer aandacht en tijd te gaan besteden aan psychosociale

begeleiding van cliënten en zo hun rol in de eerstelijns geestelijke gezondheidszorg te versterken. Aan de eventuele toekenning van de extra middelen is wel de voorwaarde verbonden dat gemeenten en instellingen eerst een plan van aanpak indienen. Ook dienen de gemeenten de beoogde uitbreiding respectievelijk intensivering van het begeleidingsaanbod zelf voor de helft te financieren. De gelden voor de stimuleringsregeling zijn nadrukkelijk geormerkt en worden dus niet, zoals de overige middelen voor de welzijnswetvoorzieningen, in het Gemeentefonds gestort. In de maatregel wordt wel aangekondigd dat na afloop van de stimuleringsperiode (31 december 2003) zal worden bezien of de benodigde capaciteitsuitbreiding daadwerkelijk is gerealiseerd. Als dat zo is (en voor het beoogde doel wordt gebruikt), zullen de middelen alsnog in het Gemeentefonds worden gestort (vws 2000).

Voor de stimuleringsregeling wordt op jaarbasis 25 miljoen gulden (ca. € 11 mln.) ter beschikking gesteld. Deze gelden maken deel uit van de 40 miljoen gulden (ca. € 18 mln.) aan rijksmiddelen die bedoeld zijn om de functie van de eerstelijnsvoorzieningen in de opvang van psychiatrische patiënten te versterken.

3.4.2 Sturingsinstrumenten op basis van andere wettelijke kaders

In de tweede Welzijnsnota schrijft de staatssecretaris dat het welzijnsbeleid een geïntegreerd onderdeel vormt van het sociale beleid van het kabinet. Welzijnsbeleid kan immers niet in staat geacht worden op zichzelf de huidige en toekomstige maatschappelijke vraagstukken op te lossen (TK 1998/1999a). Een logische consequentie van deze vaststelling is, dat ook niet verwacht kan worden dat de Welzijnswet de rijksoverheid voldoende mogelijkheden biedt om het sociale beleid volledig te sturen. De ontwikkeling van aparte wetgeving voor voorzieningen die, zeker gezien hun oorsprong, tot het domein van de welzijnswetgeving gerekend mogen worden, wijst er inderdaad op dat sturing via de Welzijnswet zijn beperkingen kent. In deze paragraaf zullen twee voorbeelden worden gegeven van (voorgenomen) wetgevingstrajecten die, naar verwachting, nieuwe sturingsinstrumenten voor het sociale of welzijnsbeleid zullen opleveren. Tegelijkertijd zullen deze trajecten, bij volledige afronding, ook betekenen dat de reikwijdte van de Welzijnswet zal veranderen, i.c. kleiner worden. De introductie van de nieuwe wetten lijkt daarom ook illustratief voor (het denken over) de doelmatigheid van de Welzijnswet voor de daadwerkelijke aansturing van gewenste beleidsontwikkelingen.

Wet basisvoorzieningen kinderopvang

Het beleid rond de opvang van kinderen die de schoolgaande leeftijd nog niet hebben bereikt, is vanaf de invoering van de Welzijnswet in 1987 de verantwoordelijkheid geweest van de lokale overheden. Vanaf 1990 heeft de rijksoverheid zich echter nadrukkelijk met het kinderopvangbeleid bemoeid. Voldoende kinderopvang werd en wordt namelijk gezien als een belangrijke voorwaarde om de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt te kunnen vergroten. Vandaar dat geprobeerd is om met extra stimuleringsmaatregelen lokale overheden ertoe te brengen het aantal opvangplaatsen uit te

breiden. Uit een quick-scanonderzoek uit 1998 bleken deze maatregelen er inderdaad toe te hebben bijgedragen dat de capaciteit in de kinderopvang aanzienlijk is toegenomen. De lokale overheden bleken ook druk bezig een 'eigen' kinderopvangbeleid te ontwikkelen.

Het onderzoek leerde echter ook dat de groei in de vraag naar kinderopvang het aanbod overstijgt en dat er nog altijd wachtlijsten zijn. Deze uitkomst was voor het tweede kabinet-Kok aanleiding om in het regeerakkoord op te nemen dat ook in de periode 1998-2002 gestreefd zal worden naar uitbreiding van de capaciteit in deze sector (TK 1999/2000a). Tevens werd besloten dat er een nieuw kader moest komen waarin het beleid rond de kinderopvang wettelijk kon worden verankerd. Dit beluit werd deels ingegeven door de overweging dat het vigerende kader, de Welzijnswet, de facto niet voldoende basis bood om eisen te kunnen stellen aan de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen. Het werd echter – onder andere onder druk van de gebruikers – van steeds groter belang geacht dat het mogelijk moest worden kwaliteits-eisen te formuleren en af te dwingen. Een andere reden om tot een nieuw wettelijk kader te komen, was het gegeven dat de gebruikelijk geworden financiering – deels door gemeenten, deels door het bedrijfsleven en deels door de ouders/gebruikers – geen wettelijke verankering kende en deze ook binnen de Welzijnswet niet zou kunnen vinden.

Omdat voldoende kinderopvang ook past in het streven van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de arbeidsmarktparticipatie van ouders, met name vrouwen, te vergroten, is het beleid rond de kinderopvang een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van vws en szw.

Een verandering van het wettelijk kader voor de kinderopvang betekent niet dat daarmee een eind komt aan de verantwoordelijkheid van de lokale overheden hiervoor. Eerder het tegendeel: van de gemeenten wordt ook nu verwacht dat zij ervoor zorgdragen dat er voldoende capaciteit komt en blijft. En dat zij garant staan voor de kwaliteit van de opvang. Ook dienen zij, zo staat in de nota *Hoofddlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK)*, ervoor zorg te dragen dat hun kinderopvang beleid ontwikkeld wordt in samenhang met voornemens en maatregelen binnen het jeugd-, onderwijs- en welzijnsbeleid. Daarbij wordt onder andere gewezen op de afspraken die over het jeugdbeleid zijn gemaakt in het BANS; op de ontwikkeling van zogenoemde Brede scholen, en op al bestaande samenwerkingsverbanden rond bijvoorbeeld kinderopvang, sport, sociaal-cultureel werk of peuterspeelzalen. Bij het totstandkomen van dergelijke samenwerkingsrelaties hebben gemeenten een belangrijke (regie)rol. Juist zij zijn in staat om in het aanbod aan de diverse voorzieningen voor (zeer) jeugdigen samenhang te creëren en daardoor op de lokale situatie aansluitend maatwerk te realiseren (TK 1999/2000a).

Ook in het beleid rond de kinderopvang worden er dus relaties gelegd met andere beleidsterreinen en voorzieningen die binnen andere beleidskaders worden ontwikkeld. Daarbij worden dezelfde beleidsintenties geformuleerd als in de tweede Welzijnsnota

of bijvoorbeeld het BANS. Voor het realiseren van deze intenties wordt echter de voorkeur gegeven aan een ander wettelijk kader dan dat van de Welzijnswet. In dit geval leidt dat ertoe dat de reikwijdte van de Welzijnswet zelf wordt ingekrompen.¹³

Overigens lijkt de invoering van de WBK, die voorzien was per 2003, een nog onbekende vertraging op te lopen.

Algemene dienstenwet

Ook op de terreinen van welzijnszorg aan ouderen en gehandicapten en maatschappelijke dienstverlening doen zich ontwikkelingen voor waardoor het beleid zich op deze terreinen aan het kader van de Welzijnswet zou kunnen onttrekken.

Volgens de Welzijnswet uit 1994 is de lokale overheid verantwoordelijk voor de realisatie van aanbod op het terrein van zowel 'welzijn ouderen' als 'welzijn gehandicapten'. In 1994 werd ook de Wet voorzieningen gehandicapten (wvG) ingevoerd, die de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het aanbod voor de beide doelgroepen verder heeft vergroot.¹⁴ De combinatie van de taken volgens Welzijnswet respectievelijk de wvG met onder andere de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de indicatiestelling voor verpleging en verzorging, heeft ertoe geleid dat er van de lokale overheden verwacht wordt dat zij rond ouderen en gehandicapten een integraal beleid realiseren (zie ook Kwekkeboom 1997).

De verwevenheid van het zorg- met het welzijnsbeleid voor ouderen en gehandicapten is inmiddels aanleiding geweest voor het instellen van een ambtelijke stuurgroep, met daarin vertegenwoordigers van de ministeries van vws, szw, vrom en V&W (Verkeer en Waterstaat). Taak van deze stuurgroep was, na te gaan wat de mogelijkheden zijn voor het invoeren van een Algemene dienstenwet. In deze wet zouden naast de voorzieningen van de wvG en de zogenoemde zorggerelateerde welzijnsvoorzieningen uit de Welzijnswet, ook voorzieningen uit de huidige AWBZ en voorzieningen voor dagbesteding moeten worden ondergebracht.

De stuurgroep stelt zich voor dat de uitvoering van deze Algemene dienstenwet onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheden zou komen te vallen. Om de burger een minimaal voorzieningenniveau te kunnen garanderen, zou aan de wet wel een landelijk protocol verbonden moeten worden. Daarin zou een individueel recht op de voorzieningen moeten worden vastgelegd. Deze aanbevelingen van de stuurgroep maken duidelijk dat er, in ieder geval op ambtelijk niveau, behoefte bestaat aan een herziening van het bestuursconcept dat op de huidige Welzijnswet is gebaseerd. Dit concept zou zich door zijn discretionaire bevoegdheid voor de gemeente, slecht lenen voor het garanderen van de beschikbaarheid van voorzieningen. Terwijl een garantie essentieel wordt geacht voor het behoud van de zelfstandigheid van mensen met beperkingen (vws 2002). Daar komt bij, dat de ervaringen met de wvG hebben geleerd dat wanneer lokale overheden de beleidsvrijheid hebben om in hun voorzieningenaanbod aan te sluiten op de lokale situatie, dit tot rechtsongelijkheid voor de burgers kan leiden. In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister van vws intussen

aangekondigd voor chronisch psychiatrische patiënten eenzelfde voorzieningenstructuur na te streven als door de stuurgroep werd voorgesteld voor ouderen en gehandicapten (TK 2001/2002).

Een en ander zou betekenen dat de ‘oorspronkelijke’ doelgroepen van het welzijnsbeleid, ‘ouderen’ en ‘gehandicapten’, met de groep chronisch psychiatrische patiënten zouden worden samengevoegd tot één nieuwe doelgroep van (lokaal) beleid. Met de invoering van een Algemene dienstenwet wordt rond deze groep, ‘mensen met beperkingen’, dan een apart wettelijk kader voor voorzieningen, op onder andere het welzijnsterrein, geïntroduceerd. Dit wettelijk kader, dat de rijksoverheid op het lokale niveau meer sturingsmogelijkheden zou moeten verschaffen, wordt naast de huidige Welzijnswet geplaatst. Tegelijkertijd zou de reikwijdte van deze wet, ook nu weer, worden ingekrompen.¹⁵

3.4.3 Het Bestuursakkoord nieuwe stijl

In het voorgaande is al herhaaldelijk verwezen naar het BANS, voluit het Bestuursakkoord nieuwe stijl, dat in 1999 door vertegenwoordigers van landelijke, provinciale en lokale overheid werd getekend. Dit ‘principeakkoord’ regelt de onderlinge verhoudingen tussen de drie bestuurslagen, alsmede de verdeling van verantwoordelijkheden binnen een complementair bestuur, dat de taak heeft ‘de overheid’ meer en vooral beter te laten presteren (BZK 1999).

Met het BANS dat, zo zegt de tekst ervan, “bestuurlijk partnerschap uitstraalt”, wordt er tussen de drie overheidslagen een nieuwe stijl van overleg en samenwerking nagestreefd. Deze nieuwe stijl zal zich gaan kenmerken door erkenning van elkaars verantwoordelijkheden, respect van onderlinge verschillen en wederzijds vertrouwen. Goede omgangsvormen worden daarbij als voorwaarde en basis gezien om het beleid inderdaad effectief te laten zijn. Ter verhoging van de effectiviteit zullen de betrokken overheden op gezette tijden, in het zogenoemde Overhedenoverleg, bij elkaar komen om de voortgang van de beleidstrajecten te bespreken, te evalueren en zo nodig bij te sturen.

Bij de ondertekening van het akkoord zijn drie beleidsthema’s centraal gesteld en zijn rond deze thema’s in totaal zo’n negentig voornemens en afspraken vastgelegd. Een van de deze thema’s was ‘sociale infrastructuur en veiligheid’, waarbij ‘sociale infrastructuur’ werd omschreven als “het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden – buurten, groepen, netwerken, gezinnen – kunnen samenleven en kunnen deelnemen aan de samenleving”. Wat deze infrastructuur betreft, werd vervolgens opgemerkt dat de noodzaak tot versterking ervan onomstreden is en tot doel heeft “het gebruik van kostbare zorgvoorzieningen te beperken en de participatie te vergroten”. Uit de daaropvolgende toelichting kan vervolgens worden afgeleid dat de versterking van de sociale infrastructuur feitelijk bedoeld is als achterstandsbestrijding, waarin specifiek aandacht dient te worden gegeven aan nader omschreven risicogroepen.

Door de aandacht voor het vergroten van de participatie en het bestrijden van achterstanden bij risicogroepen, overlappen het ministerie van vws ontwikkelde welzijnsbeleid en het door de drie overheidslagen afgesloten BANS – dat overigens een veel breder reikwijdte heeft dan het sociale of welzijnsbeleid – elkaar. En zo niet, dan liggen zij toch zeker in elkaars verlengde. Een en ander blijkt ook uit de voornemens en afspraken die over dit onderwerp in het BANS zijn opgenomen. Zo werd beloofd dat de rijksoverheid zich zal inspannen om in het eigen beleid meer afstemming en samenhang te realiseren en voorwaarden te scheppen die integraal beleid op lokaal niveau beter mogelijk maken. Het IPO zegde toe dat de instrumenten die de provincies ter beschikking staan (w.o. de steunfuncties die zij in het kader van de Welzijnswet financieren en instandhouden), benut zouden worden om lokaal sociaal beleid mogelijk te maken. Gemeenten stelden zich bij monde van de VNG verantwoordelijk voor het voorzien in een toereikend en toegankelijk aanbod van voorzieningen op het gebied van opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning. De met deze afspraken overeengekomen taakverdeling is, haast letterlijk, dezelfde die ook in de Welzijnswet 1994 al werd vastgelegd.

De afspraken die in het kader van het BANS zijn gemaakt, mogen dan veel weg hebben van ‘oude wijn in nieuwe zakken’, in de praktijk blijkt wel dat het BANS in opzet en uitvoering van het welzijnsbeleid zeer nadrukkelijk zijn sporen heeft nagelaten. Het lijkt er zelfs op dat de aandacht in het BANS voor de ‘sociale infrastructuur’ en daarmee voor de oorspronkelijke doelen (vergroten van participatie, bestrijden van achterstand) van het welzijnsbeleid, dit beleid een nieuw elan heeft gegeven. Daarbij zal ook zeker een rol hebben gespeeld, dat het periodieke Overhedenoverleg het mogelijk gemaakt heeft een werkbare invulling te geven aan de complementaire verantwoordelijkheid die in de Welzijnswet uit 1994 was vastgelegd. Het afsluiten van het BANS heeft er in ieder geval toe geleid dat er, op aandringen van provincies en gemeenten, periodiek een bestuurlijk overleg specifiek over het welzijnsbeleid wordt gehouden. Dit overleg moet eraan bijdragen dat de beleidsopvattingen en -intenties van de drie overheidslagen beter op elkaar worden afgestemd, zodat het beleid effectiever en efficiënter kan worden vormgegeven.

Verder lijken de provincies mede onder invloed van BANS een prominenter rol in het welzijnsbeleid te gaan spelen. In de Welzijnswet van 1994 is de verantwoordelijkheid van de provincies voor de instandhouding van de steunfuncties welzijnswerk – al opgenomen in de wet uit 1987 – gehandhaafd. Aan deze provinciale taak wordt ook in de afspraken in BANS vastgehouden. Daarnaast geven de provincies bij monde van hun koepelorganisatie IPO aan, een actievare rol in het sociale of welzijnsbeleid te willen gaan vervullen. Bij de uitwerking van de programmalijnen uit de tweede Welzijnsnota werd deze grotere betrokkenheid van de provincies ook aangekondigd. Daarbij werd verwezen naar de uitkomsten van het bestuurlijk overleg waarin onder meer is afgesproken dat “(...) provincies een beleid (voeren) gericht op de ondersteuning van instellingen en gemeenten, waarbij de breedte van het aanbod aansluit bij de in het

overleg tussen VWS, VNG en IPO afgesproken prioriteiten (...). Betrokkenheid van de provinciale overheden bij de ontwikkeling en uitvoering van het welzijnsbeleid wordt, net als de betrokkenheid van de lokale overheden hierbij, van groot belang geacht omdat “de behoefte aan versterking van de sociale kwaliteit het meest direct tot uiting komt op het lokale en regionale niveau” (TK 1999/2000b).¹⁶

Het BANS mag dan een vitaliserend effect hebben gehad op het welzijnsbeleid, dit neemt niet weg dat het tegelijkertijd ook fungeerde als alternatief beleidskader voor maatregelen op het welzijnsterrein. Onderwerpen op het welzijnsterrein die in het BANS aan de orde werden gesteld, kregen prompt daardoor meer prioriteit en kwamen daarmee dus hoger op de politieke agenda van elk van de drie overheidslagen. Rond deze onderwerpen werden afspraken gemaakt en worden doelen gesteld waaraan de betrokkenen zich committeren. Prioritering in het kader van BANS maakte het ook mogelijk dat de overeenkomsten voor gebundelde beleidsaandacht wel gepaard konden gaan met oormerking van financiële bijdragen, verantwoordingsvereisten en dus gerichte sturing door vooral de rijksoverheid. BANS leek hierdoor ook het karakter te krijgen van een bypass langs de Welzijnswet, waardoor het mogelijk werd dat het rijk toch directe invloed kreeg op de uitvoering door (m.n.) de lokale overheden.

3.5 De Welzijnswet en het welzijnsbeleid

Na de voorafgaande beschrijving van de Welzijnswet zelf, is er in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het welzijnsbeleid en de mogelijkheden die de rijksoverheid heeft om dit welzijnsbeleid te sturen en zo (mede) vorm te geven. Uit de schets van het welzijnsbeleid sinds 1994 komt naar voren, dat de wijze waarop de doelen van het welzijnsbeleid worden geïnterpreteerd sterk afhangt van de vigerende politieke prioriteiten. Het welzijnsbeleid vormt dan ook – zoals ook in de *Welzijnsnota 1998-2002* is verwoord – een onderdeel van het sociale beleid, zoals dat de opeenvolgende kabinetten voor ogen heeft gestaan. In de Welzijnswet is echter vastgelegd dat de daadwerkelijke uitvoering van het welzijnsbeleid de eerste verantwoordelijkheid van de lokale overheden is. De taken van de rijksoverheid beperken zich tot het uitvoeren van de zogenoemde landelijke functie. Deze landelijke functie biedt – zo blijkt uit de betreffende paragraaf – slechts een beperkte mogelijkheid om, gegeven de decentralisatie van de uitvoeringstaak, het welzijnsbeleid daadwerkelijk te sturen. Ook specifieke bemoeienis van de rijksoverheid met het beleid van de lokale overheden, zoals beoogd met het beleidskader *Lokaal sociaal beleid*, kan daarin geen verandering brengen. Daarnaast heeft het rijk niet zelden zelf eraan bijgedragen dat de sturingskracht van de landelijke functie is verzwakt. Zo is het de rijksoverheid, i.c. het ministerie van VWS, zelf geweest die door een vermindering van de subsidies ertoe heeft bijgedragen dat de instellingen uit de landelijke infrastructuur voor het welzijnsbeleid steeds zelfstandiger zijn gaan opereren.

Naast de landelijke functie biedt de Welzijnswet ook nog de mogelijkheid om via een algemene (stimulerings)maatregel specifieke activiteiten aan te moedigen en zo het welzijnsbeleid te beïnvloeden. Gezien het aantal maatregelen dat is uitgevaardigd, lijkt het rijk een grote behoefte te hebben om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het gaat hierbij echter per definitie om maatregelen van beperkte duur, die bovendien niet altijd – zie het voorbeeld van de breedtesport of dat van het AMW – uitsluitend de doelen van het welzijnsbeleid moeten dienen.

Uit diverse rijksnota over dit onderwerp is af te leiden dat sociaal beleid meer dan alleen welzijnsbeleid is. Dit verklaart wellicht dat voor het stimuleren van ontwikkelingen of het creëren van voorzieningen die van belang worden geacht voor de realisatie van een breder sociaal beleid, er gezocht wordt naar andere (wettelijke) kaders dan de Welzijnswet. Uit het in paragraaf 2.4 gegeven voorbeeld van de mogelijke invoering van een Algemene dienstenwet blijkt, dat nieuwe wetgeving overwogen wordt omdat de sturingsmogelijkheden voor het rijk binnen de Welzijnswet te gering worden gevonden. Ook blijken de afspraken die in het kader van het BANS zijn gemaakt door hun dwingender karakter van groter invloed te zijn op de daadwerkelijke vormgeving van het sociale én welzijnsbeleid dan de voornemens uit de beide Welzijnsnota's.

Een en ander roept de vraag op, of de Welzijnswet wel het juiste bestuursinstrument is om ook op het decentrale niveau het gewenste welzijnsbeleid tot ontwikkeling te laten komen.

Bijlage bij hoofdstuk 3 Tijdsbalk overheidspublicaties Welzijnswet en welzijnsbeleid

- 1987 Invoering Welzijnswet (Staatsblad 1987)
- 1989 Uitbreiding reikwijdte Welzijnswet, overdracht rijksmiddelen naar Gemeentefonds (Staatsblad 1989)
- 1990 Invoering Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid – WCPV (Staatsblad 1990)
- 1991 Beleidsbrief Samenwerken langs nieuwe wegen, welzijnsbeleid in de jaren negentig (WVC 1991)
- 1994 * Invoering Wet voorzieningen gehandicapten (Staatsblad 1993a);
* Invoering Tijdelijke wet sociale vernieuwing (Staatsblad 1993b);
* Wijziging Welzijnswet (Staatsblad 1994);
– Naar eigen vermogen – Welzijnsnota 1995-1998 (VWS 1994)
- 1996 Beleidsbrief Lokaal sociaal beleid
- 1998 * Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten – Beleidskader Lokaal sociaal beleid (VWS 1998a);
* De Terugblik – Welzijnsnota 1999-2002 (deel A, Het verslag over de periode 1995 – 1998) (VWS 1998);
* expiratie Tijdelijke wet sociale vernieuwing
- 1999 * Overheden over toekomst – Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS), BZK (1999)
* Werken aan sociale kwaliteit – Welzijnsnota 1999-2002 (TK 1998/1999a);
* Stimuleringsmaatregel Breedtesport (TK 1998/1999b)
- 2000 * Sociale kwaliteit, werk in uitvoering, programmalijnen Welzijnsnota 1999-2002 (incl. Plan van aanpak vrijwilligersbeleid 2002 – 2002) (VWS 2000);
* Stimuleringsmaatregel Algemeen maatschappelijk werk (Stcr. 2000);
* Voorbereiding invoering Wet Basisvoorziening Kinderopvang i.c. herziening reikwijdte Welzijnswet (TK 1999/2000a)
- 2002 Overweging invoering Dienstenstelsel i.c. herziening reikwijdte Welzijnswet (VWS 2002)

Noten

- 1 De door de wetgever voorziene overdracht van rijksmiddelen naar het Gemeentefonds vond overigens pas twee jaar later, in 1989, plaats. In dat jaar werd ook het algemeen maatschappelijk werk onder de reikwijdte van de Welzijnswet gebracht. Vanaf dat moment was de lokale overheid verantwoordelijk voor de instandhouding van de volgende welzijnsvoorzieningen:
 - 1 het openbaar bibliotheekwerk;
 - 2 het plaatselijke vormings- en ontwikkelingswerk;
 - 3 het club- en buurthuiswerk;
 - 4 het opbouwwerk;
 - 5 het jeugd- en jongerenwerk;
 - 6 het speeltuinwerk;
 - 7 kinderdagverblijven;
 - 8 peuterspeelzalen
 - 9 buitenschoolse kinderopvang;
 - 10 sociaal-culturele activiteiten niet-actieven;
 - 11 het gespecialiseerd jeugd- en volwassenenwerk geestelijk gehandicapten;
 - 12 welzijnswerk minderheden;
 - 13 de opvang, introductie en maatschappelijke oriëntatie vluchtelingen;
 - 14 emancipatieactiviteiten;
 - 15 bureaus sociale raadslieden;
 - 16 maatschappelijke advies- en infocentra;
 - 17 gecoördineerd ouderenwerk;
 - 18 vrijwilligerscentrales;
 - 19 amateuristische kunstbeoefening en kunstzinnige vorming;
 - 20 het handhaven of bevorderen van de mogelijkheden voor ouderen om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen;
 - 21 het maatschappelijk werk (Staatsblad 1987; Staatsblad 1989).
- 2 De daadwerkelijke implementatie van het landelijk welzijnsbeleid voor de periode 1998-2002 vindt overigens pas zijn uitwerking in een brief van de verantwoordelijke staatssecretaris die een halfjaar na het uitkomen van de Welzijnsnota zelf aan de Tweede Kamer wordt gestuurd (TK 1999/2000b). Het overleg over de uitwerking van de programmalijnen uit de tweede Welzijnsnota is tevens aangegrepen om de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het welzijnsbeleid over de drie bestuurslagen te herzien. En deze meer in overeenstemming te brengen met de afspraken die in het kader van BANS zijn gemaakt.
- 3 Deze opsplitsing in twee delen werd in 1998 ook ingegeven door het feit dat in datzelfde jaar een kabinetswisseling plaatsvond. Het werd passend geacht de terugblik uit te brengen onder de verantwoordelijkheid van de scheidende bewindsvrouw en voor de beleidsvoornemens te wachten op de uitkomsten van het Regeerakkoord en de ideeën van de nieuw aangetreden staatssecretaris. Ook in 2002 heeft een kabinetswisseling plaatsgevonden, zodat ook nu een opsplitsing van de Welzijnsnota opportuun lijkt.
- 4 Overigens blijken bij deze nadere uitwerking de oorspronkelijke programmalijnen op onderdelen anders te zijn ingevuld of andere accenten te hebben gekregen. Een en ander vloeit, zo blijkt uit de Inleiding, voort uit het overleg dat over de Welzijnsnota is gevoerd met vertegenwoordigers van het veld (zie ook noot 2).

- 5 Door de verdeling van de portefeuilles tussen de bewindslieden voor vws is het welzijnsbeleid en dus de Welzijnsnota, in de praktijk echter sinds 1992 de eerste verantwoordelijkheid van de staatssecretaris.
- 6 Uit een in opdracht van vws en vng gezamenlijk uitgebracht onderzoek komt naar voren dat de diverse betrokkenen (werksoorten, overheden, koepelorganisaties, enz.) moeilijk tot overeenstemming kunnen komen over een gestandaardiseerd informatiesysteem, omdat de eisen die aan een dergelijk systeem gesteld worden niet altijd overeenkomen. Gezien de breed gevoelde behoefte lijkt het de onderzoekers echter wel mogelijk om, zij het niet op korte termijn, toch tot een gezamenlijk systeem te komen (Hordijk, Jochems en Weggemans 2001)
- 7 Het betreft hier een onderzoek onder die instellingen uit de landelijke infrastructuur, die een platformfunctie vervullen (type 2) en de instellingen die belast zijn met een specifiek onderdeel van het welzijnsbeleid (type 3). Bij de instellingen van het eerste type, gericht op onderzoek en methodiek- of werkontwikkeling, is alleen de invulling van de laatstgenoemde activiteit onder de loupe genomen. De invulling van de functie onderzoek was hier geen object van onderzoek.
- 8 Informatie is afkomstig van individuele medewerkers van betrokken instituten.
- 9 Voor een verslaglegging over de voortgang van enkele van deze grotere projecten zie o.m. Heel de Buurt (1997-2000); Adriaanse en Van der Kooij (2001); Engbersen, Sprinkhuizen en Van der Kooij (2001).
- 10 Deze hernieuwde belangstelling voor het achterstandsbeleid werd wellicht ingegeven door het feit dat in hetzelfde jaar dat het beleidskader werd uitgebracht ook de Tijdelijke wet sociale vernieuwing expireerde. Daarmee kwam een einde aan de coördinatie van het lokale achterstandsbeleid door het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken.
- 11 In feite ging het daarbij om aan de bestuurskunde ontleende suggesties voor het ontwikkelen van een beleidsstrategie. Deze zouden later hun plaats krijgen in het door vws gesubsidieerde project 'Sociale structuurschetsen' (zie Adriaanse en Van der Kooij 2001).
- 12 In de Welzijnsnota wordt tevens apart aandacht gewijd aan de topsportbeoefening in en door Nederland. Hiervoor wordt, mede in verband met de voorbereiding op de Olympische Spelen, voor de jaren 1995 tot en met 1998 in totaal een kleine 30 miljoen gulden gereserveerd.
- 13 De peuterspeelzalen (die blijkens de tekst van de wet uit 1994 nog met de kinderdagverblijven waren samengevoegd tot een categorie 'kinderopvang') blijven overigens nog wel onder de Welzijnswet ressorteren.
- 14 In de wvg wordt geen leeftijdscriterium gehanteerd, maar vormt de mate van beperking de grond voor een verstrekkingsrecht. In de praktijk blijken, zoals ook verwacht, vooral ouderen een beroep te doen op de wvg.
- 15 Het invoeren van een Dienstenwet is momenteel (voorjaar 2002) overigens nog uitdrukkelijk onderwerp van een ambtelijke discussie. Onduidelijk is nog welke richting het beleid onder het kabinet-Balkenende zal ingaan.
- 16 De via BANS totstandgekomen grotere betrokkenheid van de provinciale overheden bij het welzijnsbeleid, heeft ertoe geleid dat er binnen dit beleid meer aandacht wordt besteed aan de sociale problematiek in de landelijke gebieden (zie bv. de beschrijving van het BANS-plattelandproject in het achtergronddocument bij dit hoofdstuk. Onder invloed van eerst het sociale vernieuwingsbeleid en later het grotestedenbeleid was ook in het welzijnsbeleid de meeste aandacht uitgegaan naar achterstandsbestrijding in stadswijken.

4 Lokaal sociaal beleid¹

4.1 Inleiding

Sinds enkele jaren is het welzijnsbeleid verbreed naar sociaal beleid, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de gemeenten zelf onder lokaal sociaal beleid verstaan en hoe zij dit beleid hebben ingericht. Aan de politiek-bestuurlijke en ambtelijke inbedding ervan is bijzondere aandacht besteed, omdat verwacht mag worden dat het sociale beleid de afzonderlijke beleidssectoren overstijgt. Om antwoord op deze vragen te krijgen, is naar alle gemeenten in Nederland in 2000 een schriftelijke vragenlijst gestuurd. De respons bedroeg ruim 67%, waaronder alle G4- en G21-gemeenten.

4.1.1 Vraagstelling

De vraagstelling van het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de vormgeving van lokaal sociaal beleid in de Nederlandse gemeenten.

In de eerste plaats beoogt dit onderzoek inzicht te geven in de mate waarin gemeenten een visie hebben opgesteld over richting en inhoud van het lokaal sociaal beleid, dan wel bezig zijn met de uitvoering van het uitgestippelde beleid. Gezien de sociale problematiek waarmee zij worden geconfronteerd, is op voorhand te verwachten dat het onderzoek verschillen zal laten zien tussen enerzijds grotere en meer stedelijke gemeenten en anderzijds kleinere plattelandsgemeenten. Een van de gestelde vragen is of de door de rijksoverheid geïnitieerde term 'lokaal sociaal beleid' op gemeentelijk niveau ingang heeft gevonden. Ook de vraag wie het initiatief heeft genomen om een gemeenschappelijke visie op lokaal sociaal beleid te ontwikkelen, heeft hierbij aandacht gekregen.

In de tweede plaats moet het onderzoek een antwoord geven op de vraag welke prioriteiten en doelstellingen de gemeenten gekozen hebben binnen het brede terrein van lokaal sociaal beleid. En welke doelgroepen zij onder dit beleid laten vallen. De verwachting is dat ook hier verschillen tussen gemeenten aan het licht zullen treden.

In de derde plaats willen we inzicht verwerven in de politiek-bestuurlijke en de ambtelijke organisatie van het lokaal sociaal beleid in de verschillende gemeenten. Op het eerste gezicht lijkt de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie in kleinere gemeenten minder problemen op te leveren dan in grotere. In kleinere gemeenten valt het gehele werkterrein immers vermoedelijk vaak al onder één wethouder en één of slechts enkele afdelingen. Het blijft echter de vraag of deze kleinschaligheid ook voordelen oplevert bij de vormgeving van lokaal sociaal beleid.

Vervolgens komt de vraag aan de orde in hoeverre gemeenten voldoende inzicht hebben in de leefsituatie van hun inwoners. Het antwoord op die vraag beschouwen we als een indicatie voor de kwaliteit van hun lokaal sociaal beleid. Ook hun oordeel over de versnippering van gemeentelijke diensten zien we als een aanwijzing van de kwaliteit van dit beleid.

¹ Medeauteur van dit hoofdstuk is dr. A.W.M. Claassen van het ITS-Nijmegen.

Ten slotte probeert het onderzoek vast te stellen in hoeverre de gemeenten behoefte hebben aan landelijke ondersteuning; in hoeverre zij op de hoogte zijn van de mogelijkheden daartoe en – wanneer dat het geval is – hoe zij over de geboden ondersteuning oordelen.

Tabel 4.1 Respons naar aantal inwoners van de gemeente

	verstuurd	respons	in %
< 20.000 inwoners	310	213	68,7
20.000-50.000 inwoners	168	104	61,9
50.000-100.000 inwoners	34	25	73,5
> 100.000 inwoners	25	21	84,0
totaal	537	363	67,6

4.2 Onderzoeksresultaten

4.2.1 De ontwikkeling van een samenhangende visie

Allereerst is de gemeenten gevraagd of zij een samenhangende visie hebben ontwikkeld of een lokaal beleidskader hebben opgesteld, waarin de verschillende onderdelen van het sociale beleid in hun onderlinge samenhang gezien worden. Voor de beantwoording van de vraag zijn vier oplopende antwoordcategorieën aangeboden die de inspanning schetsten om het lokaal sociaal beleid vanuit een samenhangende visie vorm te geven.

Tabel 4.2 Mate waarin gemeenten een samenhangende visie voor sociaal beleid hebben ontwikkeld dan wel plannen daarvoor hebben (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
nee, er zijn geen plannen om een dergelijke visie te ontwikkelen	37,6	18,6	4,2	0,0	27,7
nog geen visie, maar wel plannen om deze te ontwikkelen	42,9	54,9	20,8	28,6	44,0
visie is ontwikkeld/in ontwikkeling, maar nog geen uitvoering	11,0	17,6	58,3	23,8	16,8
sociaal beleid wordt reeds vanuit samenhangende visie uitgevoerd	8,6	8,8	16,7	47,6	11,5
n (= 100%)	210	102	24	21	357

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

Ruim een kwart van de gemeenten heeft op het tijdstip van het onderzoek geen plannen een samenhangende visie op het terrein van lokaal sociaal beleid te ontwikkelen. De grootste groep (44%) vormt de gemeenten die wel plannen hadden, maar op dat moment nog niet zijn begonnen. En slechts ruim een kwart van de gemeenten is wel met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie begonnen, of werkt zelfs al vanuit een dergelijke visie.

Er bestaat een duidelijke en significante samenhang met de gemeentegrootte. In de grootste gemeenten is een samenhangende visie al vrij normaal; gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners zijn vooral met de ontwikkeling bezig. In gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners was men overwegend in de fase van plannen maken. En in de kleinste gemeenten was men daar zelfs in veel gevallen nog niet aan toegekomen.

Daarnaast is ook gevraagd of de term ‘lokaal sociaal beleid’ ingang heeft gevonden in het gemeentelijke beleidsproces. Men zou op voorhand kunnen verwachten dat de term meer gebruikt wordt naarmate de gemeente verder is gevorderd met het ontwikkelen en uitvoeren van sociaal beleid. Of anders gezegd: dat het gebruik van de term samenhangt met de in tabel 4.3 onderscheiden beleidsfasen. Omdat deze categorieën significant samenhangen met de gemeentegrootte, zou men ook op voorhand kunnen verwachten dat de term meer ingang heeft gevonden in de grotere gemeenten dan in kleinere. In tabel 4.3 hebben we de antwoorden op de vraag gedichotomiseerd. Hierdoor wordt er voor iedere gemeentegrootte in combinatie met de beleidsfase, zichtbaar in welke mate de term is ingeburgerd. De percentages kunnen daarom niet worden opgeteld. Het resterende gedeelte van ieder percentage betreft de mate waarin de term geen ingang in het gemeentelijk beleid heeft gevonden.

Tabel 4.3 Mate waarin de term ‘lokaal sociaal beleid’ ingang heeft gevonden in het gemeentelijke beleidsproces (naar gemeentegrootte en fase in het beleidsproces, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
fase in beleidsproces					
geen plannen	19,5	5,3	0,0	–	16,5
wel plannen	36,7	48,2	60,0	33,3	41,4
visieontwikkeling	43,5	61,1	57,1	40,0	51,7
uitvoering	38,9	22,2	25,0	50,0	36,6
totaal (ongeacht beleidsfase)	31,3	40,2	50,0	42,9	35,8
n	208	102	24	21	355

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

Rechtsonder in de tabel kunnen we zien dat de term 'lokaal sociaal beleid' medio 2000 in 36% van de gemeenten in zwang is geraakt. Anders dan verwacht echter, is er nauwelijks sprake van een lineair verband met de fase van het beleidsproces, noch met de gemeentegrootte. In gemeenten die reeds vanuit een samenhangende visie werken, wordt de term niet vaker gebruikt dan gemiddeld. De term heeft de meeste aanhang gekregen in middelgrote gemeenten, die bezig zijn met het ontwikkelen van een visie of daarvoor plannen hebben gemaakt. Opvallend is verder dat de term ook wordt gebruikt in één op de vijf kleinere gemeenten, die geen plannen hebben om tot een samenhangend beleidskader te komen. Hier kunnen twee dingen aan de hand zijn: ofwel men denkt door de kleinschaligheid ook zonder beleidskader integraal te kunnen werken, ofwel men is niet op de hoogte van de betekenis die de term in het landelijk beleidskader heeft gekregen – en mogelijk zelfs niet van het landelijk beleidskader. Op het landelijk beleidskader komen we later nog terug.

Eerst willen we op de termen ingaan die in plaats van de term 'lokaal sociaal beleid' gebruikt worden. De respondenten konden daarbij in principe nog uit twee mogelijkheden kiezen: ofwel konden zij aangeven dat in hun gemeente een andere term wordt gebruikt; die dan vervolgens genoemd moest worden, ofwel zij konden invullen dat in hun gemeente niet één specifieke term wordt gebruikt (maar bv. diverse termen). Voorzover in kleinere gemeenten de term 'lokaal sociaal beleid' niet wordt gebruikt, hanteert men doorgaans meer termen; hetgeen erop wijst dat het denken vanuit een samenhangende visie nog weinig ingang heeft gevonden. Hanteert men hier wel één specifieke term, dan is dat vaak de term 'minimabeleid'. Ook die term wijst niet direct op een samenhangende visie, omdat hij vooral doet denken aan financieel-economische regelingen. Er zijn echter ook kleinere gemeenten die wel een op integratie gerichte term hanteren, zoals 'integraal welzijn- en zorgbeleid', 'sociaal structuurplan' of 'maatschappelijke begeleiding'. In grotere gemeenten waar één specifieke term is ingeburgerd, zijn dat vaak termen die slechts weinig van de term 'lokaal sociaal beleid' verschillen: 'sociaal beleid', 'sociaal-maatschappelijk beleid', 'sociale pijler' of 'sociale samenhang'.

4.2.2 Prioriteiten en doelstellingen binnen het sociaal beleid

Om vast te stellen wat de belangrijkste thema's binnen het gemeentelijke sociale beleid zijn, hebben we de respondenten gevraagd om uit een reeks van zestien thema's aan te geven welke prioriteit zij hebben. Er kon uit vijf antwoordmogelijkheden worden gekozen, variërend van 'de grootst mogelijke prioriteit' tot 'vormt geen onderdeel van ons sociaal beleid'. De vraag werd aan alle gemeenten voorgelegd, ongeacht of zij een eigen beleidskader hebben ontwikkeld en ongeacht of zij de term 'lokaal sociaal beleid' hanteren. In tabel 4.4 zijn de thema's gerangschikt op basis van de gemiddelde prioriteit binnen de totale onderzoekspopulatie.

Tabel 4.4 Relatieve prioriteit van thema's binnen het lokaal sociaal beleid (naar gemeentegrootte; gemiddelde scores, schaal 1-5; 1 = de grootst mogelijke prioriteit, 5 = vormt geen onderdeel van ons sociaal beleid)

	gemeentegrootte				totaal	sign.
	A	B	C	D		
1. armoede/uitkeringen	2,1	2,0	2,2	2,0	2,1	
2. arbeid/werkgelegenheid	2,4	2,2	2,1	1,7	2,3	**
3. onderwijs/onderwijsachterstand	2,5	2,1	2,0	1,5	2,3	**
4. kinderopvang/peuterspeelzalen	2,4	2,4	2,4	1,9	2,4	
5. veiligheid	2,5	2,4	2,1	1,9	2,4	*
6. participatie	2,7	2,1	1,8	1,6	2,4	**
7. vorming en scholing	2,6	2,5	2,8	2,1	2,6	**
8. fysieke leefomgeving	2,7	2,5	2,4	2,4	2,6	
9. sport	2,7	2,7	2,4	2,4	2,7	
10. gezondheidszorg	2,8	2,7	2,9	2,4	2,8	
11. SCW/samenlevingsopbouw	2,9	2,5	2,5	2,3	2,8	**
12. wijk- en buurtbeheer	3,2	2,2	1,8	2,1	2,8	**
13. volkshuisvesting	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	
14. algemeen maatschappelijk werk	2,9	2,7	2,9	2,7	2,8	
15. bibliotheekwerk	3,0	3,0	3,0	3,3	3,0	
16. maatschappelijke opvang	3,5	3,2	3,1	2,0	3,3	**
n (gemiddeld)	204	99	24	21	348	

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

* = sign. < 0,05

** = sign. < 0,01

De hoogste prioriteit wordt gemiddeld toegekend aan het armoedebeleid, gevolgd door het werkgelegenheidsbeleid en het onderwijs(achterstanden)beleid. De laagste prioriteit krijgt de maatschappelijke opvang en het bibliotheekwerk, met gemiddelde scores van 3 of lager. De tabel laat echter ook zien dat de volgorde van de scores verschilt naar gelang de grootte van de gemeente. Zo krijgt de maatschappelijke opvang in de grootste gemeenten wel veel aandacht van de beleidsmakers.

Opvallend is verder dat de scores bij sommige thema's nauwelijks of geen – met name volkshuisvesting – verschillen tussen de gemeentecategorieën laten zien. Terwijl bij andere thema's de verschillen juist heel groot zijn. Bij onderwijs(achterstanden)-beleid, participatie, maatschappelijke opvang, en wijk- en buurtbeheer liggen de hoogste en laagste scores zelfs een punt of meer uit elkaar. Opmerkelijk is ook dat de grootste gemeenten aan bijna alle thema's relatief veel prioriteit toekennen. Wanneer we de grens bij 2,5 leggen, dan blijven alleen algemeen maatschappelijk werk, volkshuisvesting en bibliotheekwerk over als thema's die in deze gemeenten relatief weinig aandacht krijgen.

Vervolgens is nagegaan of er op basis van de gegeven antwoorden, clusters te onderscheiden zijn. Dat bleek inderdaad het geval. Er zijn drie clusters gevonden, die we zullen aanduiden met de termen ‘bestrijding van achterstanden’, ‘buurtbeheer/leefomgeving’ en ‘algemene voorzieningen’. In tabel 4.5 staan de scores op deze drie clusters weergegeven, waarbij dezelfde schaal is gehanteerd als in de vorige tabel.

Tabel 4.5 Relatieve prioriteit van themaclusters binnen het lokaal sociaal beleid (naar gemeentegrootte; gemiddelde scores, schaal 1-5; 1 = de grootst mogelijke prioriteit, 5 = vormt geen onderdeel van ons sociaal beleid)

	gemeentegrootte				totaal	sign.
	A	B	C	D		
bestrijding van achterstanden	2,4	2,2	2,3	1,8	2,3	**
buurtbeheer/leefomgeving	2,8	2,3	2,0	2,0	2,5	**
algemene voorzieningen	2,8	2,7	2,7	2,6	2,7	
n	207	101	25	21	354	

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

* = sign. < 0,05

** = sign. < 0,01

Zoals ook uit de volgorde bij de thema's zelf reeds kon worden opgemaakt, krijgt *bestrijding van achterstanden* in doorsnee de meeste prioriteit binnen het gemeentelijke sociale beleid. De aandacht die aan het creëren van een *beter leefomgeving* wordt gegeven, doet daar echter nauwelijks voor onder. In de categorie gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners stond dit beleidsonderdeel tijdens het onderzoek zelfs op de eerste plaats. Zowel de bestrijding van achterstanden als de buurtbeheer en leefomgeving krijgen in grotere gemeenten significant meer prioriteit dan in kleinere gemeenten. De prioriteit die *algemene voorzieningen* krijgen, verschilt daarentegen nauwelijks tussen de gemeentecategorieën; althans, gemeten naar de prioriteit die een aantal met name genoemde algemene voorzieningen krijgen.

Naast de genoemde thema's hebben we de respondenten ook een vijftal mogelijke doelstellingen van lokaal sociaal beleid voorgelegd. De vraag daarbij was, welke doelstellingen in de gemeente naar verhouding veel aandacht krijgen en welke weinig aandacht. De antwoorden staan in tabel 4.6, in de vorm van gemiddelde scores op een driepuntsschaal, waarbij 1 staat voor veel aandacht en 3 voor weinig aandacht.

Tabel 4.6 Relatieve aandacht voor enkele doelstellingen van (lokaal) sociaal beleid (naar gemeentegrootte; gemiddelde scores, schaal 1-3; 1 = veel aandacht, 3 = weinig aandacht)

	gemeentegrootte				totaal	sign.
	A	B	C	D		
instandhouding van voorzieningen	1,2	1,4	1,8	1,9	1,4	**
ondersteunen kwetsbare groepen	1,5	1,3	1,3	1,1	1,4	**
bevorderen zelfredzaamheid	1,9	1,7	1,6	1,4	1,8	**
bevorderen sociale samenhang	2,0	1,8	1,4	1,3	1,9	**
ondersteunen kwetsbare buurten	2,3	1,7	1,3	1,1	2,0	**
n (gemiddeld)	209	102	25	21	357	

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

* = sign. < 0,05

** = sign. < 0,01

‘Instandhouding van voorzieningen’ krijgt over alle gemeenten genomen de meeste aandacht (gemiddelde score 1,36) van de hier genoemde doelstellingen. Deze eerste plaats komt echter geheel voor rekening van de kleinere gemeenten omdat in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners deze doelstelling juist als de minst belangrijke geldt. Wanneer ‘instandhouding van voorzieningen’ als doelstelling wordt geformuleerd, is het opvallend dat er tussen de verschillende categorieën gemeenten grote verschillen bestaan; terwijl de verschillen gering zijn wanneer naar de prioriteitenstelling van een aantal, met name genoemde, voorzieningen wordt gekeken.

Het ‘ondersteunen van kwetsbare groepen’ is in elke categorie een belangrijke doelstelling. Dat neemt echter niet weg dat de scores tussen de categorieën gemeenten wel significant van elkaar verschillen. Opmerkelijk is dat de doelstelling ‘het ondersteunen van kwetsbare buurten’ in de grotere gemeenten even belangrijk wordt gevonden als ‘het ondersteunen van kwetsbare groepen’. Terwijl de kleinere gemeenten deze laatste doelstelling veel belangrijker vinden. Daaruit kan worden opgemaakt, dat de kwetsbare groepen in kleinere gemeenten primair individueel worden benaderd. Terwijl zij in de grotere gemeenten meer als een deel van een groter verband worden beschouwd.

Ten slotte besteden we in deze paragraaf nog aandacht aan de doelgroepen die de gemeenten zelf binnen hun eigen sociaal beleid onderscheiden. Tabel 4.7 vermeldt in hoeverre de respondent de in de vragenlijst genoemde doelgroepen (geheel of gedeeltelijk) onder het lokaal sociaal beleid vindt vallen.

Tabel 4.7 Doelgroepen binnen het (lokaal) sociaal beleid (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
jeugd en jongeren	91	96	100	100	94
ouderen en gehandicapten	92	94	100	95	94
bijstandsgerechtigden	93	89	92	100	92
werklozen	61	72	88	100	68
minderheden	48	76	96	100	62
verslaafden	10	26	38	81	20
dak- en thuislozen	3	17	33	86	14
n	209	104	24	21	358

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

De meeste gemeenten beschouwen jeugd en jongeren, ouderen, gehandicapten en bijstandsgerechtigden als bevolkingscategorieën die in ieder opzicht deel uitmaken van het lokaal sociaal beleid. En in vrijwel alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, is dat voor werklozen en voor minderheden ook het geval. In gemeenten tot 20.000 inwoners worden minderheden in de helft van de gevallen als een doelgroep van sociaal beleid gezien. In de categorie 20.000-50.000 inwoners is dat in driekwart van de gevallen zo. Verslaafden en dak- en thuislozen houden zich ook hoofdzakelijk in de grotere gemeenten op.

Ongeveer dertig respondenten hebben van de mogelijkheid gebruikgemaakt om de lijst van doelgroepen nog aan te vullen. Voor een deel betreft hier aanvullingen die ook reeds binnen een van de aangegeven categorieën ingevuld hadden kunnen worden. (Ex-)psychiatrische patiënten ressorteren immers onder het lokaal sociaal beleid – voorzover zij ook tot een van de andere doelgroepen (dak- en thuislozen of verslaafden) behoren, voortijdigschoolverlaters of werkloos zijn. Vluchtelingen, asielzoekers en woonwagenbewoners kunnen tot de groep minderheden gerekend worden. Dat geldt vermoedelijk niet voor de ‘nieuwe inwoners van de gemeente’, die in twee gevallen ook als doelgroep van sociaal beleid genoemd worden. Inwoners van kleine kernen en landbouwers worden ieder één keer genoemd, vrijwilligers en verenigingskader in totaal vier keer. Ook sportbeoefenaren en cultuurafnemers worden in één gemeente tot de doelgroepen van sociaal beleid gerekend.

4.2.3 De politiek-bestuurlijke organisatie van lokaal sociaal beleid

Omdat lokaal sociaal beleid verschillende beleidssectoren omvat, kan de politiek-bestuurlijke organisatie ervan problemen opleveren voor gemeenten. De verschillende terreinen zullen immers meestal over verschillende beleidsafdelingen verdeeld zijn.

Terwijl – met name in grotere gemeenten – meerdere wethouders de verantwoordelijkheid voor onderdelen van dat beleid zullen dragen. Er is allereerst gevraagd of het lokaal sociaal beleid in het huidige college verdeeld is over meerdere portefeuilles, of dat één wethouder verantwoordelijk is voor het totale pakket. Bij het laatste antwoord is vervolgens gevraagd of de keuze voor één wethouder een bewuste keuze is geweest of dat deze keuze voor de hand lag. Deze laatste formulering is gekozen vanuit de veronderstelling dat in kleinere gemeenten – die doorgaans slechts twee of drie wethouders hebben – een wethouder verantwoordelijk kan zijn voor sociaal beleid, zonder dat daar bewust voor gekozen is. In tabel 4.8 hebben we de antwoorden op beide vragen gecombineerd.

Tabel 4.8 Verdeling van lokaal sociaal beleid over portefeuillehouders (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
verdeeld over meerdere portefeuillehouders	57,1	75,7	80,0	95,2	66,3
ligt voor de hand dat er maar één portefeuillehouder is	37,6	16,5	16,0	4,8	28,1
bewust gekozen voor één portefeuillehouder	5,2	7,8	4,0	–	5,6
n (= 100%)	210	103	25	21	359

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

In twee derde van alle gemeenten blijkt lokaal sociaal beleid verdeeld te zijn over verschillende wethouders. Anders dan verwacht, is dat ook het geval in het merendeel van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Een bewuste keuze voor één portefeuillehouder wordt nauwelijks gemeld.

Wanneer er diverse portefeuillehouders voor het sociaal beleid verantwoordelijk zijn, is gevraagd welke maatregelen er genomen zijn om het beleid van de afzonderlijke wethouders op elkaar af te stemmen. Bij deze vraag waren de volgende drie antwoordcategorieën aangeboden: er vindt regelmatige afstemming plaats; er zijn gemeenschappelijke visies/doelstellingen ontwikkeld; budgetten van wethouders zijn gekoppeld voor (delen van) sociaal beleid. Uit deze antwoorden hoefde men niet per se te kiezen, men kon ze ook alle drie aankruisen. Daarnaast kon men in de categorie ‘anders’ een eigen antwoord formuleren.

Bij de analyse zijn we ervan uitgegaan dat de drie antwoordcategorieën een cumulatieve schaal vormen. Dit betekent dat we veronderstellen dat het antwoord ‘budgetten gekoppeld’ automatisch inhoudt dat er dan ook regelmatige afstemming plaatsvindt

en er gemeenschappelijke doelstellingen ontwikkeld zijn – ook al was dat niet expliciet aangegeven. Hetzelfde geldt voor het antwoord ‘gemeenschappelijke doelstellingen’, dat impliceert dat er ook regelmatige afstemming plaatsvindt. Opvallend was dat er vrij veel gebruik is gemaakt van de mogelijkheid een eigen antwoord te formuleren. In verreweg de meeste gevallen ging het daarbij om het antwoord dat er nog geen sprake is van onderlinge afstemming tussen de wethouders die de delen van sociaal beleid in hun portefeuille hebben. Of dat deze afstemming alleen op ad-hocbasis (niet regelmatig) gebeurt. Deze antwoorden hebben we in tabel 4.9 als een afzonderlijke categorie opgenomen.

Tabel 4.9 Afstemming van sociaal beleid tussen portefeuillehouders in gemeenten waar sociaal beleid over meerdere portefeuilles is verdeeld (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
regelmatige afstemming tussen portefeuillehouders	81,7	86,5	85,0	100,0	85,2
gemeenschappelijke visie/doelstellingen	23,5	31,1	50,0	70,0	32,3
budgetten gekoppeld	5,2	4,1	5,0	20,0	6,1
nog geen of alleen ad-hocafstemming anders/onduidelijk	15,7	12,2	10,0	–	12,7
	2,6	1,4	5,0	0,0	2,2
n (= 100%)	115	74	20	20	229

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

In de overgrote meerderheid van de gemeenten waarin het sociaal beleid over meerdere portefeuilles is verdeeld, vindt een regelmatige afstemming tussen de portefeuillehouders plaats (85%). Van een gemeenschappelijke visie of doelstellingen is veel minder sprake (32%); om van gekoppelde budgetten nog maar te zwijgen (6%). De tabel laat echter wel zien dat gemeenschappelijke visies en gekoppelde budgetten veel vaker in de grootste gemeenten voorkomen dan elders.

In een minderheid van de gemeenten is er tussen de portefeuillehouders (nog) geen sprake van een regelmatige afstemming over sociaal beleid (12,7%). Wat doorgaans inhoudt dat er alleen overleg is als daar aanleiding voor bestaat. ‘Nog’ hebben we hier expliciet tussen haakjes gezet, omdat er vrij vaak wordt aangegeven dat het beleid in dit opzicht nog ontwikkeld moet worden.

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij lokaal sociaal beleid hebben we alleen globaal gepeild. Dit deden we met de vraag of dit beleid in de raad: meer dan gebruikelijke aandacht krijgt, de reguliere aandacht, of minder dan gebruikelijke aandacht. In ruim 80% van de gemeenten krijgt lokaal sociaal beleid niet meer of minder aandacht dan andere beleidsterreinen. Ongeveer 8% spreekt van meer aandacht dan gebruikelijk, 10% van minder. Ondanks de tendens dat grotere gemeenten eerder meer, en kleinere gemeenten eerder minder aandacht melden, zijn de verschillen naar gemeentegrootte niet significant. Ook de beleidsfase waarin de gemeente zich wat sociaal beleid betreft bevindt, vertoont nauwelijks of geen samenhang met de aandacht van de raad. Uiteraard naar waarneming van de beleidsmedewerker die de vragenlijst heeft ingevuld.

4.2.4 De ambtelijke organisatie van lokaal sociaal beleid

Omdat lokaal sociaal beleid diverse beleidsterreinen omvat, is regelmatig overleg tussen ambtenaren van de verschillende beleidsafdelingen wenselijk of zelfs noodzakelijk. Wanneer dit overleg wordt beperkt tot de voorkomende gevallen, kan van incidenteel overleg worden gesproken. Daarentegen kan het overleg structureel worden genoemd wanneer het regelmatig wordt gehouden. Daarbinnen kan echter weer een onderscheid gemaakt worden tussen structureel overleg dat beperkt blijft tot lopende zaken, en structureel overleg dat (ook) gericht is op het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op en aanpak van sociaal beleid. Deze mogelijkheden hebben we in een vraag verwerkt; de antwoorden hierop staan in tabel 4.10 weergegeven. Hierbij kan nog worden aangetekend dat enkele grote steden in de categorie 'anders' aangaven, dat er structureel overleg wordt gehouden over het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie in GSB-verband (grootstedenbeleid).

Tabel 4.10 Vorm van samenwerking tussen beleidsafdelingen omtrent lokaal sociaal beleid (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
vindt nog weinig of geen overleg plaats	11,4	7,7	–	–	8,9
doorgaans alleen incidenteel overleg	59,2	50,0	20,0	9,5	51,0
ook structureel overleg over lopende zaken	21,3	26,0	16,0	28,6	22,7
ook structureel overleg over ontwikkelen gemeenschappelijke visie	6,2	16,3	64,0	61,9	16,3
anders (slechts één afdeling of één medewerker)	1,9	–	–	–	1,1
n (= 100%)	211	104	25	21	361

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

De tabel laat een duidelijke tweedeling zien. In de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) is er doorgaans alleen tussen de beleidsafdelingen sprake van incidenteel overleg (of zelfs dat nog niet). En in de grotere gemeenten vindt ook structureel overleg plaats dat meestal over meer dan alleen de lopende zaken gaat.

Voorzover gemeenten melden dat er bij hen ook structureel over lokaal sociaal beleid gesproken wordt, is vervolgens gevraagd of één bepaalde beleidsafdeling daarbij het voortouw heeft. In 80% van de gevallen blijkt dat inderdaad het geval te zijn; waarbij de afdeling Welzijn verreweg het meest werd genoemd, met name in de kleinere gemeenten. De grote steden geven meestal aan dat het projectbureau GSB het overleg coördineert.

In 20% van de gemeenten is er voor het lokaal sociaal beleid een ambtelijke coördinator aangesteld; in 13,5% bestaan er plannen om dat te gaan doen. Ook in dit opzicht is er tussen de gemeenten met meer en met minder dan 50.000 inwoners duidelijk sprake van een tweedeling. In de grotere gemeenten is iemand vaak al belast met de coördinatie van sociaal beleid; in verreweg de meeste kleine gemeenten wordt dat vooralsnog niet nodig gevonden.

Vervolgens is gevraagd hoe de ambtelijke samenwerking tussen de beleidsafdelingen bij het lokaal sociaal beleid verloopt. Bijna 40% van de respondenten gaf te kennen dat de samenwerking naar wens verloopt, 54% dat er wel wat (kleinere) problemen zijn en 6,5% dat er sprake is van (vrij) grote problemen. Deze percentages blijken significant samen te hangen met de beleidsfase waarin de gemeente zich bevindt; de gemeentegrootte maakt niets uit. Omdat deze twee kenmerken zoals we eerder zagen onderling samenhangen, presenteren we in tabel 4.11 de gemiddelde scores van de beoordeling van de ambtelijke samenwerking waarbij een opsplitsing gemaakt wordt naar beide kenmerken. Naarmate de gemiddelde scores lager zijn, is er in doorsnee sprake van minder problemen.

Tabel 4.11 Beoordeling van de ambtelijke samenwerking bij lokaal sociaal beleid (gemiddelde scores, score 1 = samenwerking verloopt naar wens; score 3 = er zijn (vrij) grote problemen)

fase in beleidsproces	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
geen plannen	1,4	1,7	–	–	1,5
alleen plannen	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8
visieontwikkeling	1,6	1,9	1,8	1,6	1,8
uitvoering	1,5	1,8	1,5	1,8	1,6
totaal (ongeacht beleidsfase)	1,6	1,8	1,7	1,7	1,7
n	197	101	24	21	343

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

Gemeentegrootte niet significant; beleidsfase wel significant; samen ook significant.

De tabel laat zien dat naar verhouding de meeste problemen zich voordoen in de fase van de visieontwikkeling en de fase dat er plannen gemaakt worden. In gemeenten die zich reeds in de uitvoeringsfase bevinden, lijken de samenwerkingsproblemen weer af te nemen. De grootste gemeenten melden echter in de uitvoeringsfase wat meer problemen.

Behalve over de samenwerking tussen de beleidsafdelingen onderling, is ook gevraagd naar de samenwerking tussen de beleidsafdelingen enerzijds en de verantwoordelijke wethouders anderzijds. Op deze vraag antwoordde zelfs ruim twee derde van de respondenten dat de samenwerking naar wens verloopt. Ongeveer 30% meldde enige problemen en slechts 2% (vrij) grote problemen. Nu was er wel een significant verband met de gemeentegrootte – in ruim de helft van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is minstens sprake van enige problemen –, maar niet met de beleidsfase. In tabel 4.12 staan de uitkomsten op dezelfde manier weergegeven als in de voorgaande tabel.

Tabel 4.12 Beoordeling van de samenwerking bij lokaal sociaal beleid tussen beleidsafdelingen enerzijds en verantwoordelijke wethouders anderzijds (gemiddelde scores, score 1 = samenwerking verloopt naar wens; score 3 = er zijn (vrij) grote problemen)

fase in beleidsproces	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
geen plannen	1,2	1,3	–	–	1,2
alleen plannen	1,4	1,4	1,8	1,3	1,4
visieontwikkeling	1,2	1,4	1,5	1,6	1,4
uitvoering	1,3	1,2	1,3	1,7	1,4
totaal (ongeacht beleidsfase)	1,3	1,4	1,5	1,6	1,4
n	203	99	24	21	347

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

Gemeentegrootte wel significant; beleidsfase niet significant; samen ook niet significant.

Hoewel de verschillen in gemiddelde scores niet zo groot zijn, is er wat de gemeentegrootte betreft wel sprake van een lineair oplopende reeks. Onverwacht is dat uiteraard niet. Naarmate de gemeenten groter worden, zijn meer beleidsmedewerkers en meer wethouders bij het lokaal sociaal beleid betrokken. En de kans dat zich daarbij problemen voordoen, neemt dan uiteraard ook toe.

4.2.5 De kwaliteit van lokaal sociaal beleid

Om kwalitatief goed sociaal beleid te kunnen voeren dat op de sociale problemen ter plaatse aansluit, dienen gemeenten voldoende inzicht te hebben in de leefsituatie van hun inwoners. Een kleine 10% van de gemeenten zegt nauwelijks of geen gegevens te hebben. De helft heeft wel gegevens, maar onvoldoende voor lokaal sociaal beleid; slechts 37% zegt wel over voldoende gegevens te beschikken. De 4%-antwoorden in de categorie 'anders' hebben we teruggebracht tot minder dan 2%, omdat een deel van deze antwoorden geïnterpreteerd kon worden als 'onvoldoende voor het voeren van sociaal beleid'. In tabel 4.13 worden de percentages opgesplitst naar gemeentegrootte.

Tabel 4.13 Beschikt de gemeente (naar eigen oordeel) over voldoende gegevens om lokaal sociaal beleid te kunnen voeren (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
we hebben nauwelijks of geen gegevens	11,4	8,8	4,0	–	9,5
wel gegevens, maar onvoldoende voor lokaal sociaal beleid	48,8	63,7	28,0	57,1	52,1
voldoende gegevens voor lokaal sociaal beleid	37,9	25,5	68,0	42,9	36,8
anders (met name onbekend of onduidelijk)	1,9	2,0	–	–	1,7
n (= 100%)	211	102	25	21	359

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

Kleinere gemeenten hebben – ondanks hun kleinschaligheid – niet meer, maar juist minder inzicht in de leefsituatie van hun inwoners dan grotere gemeenten.

Gemeenten in de categorie tussen 50.000 en 100.000 inwoners blijken op grond van deze antwoorden het vaakst voldoende gegevens te hebben. Omdat verwacht mag worden dat de beschikbaarheid van de gegevens ook samenhangt met de fase in het beleidsproces, wordt in tabel 4.14 de betreffende opsplitsing gemaakt.

Tabel 4.14 Beschikt de gemeente (naar eigen oordeel) over voldoende gegevens om lokaal sociaal beleid te kunnen voeren (naar fase in het beleidsproces, in procenten)

	beleidsfase*				totaal
	1	2	3	4	
we hebben nauwelijks of geen gegevens	19,2	4,5	10,0	5,0	9,6
wel gegevens, maar onvoldoende voor lokaal sociaal beleid	37,4	66,2	51,7	30,0	51,6
voldoende gegevens voor lokaal sociaal beleid	41,4	27,3	38,3	62,5	37,1
anders (met name onbekend of onduidelijk)	2,0	1,9	–	2,5	1,7
n (= 100%)	99	154	60	40	353

- * 1 = geen plannen
 2 = wel plannen
 3 = samenhangende visie
 4 = reeds in uitvoering

De tabel laat enkele goed interpreteerbare tendensen zien.

In de eerste plaats blijken gemeenten in beleidsfase 1 (geen plannen om lokaal sociaal beleid te ontwikkelen) relatief vaak nauwelijks of geen gegevens te hebben, maar ook relatief vaak voldoende gegevens. Omdat zij (nog) geen beleidsvoornemens hebben, hebben zij blijkbaar ook nog geen behoefte om over meer gegevens te beschikken. De behoefte aan meer gegevens doet zich vooral voor in beleidsfase 2 (op het moment dat er plannen worden gemaakt) en in mindere mate in beleidsfase 3 (wanneer er een gemeenschappelijke visie ontwikkeld wordt). In de uitvoeringsfase (fase 4) beschikken de meeste gemeenten wel over voldoende gegevens. Opvallend is wel dat hoewel zij nauwelijks een beeld zeggen te hebben van de leefsituatie van hun inwoners, twee gemeenten zichzelf reeds in de uitvoeringsfase geplaatst hebben,

Tabel 4.15 Hoe kan het (lokaal) sociaal beleid het beste worden getypeerd vanuit het gezichtspunt van samenwerking tussen de beleidsafdelingen? (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
als een tamelijk versnipperd beleid (weinig of geen samenwerking)	36,8	29,8	20,0	14,3	32,3
als een intersectoraal beleid (met schotten tussen budgetten)	54,2	66,3	80,0	71,4	60,6
als een geïntegreerd beleid met samengevoegde budgetten	4,7	0,0	0,0	4,8	3,0
anders	4,2	3,8	0,0	9,5	4,1
n (= 100%)	212	104	25	21	362

- A = < 20.000 inwoners.
 B = 20.000 tot 50.000 inwoners.
 C = 50.000 tot 100.000 inwoners.
 D = > 100.000 inwoners.

Tot de kwaliteit van het lokaal sociaal beleid rekenen we ook de mate waarin gemeenten erin slagen onderlinge samenwerking tussen de verschillende beleidsafdelingen tot stand te brengen en verkokering tegen te gaan. Vaker dan grotere gemeenten, vinden kleinere gemeenten dat hun sociaal beleid versnipperd is. In alle categorieën is er een – meer of minder grote – meerderheid die het eigen beleid als intersectoraal typeert. Echt geïntegreerd beleid met samengevoegde budgetten kwam tijdens het onderzoek nog nauwelijks voor. Slechts één grote en tien kleinere gemeenten maken er melding van. Waarbij het bij de kleinere gemeenten nog maar de vraag is of de ontkokering een bewuste keuze is geweest of het gevolg van het feit dat er slechts één afdeling bij betrokken is. In de categorie ‘anders’ gaven enkele kleine gemeenten aan dat zij maar één afdeling of zelfs maar één medewerker voor sociaal beleid hebben. Andere gemeenten maakten van deze categorie gebruik om te kennen te geven dat hun sociaal beleid zich in een tussenfase (tussen versnippering en intersectoraal of tussen intersectoraal en geïntegreerd) bevindt.

In tabel 4.16 wordt weergegeven in welke mate de typering van het eigen sociaal beleid samenhangt met de beleidsfase.

Tabel 4.16 Hoe kan het (lokaal) sociaal beleid het beste getypeerd worden vanuit het gezichtspunt van samenwerking tussen de beleidsafdelingen? (naar beleidsfase)

	beleidsfase*				totaal
	1	2	3	4	
als een tamelijk versnipperd beleid (weinig of geen samenwerking)	40,4	35,9	26,7	4,9	32,0
als een intersectoraal beleid (met schotten tussen budgetten)	51,5	57,7	70,0	80,5	60,7
als een geïntegreerd beleid (met samengevoegde budgetten)	3,0	2,6	1,7	7,3	3,1
anders	5,1	3,8	1,7	7,3	4,2
n (= 100%)	99	156	60	41	357

- * 1 = geen plannen
- 2 = wel plannen
- 3 = samenhangende visie
- 4 = reeds in uitvoering

Sterker nog dan de gemeentegrootte blijkt de beleidsfase samen te hangen met de typering van het sociaal beleid in de gemeente. Met name geldt dat voor de mate waarin dit beleid als versnipperd wordt aangemerkt. In gemeenten die geen plannen hebben om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en in gemeenten die het voornemen hebben daarmee te beginnen, spreekt ongeveer 40% van een versnipperd beleid; bij gemeenten in de uitvoeringsfase is dat nog slechts 5%.

4.2.6 De ondersteuning door de rijksoverheid

Zoals gezegd, komen we nu terug op het landelijk beleidskader dat door het ministerie van vws is aangereikt om de gemeenten te helpen bij het ontwikkelen van een samenhangende visie, c.q. een op de eigen gemeente toegepast beleidskader. Op de vraag hoe groot men het belang van het landelijk beleidskader voor het ontwikkelen van een eigen beleidskader of samenhangende visie acht, antwoordde ruim zeven van de tien gemeenten dat dat 'enigszins belangrijk' was. Twee op de tien gemeenten vinden het landelijk beleidskader zeer belangrijk, minder dan één op de tien vindt het niet belangrijk. De vraag is niet voorgelegd aan gemeenten die eerder hadden aangegeven geen plannen te hebben voor het ontwikkelen van een lokaal beleidskader. In tabel 4.17 zetten we de antwoorden weer af tegen zowel gemeentegrootte als beleidsfase. We doen dat nu in de vorm van gemiddelde scores, waarbij score 1 staat voor 'zeer belangrijk' en score 3 voor 'niet belangrijk'. Gezien de grote aantrekkingskracht van het antwoord 'enigszins belangrijk', kan op voorhand verwacht worden dat de gemiddelde scores dicht bij '2' zullen liggen.

Tabel 4.17 Mate waarin door gemeenten belang wordt gehecht aan het landelijk beleidskader (naar gemeentegrootte, gemiddelde scores, schaal 1-3; 1 = zeer belangrijk, 3 = niet belangrijk)

fase in beleidsproces	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
alleen plannen	1,8	1,9	1,8	2,2	1,9
visieontwikkeling	1,9	1,9	1,6	2,3	1,8
uitvoering	1,8	2,1	1,8	2,3	2,0
totaal (ongeacht beleidsfase)	1,8	1,9	1,7	2,2	1,9
n	128	81	23	18	250

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

Opvallend is dat de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, ongeacht de beleidsfase waarin zij verkeren, in doorsnee minder belang hechten aan het landelijke beleidskader, met name in vergelijking met de categorie gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners. De beleidsfase blijkt geen invloed te hebben op het belang dat aan het landelijk beleidskader wordt gehecht.

Vervolgens is de respondenten gevraagd een oordeel uit te spreken over de ondersteuning die zij van de rijksoverheid ontvangen of in ieder geval kunnen ontvangen bij de ontwikkeling en uitvoering van een eigen sociaal beleid.

Tabel 4.18 Beoordeling ondersteuning door de rijksoverheid (naar gemeentegrootte, in procenten)

	gemeentegrootte				totaal
	A	B	C	D	
de ondersteuning van de rijksoverheid sluit goed aan op onze behoefte	9,5	19,4	12,0	-	12,0
de ondersteuning van de rijksoverheid sluit maar gedeeltelijk aan op behoefte	21,0	35,0	56,0	57,9	29,4
de ondersteuning van de rijksoverheid sluit absoluut niet aan op behoefte	4,3	2,9	4,0	5,3	3,9
we kennen de ondersteuning van de rijksoverheid onvoldoende	30,0	29,1	28,0	26,3	29,4
er zijn hier geen omvangrijke sociale problemen die vragen om sociaal beleid	35,2	13,6	-	10,5	25,2
n (= 100%)	210	103	25	19	357

A = < 20.000 inwoners.

B = 20.000 tot 50.000 inwoners.

C = 50.000 tot 100.000 inwoners.

D = > 100.000 inwoners.

Bijna 30% van de gemeenten heeft geantwoord dat men de ondersteuning van de rijksoverheid onvoldoende kent om deze te kunnen beoordelen. Opvallend is dat dit percentage nauwelijks met de gemeentegrootte varieert. Zoals te verwachten, is die variatie wel bij het antwoord dat er in de gemeente geen omvangrijke sociale problemen zijn die om sociaal beleid vragen. Wel is het opmerkelijk dat dit antwoord ook gegeven is door twee gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Voorzover de gemeenten de ondersteuning door de rijksoverheid wel hebben beoordeeld, werd vooral gekozen voor het antwoord dat die ondersteuning slechts gedeeltelijk aansluit op de behoefte. Dat de ondersteuning absoluut niet aansluit op de behoefte is slechts de mening van 4%, waarbij de gemeentegrootte geen invloed heeft. Dat de ondersteuning goed aansluit op de behoefte, is naar verhouding vaak geantwoord in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. In tabel 4.19 hebben we de beoordeling van de ondersteuning door het rijk afgezet tegen de beleidsfase waarin de gemeente wat de ontwikkeling van sociaal beleid betreft, verkeert.

Tabel 4.19 Beoordeling ondersteuning door de rijksoverheid (naar beleidsfase, in procenten)

	beleidsfase*				totaal
	1	2	3	4	
de ondersteuning van de rijksoverheid sluit goed aan op onze behoefte	5,1	12,9	16,7	18,4	12,0
de ondersteuning van de rijksoverheid sluit maar gedeeltelijk aan op behoefte	12,2	29,0	43,3	50,0	29,1
de ondersteuning van de rijksoverheid sluit absoluut niet aan op behoefte	4,1	2,6	8,3	–	3,7
we kennen de ondersteuning van de rijksoverheid onvoldoende	29,6	35,5	25,0	13,2	29,6
er zijn hier geen omvangrijke sociale problemen die vragen om sociaal beleid	49,0	20,0	6,7	18,4	25,6
n (= 100%)	98	155	60	38	351

1 = geen plannen

2 = wel plannen

3 = samenhangende visie

4 = reeds in uitvoering

De tabel laat zien dat de beleidsfase sterker met de beoordeling van de landelijke ondersteuning samenhangt dan de gemeentegrootte. Zo heeft van de gemeenten die geen plannen hebben om sociaal beleid te ontwikkelen, bijna de helft aangegeven dat er geen behoefte is aan sociaal beleid, vanwege het ontbreken van sociale problemen van enige omvang. Nog eens bijna 30% zegt geen zicht te hebben op de ondersteuning die de rijksoverheid zou kunnen bieden. Dit betekent dat slechts iets meer dan 20% van deze gemeenten zich in staat acht een oordeel uit te spreken over de landelijke ondersteuning. Bij de gemeenten met plannen om lokaal sociaal beleid tot ontwikkeling te brengen, is dit percentage al twee keer zo hoog (44,5%), maar 35,5% van deze gemeenten kent de ondersteuningsmogelijkheden van de rijksoverheid nog onvoldoende. Bij gemeenten in beleidsfase 3 en 4 neemt het percentage gemeenten dat de landelijke ondersteuningsmogelijkheden onvoldoende kent, duidelijk af. Ongeveer 70% van deze gemeenten geeft een oordeel over deze ondersteuning, waarbij het antwoord dat er slechtst sprake is van een gedeeltelijke aansluiting op de behoefte, verreweg het vaakst is gekozen.

Alle gemeenten die zeiden dat de ondersteuning van de rijksoverheid slechts gedeeltelijk of absoluut niet aansluit bij hun behoefte, konden vervolgens in eigen woorden een toelichting op hun antwoord geven. Als belangrijkste tendens kwam de klacht van kleinere gemeenten naar voren dat de ondersteuning vrijwel helemaal gericht is op de problemen van de grote steden en nauwelijks op die van plattelandsgemeenten. Uitspraken als “LSB is onvoldoende gericht op kleine agrarische gemeenten”,

“Rijksbeleid niet afgestemd op c.q. slecht bereikbaar voor kleine gemeenten zonder extreme problemen” en “Dingen die we aangeleverd krijgen, hebben niet echt betrekking op een gemeente als de onze”, zijn daar duidelijke indicaties voor.

De tweede tendens die ook hoofdzakelijk in kleinere gemeenten naar voren komt – maar wel aanzienlijk minder frequent dan de eerste –, heeft betrekking op de in de ogen van de klagers te geringe financiële ondersteuning: “Het is een papieren ondersteuning, er is geen experimentenpot of ondersteuningsgeld” en “Ontoereikende middelen voor met name kleine gemeenten met kleine kernen”. Voor sommige – ook weer met name kleinere – gemeenten is de ondersteuning ook te abstract, hetgeen tot uiting komt in uitspraken als “Vaak moeilijk tot niet te projecteren op de specifieke plaatselijke situatie”, “Er passeren dikke boekwerken, je hebt er niet zoveel aan” en “Vaak te abstract, we hebben meer steun aan buurgemeenten”. Een van de grotere gemeenten vindt de ondersteuning daarentegen weer “erg instrumenteel gericht, terwijl onze ondersteuningsbehoefte was gericht op ‘inhoud’”. Een andere grotere gemeente spreekt over “departementaal hobbyisme”, zonder overigens een nadere toelichting op deze kwalificatie te geven. Een middelgrote gemeente is de mening toegedaan dat “vws veel aangekondigd heeft op het terrein van LSB, maar tot nu toe weinig heeft waargemaakt”.

Sommige toelichtingen hebben ten slotte betrekking op de mate van sturing die door de rijksoverheid, c.q. het ministerie van vws gegeven zou worden. Zo vindt een middelgrote gemeente dat de ondersteuning “meer sturend” zou moeten zijn “met meer voorbeelden en stimulansen”. Een kleine plattelandsgemeente vreest daarentegen dat “de rijksoverheid de touwtjes weer in handen gaat nemen en terugkomt op eerder gedecentraliseerd beleid”, terwijl een andere kleine gemeente klaagt “dat er voor de gemeente te weinig echte beleidsvrijheid is om maatwerk te leveren”.

4.3 Samenvatting en conclusies

4.3.1 De rol van het landelijk beleidskader

Met de publicatie van het beleidskader lokaal sociaal beleid in 1998 heeft de rijksoverheid de gemeenten willen stimuleren om nog meer en beter dan voorheen de verantwoordelijkheid te nemen voor de sociale integratie van hun burgers. Het beleidskader kende twee motto's. Het ‘sturen op doelen’ diende om richting te geven aan de inhoudelijke uitdaging waar gemeenten bij het vormgeven van het lokaal sociaal beleid voorstaan. Het ‘faciliteren op instrumenten’ was bedoeld om de gemeenten een handreiking te geven voor een samenhangende, probleemgerichte aanpak die aansluit bij de eigen sociale kwesties. Visieontwikkeling wordt daarbij beschouwd als een belangrijke stap, waarin de gemeente zich een beeld dient te vormen van de huidige situatie en de gewenste sociale ontwikkelingen op langere termijn.

Het onderzoek vond plaats in het voorjaar van 2000, ruim twee jaar na de publicatie van de definitieve versie van het beleidskader. Op dat moment had nog slechts iets meer dan een kwart van de gemeenten energie gestoken in het ontwikkelen van een

beleidsvisie. Bij de rest bestonden er hoogstens plannen om daar in de toekomst iets aan te gaan doen. Zoals te verwachten, was er een duidelijke en significante samenhang met de gemeentegrootte en de daaraan gerelateerde te verwachten omvang van de sociale problemen. In veel gemeenten met meer dan 100.000 inwoners was een samenhangende visie al vrij normaal. In de gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners was men vooral met de ontwikkeling bezig en in de categorie tussen 20.000 en 50.000 inwoners verkeerde men nog overwegend in de fase van het plannen maken. Onder de allerkleinste gemeenten – dat is wel verreweg de grootste groep – waren er op het moment van het onderzoek veel gemeenten die zelfs nog geen plannen hadden om sociaal beleid op de agenda te plaatsen.

Het gebruik van de term 'lokaal sociaal beleid' heeft ruim twee jaar na de definitieve versie van het beleidskader in 36% van de gemeenten ingang gevonden. Anders dan bij de ontwikkeling van een samenhangende visie, zien we hier slechts een zwakke samenhang met de gemeentegrootte en – afgezien van de gemeenten zonder plannen om lokaal sociaal beleid te ontwikkelen – ook met de beleidsfase waarin zich men ten tijde van het onderzoek bevond. Opvallend was echter dat de term in gemeenten die zich al in de uitvoeringsfase bevonden, minder werd gebruikt dan in gemeenten in de ontwikkelingsfase. Met een score van ongeveer 60% is de term het meest ingeburgerd in middelgrote gemeenten die op dat moment met de visieontwikkeling bezig waren of daarmee wilden beginnen.

Dat de term relatief weinig weerklank heeft gevonden bij de voorlopers – de gemeenten in de uitvoeringsfase – is achteraf gezien misschien toch minder vreemd dan het lijkt. Een verklaring zou althans kunnen zijn dat deze gemeenten reeds in de periode vóór het beleidskader met hun sociale vernieuwingsbeleid een start hebben gemaakt met een integraal sociaal beleid. Hierdoor zijn zij ook een eigen term zijn gaan gebruiken die zij naderhand niet meer hebben gewijzigd. Voor de grotere gemeenten zou daar nog bij kunnen komen dat het bijvoeglijk naamwoord 'lokaal' wellicht een wat pejoratieve, althans niet grootstedelijke bijklank heeft.

Behalve bij de gemeenten zonder plannen hebben we ook rechtstreeks gevraagd naar de rol van het landelijk beleidskader. Slechts twee op de tien gemeenten vonden het landelijk beleidskader van groot belang voor het ontwikkelen van een eigen visie. Zeven op de tien gaven aan er enig belang aan te hechten en een op de tien noemde het van geen belang. Bij deze laatste waren de grote gemeenten – meer dan 100.000 inwoners – oververtegenwoordigd. Terwijl de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners naar verhouding juist iets positiever over het landelijk beleidskader oordeelden. Dat het beleidskader in de grote gemeenten van relatief weinig belang wordt gehecht, vindt wellicht zijn verklaring in het feit dat deze gemeenten zelf al meer ervaring hebben opgedaan op dit terrein en vaak al begonnen waren met een integrale aanpak voordat het beleidskader het licht zag.

Eveneens is de gemeenten gevraagd een oordeel uit te spreken over de ondersteuning die zij van de rijksoverheid kunnen ontvangen bij de ontwikkeling van een lokaal sociaal beleid. De uitkomsten waren in grote lijn dezelfde als bij de vraag naar de rol van het

landelijk beleidskader. Slechts weinig gemeenten vonden dat de ondersteuning helemaal niet aansluit op hun behoefte. Gemeenten die positief waren over de ondersteuning vormden een wat grotere groep – met hier met name relatief veel gemeenten in de categorie 20.000-50.000 inwoners – , maar de grootste groep gaf aan dat ervan een gedeeltelijke aansluiting op de behoefte sprake was. Wanneer gemeenten aangaven dat de ondersteuning slechts gedeeltelijk of helemaal niet paste bij hun behoefte, kregen zij de gelegenheid te verwoorden wat er in hun ogen aan schortte. De belangrijkste teneur die hieruit naar voren kwam, was dat de ondersteuning te veel geënt zou zijn op de problematiek van de grote steden en onvoldoende zou zijn toegespitst op het platteland.

Het meest opmerkelijke was echter dat 30% van de gemeenten te kennen gaf de ondersteuning door de rijksoverheid onvoldoende te kennen om deze te kunnen beoordelen. Dit percentage varieerde vrijwel niet met gemeentegrootte en – behalve bij de gemeenten in de uitvoeringsfase – evenmin met de fase in het beleidsproces. Daaruit kan in ieder geval worden afgeleid dat er – ruim twee jaar na de introductie van het beleidskader – sprake is van een tekort aan communicatie tussen het ministerie van vws en een groot aantal gemeenten.

4.3.2 De inhoud van het lokaal sociaal beleid

Zoals in hoofdstuk 3 is weergegeven, besteden beleidskader en andere regeringsnota's meer aandacht aan de specifieke doelstellingen van de Welzijnswet (bestrijden en voorkomen van achterstanden) dan aan de algemene doelstelling van de bevordering van het welbevinden van mensen. Dat neemt niet weg dat soms ook enige onduidelijkheid blijft bestaan met betrekking tot de vraag of lokaal sociaal beleid bestemd is voor alle inwoners of alleen voor mensen die in een achterstandssituatie zitten of daarin dreigen te geraken. Enerzijds wordt in beleidsstukken een sterk accent gelegd op kwetsbare groepen en kwetsbare wijken, anderzijds wordt erop gewezen dat achterstandsbestrijding niet ten koste mag gaan van algemene, preventieve welzijnsvoorzieningen (*Landelijk beleidskader lokaal sociaal beleid*: 16).

Om te achterhalen hoe breed de term '(lokaal) sociaal beleid' in de Nederlandse gemeenten wordt opgevat, hebben we twee benaderingen toegepast. Bij beide benaderingen was het uitgangspunt, dat ook de gemeenten die aangaven geen plannen te hebben om een samenhangende visie op lokaal sociaal beleid te ontwikkelen, in de praktijk wel sociaal beleid uitvoeren, zodat ook zij deze vragen kregen voorgelegd.

Bij de eerste benadering is een lijst met 16 thema's aangeboden waarbij de vraag luidde welke prioriteit deze thema's hebben. Daaruit kwam naar voren dat over de hele linie de hoogste prioriteit wordt toegekend aan het thema 'armoede/uitkeringen', gevolgd door het thema 'arbeid/werkgelegenheid' en het thema 'onderwijs(achterstanden)'. Er zijn echter wel duidelijke verschillen tussen de prioriteiten in de grotere en de kleinere gemeenten. Bij deze laatste categorie kwam 'armoede/uitkeringen' op de eerste plaats; bij de grote gemeenten 'onderwijs(achterstanden)', gevolgd door 'participatie'.

Opvallend was echter dat bij een aantal thema's er nauwelijks verschillen waren tussen de gemiddelde prioriteit in grote en kleine gemeenten – onder andere 'armoede/uitkeringen', 'volkshuisvesting' en 'bibliotheekwerk' – terwijl andere thema's juist wel grote verschillen lieten zien, zoals 'arbeid/werkgelegenheid', 'onderwijs(achterstanden)', 'vorming en scholing', 'wijk en buurtbeheer' en 'maatschappelijke opvang'. De grote gemeenten kennen aan al deze werkvelden veel meer prioriteit toe dan de kleine. Thema's die in de kleine gemeenten meer prioriteit krijgen dan in de grote, kwamen niet voor.

Bij een nadere analyse bleken de 16 thema's tot drie clusters gereduceerd te kunnen worden: 'bestrijding van achterstanden', 'buurtbeheer/leefomgeving' en 'algemene voorzieningen'. Daarbij bleek dat 'bestrijding van achterstanden' over de hele linie de meeste prioriteit krijgt binnen het gemeentelijk sociaal beleid. Ook in de kleinere gemeenten komt dit cluster op de eerste plaats. Wat niet wegneemt dat de prioriteit in de grote gemeenten aanzienlijk groter is als in de kleine gemeenten. De grote gemeenten hebben ook significant meer aandacht voor het cluster 'buurtbeheer/leefomgeving'. Wat het cluster 'algemene voorzieningen' betreft, waren er daarentegen nauwelijks verschillen tussen de gemeentecategorieën. En dit cluster geniet in doorsnee ook de minste aandacht.

Bij de tweede benadering werden vijf mogelijke *doelstellingen* van lokaal sociaal beleid voorgelegd. De vraag daarbij was welke doelstellingen in de gemeente naar verhouding veel aandacht krijgen en welke weinig. Vier van de genoemde doelstellingen, te weten 'ondersteunen van kwetsbare groepen', 'ondersteunen van kwetsbare buurten', 'bevorderen zelfredzaamheid' en 'bevorderen van sociale samenhang' kunnen worden beschouwd als kerndoelstellingen in de visie die de rijksoverheid op lokaal sociaal beleid heeft. De vijfde doelstelling ('instandhouding van voorzieningen') is wel belangrijk als basis, maar geldt niet als specifiek voor lokaal sociaal beleid. Toch krijgt deze doelstelling van alle gemeenten de meeste aandacht. In de grotere gemeenten krijgt het instandhouden van voorzieningen veel minder aandacht dan de vier kerndoelstellingen van lokaal sociaal beleid.

Opmerkelijk was verder dat de grote gemeenten het ondersteunen van kwetsbare buurten even belangrijk vinden als het ondersteunen van kwetsbare groepen. Terwijl de kleine gemeenten meer aandacht hebben voor de groepen dan voor de buurten. Daaruit kan worden opgemaakt dat kwetsbare groepen in kleinere gemeenten primair individueel benaderd worden. Terwijl ze in de grotere gemeenten meer worden beschouwd als deel uitmakend van een groter verband.

Op het eerste gezicht lijken de resultaten van beide benaderingen met elkaar in strijd te zijn. Wanneer er naar de prioriteiten van thema's wordt gevraagd, komt het 'bestrijden' van achterstanden ook in kleinere gemeenten op de eerste plaats; het wordt belangrijker gevonden dan de thema's die onder 'algemene voorzieningen' clusteren. Wanneer evenwel een aantal doelstellingen wordt voorgelegd, blijkt de 'instandhouding van

voorzieningen' in kleinere gemeenten aanzienlijk meer aandacht te krijgen dan de doelstellingen die van rijkswege worden voorgestaan.

De verklaring voor deze tegenstrijdigheid moet waarschijnlijk worden gezocht in het feit dat kleinere gemeenten over het algemeen geen achterstandswijken hebben, maar alleen burgers of gezinnen met achterstanden. Wat kleinere gemeenten onder sociaal beleid verstaan, is derhalve vooral minimabeleid, waarbij op de individuele behoefte afgestemde voorzieningen aangeboden worden en waarbij zo veel mogelijk wordt gebruikgemaakt van de regelingen die de rijksoverheid daarvoor in het leven heeft geroepen (zoals huursubsidie, algemene en bijzondere bijstand). Het is niet vreemd dat 'instandhouding van voorzieningen' – zowel de algemene welzijnsvoorzieningen als de meer specifieke voorzieningen – voor mensen in achterstandssituaties in een dergelijke omgeving meer aandacht krijgt dan de nieuwere doelstellingen zoals door de rijksoverheid gepropageerd.

4.3.3 De organisatie van lokaal sociaal beleid

Bij lokaal sociaal beleid gaat het niet alleen om een gemeenschappelijke visie, maar ook om de uitvoering. Het beleidskader stelt dat integratie en coördinatie van verschillende beleidsinspanningen de doelmatigheid ervan zal vergroten. Daarom zijn bij dit onderzoek ook vragen gesteld over de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie van lokaal sociaal beleid.

Wat de politiek-bestuurlijke organisatie betreft, blijkt lokaal sociaal beleid in twee derde van de gemeenten over meerdere wethouders verdeeld te zijn. Anders dan verwacht, blijkt dat ook het geval te zijn in het merendeel van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Een bewuste keuze voor één portefeuillehouder wordt slechts gemeld in 6% van alle gemeenten. Volgens het merendeel van de respondenten krijgt lokaal sociaal beleid niet meer aandacht van de gemeenteraad dan andere onderwerpen.

Wanneer meerdere wethouders voor het lokaal sociaal beleid verantwoordelijk zijn, vindt in 85% van de gemeenten regelmatige afstemming plaats tussen de betrokken portefeuillehouders. In de resterende gemeenten geschiedt afstemming alleen op 'ad-hocbasis' of blijft zelfs helemaal achterwege. Sommige van deze gemeenten geven aan dat dit beleid nog ontwikkeld moet worden. Dat de regelmatige afstemming tot het formuleren van gemeenschappelijke visies of doelstellingen leidt, komt in de grootste gemeenten met 70% beduidend vaker voor dan in de kleinste (24%). Het koppelen van budgetten behoorde echter ten tijde van het onderzoek ook in de grotere gemeenten nog tot de uitzonderingen.

Wat de ambtelijke organisatie van lokaal sociaal beleid betreft, hebben we weer een duidelijke tweedeling kunnen vaststellen. In de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) is doorgaans alleen nog sprake van incidenteel overleg tussen de betrokken beleidsafdelingen (of zelfs dat nog niet). In de grotere gemeenten vindt daarentegen ook structureel overleg plaats dat meestal over meer gaat dan alleen de lopende zaken. Vaak heeft daarbij de afdeling Welzijn het voortouw; wat nog niet betekent dat daarvoor een ambtelijk coördinator is aangesteld. In de kleinere gemeenten wordt dat vooralsnog

niet nodig gevonden, in veel grotere gemeenten is vaak wel al iemand belast met de coördinatie van lokaal sociaal beleid. In de grote steden is de coördinatie meestal in handen van het projectbureau protestedenbeleid.

De samenwerking tussen de betrokken beleidsafdelingen levert zelden grote problemen op. Dat neemt uiteraard echter niet weg dat er zich in veel gemeenten kleinere problemen voordoen; met name in de fase dat er plannen gemaakt worden en in de fase van de visieontwikkeling. In de uitvoeringsfase lijken de samenwerkingsproblemen meestal weer wat af te nemen. De samenwerking tussen beleidsafdelingen enerzijds en de betrokken wethouders anderzijds, levert in de meeste gemeenten weinig problemen op. Wel is er sprake van een lichte tendens dat met het aantal inwoners van de gemeente de problemen toenemen. Geheel onverwacht is dat uiteraard niet, want naarmate gemeenten groter worden, zijn er meer beleidsmedewerkers en meer wethouders bij het lokaal sociaal beleid betrokken en de kans dat zich daarbij problemen voordoen, neemt dan uiteraard ook toe.

Tot de organisatie van het lokaal sociaal beleid rekenen we in deze samenvatting ook de beschikbaarheid van gegevens die voor het voeren van sociaal beleid nodig zijn. Kleine gemeenten blijken – ondanks hun kleinschaligheid – niet meer, maar juist minder inzicht in de leefsituatie van hun inwoners te hebben dan de grotere. Vooral de gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners beschikken naar eigen mening relatief vaak over voldoende gegevens. Er blijkt echter ook een goed interpreteerbare samenhang te bestaan met de beleidsfase waarin gemeenten zich bevinden. De behoefte aan meer gegevens blijkt zich vooral voor te doen in beleidsfase 2 (op het moment dat er plannen worden gemaakt) en in mindere mate in beleidsfase 3 (wanneer er een gemeenschappelijke visie ontwikkeld moet worden). In de uitvoeringsfase (fase 4) beschikken de meeste gemeenten wel over voldoende gegevens. Gemeenten die geen plannen hebben om lokaal sociaal beleid tot ontwikkeling te brengen, hebben vaak ook weinig behoefte aan meer gegevens over hun inwoners.

Kleinere gemeenten vinden vaker dat hun sociaal beleid versnipperd is dan grote gemeenten. In alle categorieën is er een – meer of minder grote – meerderheid die het eigen beleid als intersectoraal typeert. Echt geïntegreerd beleid met samengevoegde budgetten hebben we tijdens het onderzoek nauwelijks aangetroffen. Slechts één grote en tien kleinere gemeenten maken er melding van. Waarbij het bij de kleinere gemeenten nog maar de vraag is of de ontkokering hier een bewuste keuze is geweest of het gevolg van het feit dat er slechts één afdeling bij het sociaal beleid betrokken is.

Belangrijker is evenwel nog de uitkomst dat ook de beleidsfase waarin men zich bevindt, samenhangt met de eigen typering van het beleid. Dat geldt met name voor de mate waarin dat beleid als versnipperd wordt aangemerkt. In gemeenten die geen plannen hebben om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en in gemeenten die het voornemen hebben daarmee te beginnen, spreekt ongeveer 40% van een versnipperd

beleid; bij gemeenten in de uitvoeringsfase is dat nog slechts 5%. Daaruit kan in ieder geval worden opgemaakt dat de ontwikkeling van een visie op sociaal beleid tot afname van versnippering leidt. Aangenomen althans, dat dit oordeel niet is ingegeven om de inspanningen die men heeft gedaan te rechtvaardigen.

4.3.4 Slotconclusie

Wanneer we de onderzoeksresultaten ten slotte in hun geheel relateren aan de verwachtingen en doelstellingen van de rijksoverheid, dan valt moeilijk aan de indruk te ontkomen dat veel gemeenten minder in de ontwikkeling van een lokaal sociaal beleid geïnvesteerd hebben dan in het landelijk beleidskader voor wenselijk wordt gehouden. Het zijn met name, maar niet uitsluitend, kleinere gemeenten die zich weinig aan de landelijke impulsen gelegen hebben laten liggen.

Een van de redenen hiervoor zou kunnen zijn dat de sociale problemen binnen de gemeente als zo klein worden beoordeeld, dat een andere aanpak dan men gewend is, niet nodig wordt geacht. Met name in de kleinste gemeenten lijkt dit het geval te zijn – ruim een derde deel van de gemeenten tot 20.000 inwoners heeft dit aangegeven. Duidelijker wordt dat nog wanneer de relatie wordt gelegd met de beleidsfase – van alle gemeenten die op het moment van het onderzoek nog geen plannen hadden om lokaal sociaal beleid te gaan ontwikkelen. In dergelijk geval zegt de helft, dat de gemeente geen sociale problemen kent die om een nieuwe beleidsaanpak vragen.

Het is niet onaannemelijk dat gemeenten zonder acute sociale problemen actiever geweest zouden zijn in het tot ontwikkeling brengen van een op de lokale situatie afgestemde visie. En ook meer hulp bij de rijksoverheid gezocht zouden hebben wanneer zij daarvoor ook een financiële ondersteuning hadden kunnen krijgen. Gemeenten kunnen immers worden geactiveerd door hen geld in het vooruitzicht te stellen, zo is in het verleden meermalen gebleken. Je kunt je echter ook afvragen of het concept van een integrale aanpak zoals die in de grotere gemeenten tot ontwikkeling is gekomen om grote sociale problemen op te lossen, zomaar overgeheveld kan worden naar kleine gemeenten met relatief weinig of geen sociale problemen.

5 Provinciaal en lokaal beleid¹

5.1 Inleiding

Bij tien gemeenten, twee deelgemeenten en twee provincies is naar de uitvoering van de Welzijnswet gekeken. De daarbij gekozen invalshoek gaat uit van de vijf prioritaire thema's, namelijk: jeugd, ouderen, integratie, meervoudige problematiek en wijkaanpak.

Geïnventariseerd is op welke wijze de gemeente of de provincie hun uitvoerende, respectievelijk innoverende en ondersteunende taken de afgelopen jaren hebben ingevuld. Dit kan geanalyseerd worden aan de hand van de verschillende stadia van de beleidscyclus:

- 1 beleidsontwikkeling
- 2 beleidsuitvoering
- 3 beleidsevaluatie

Binnen de drie afzonderlijke clusters is aan een aantal aspecten speciale aandacht geschonken.

Bij de *beleidsontwikkeling* gaat het dan over de vraag hoe de verschillende beleidsprogramma's tot stand zijn gekomen. Er wordt aandacht besteed aan de mate van interactiviteit, de resultaatgerichtheid en de meetbaarheid van de gestelde doelen. Ook is er gekeken naar de vernieuwende impulsen en de samenwerking met derden.

Bij de *beleidsuitvoering* is aandacht geschonken aan de vraag in hoeverre er een integrale aanpak binnen de projecten, de samenwerking met de doelgroep en publieke of private partners wordt nagestreefd. Ook de sturing die er vanuit gemeente of provincie wordt gegeven, de effecten en de geleverde producten zijn aan de orde geweest.

Ten slotte is gekeken naar de wijze waarop de *beleidsevaluatie* uitgevoerd wordt, de resultaten beoordeeld worden, de bijsturing plaatsvindt en de gestelde doelen zijn gehaald. Ook is de politiek/bestuurlijke betrokkenheid bij de resultaten van het gevoerde welzijnsbeleid in beschouwing genomen.

In het navolgende worden allereerst enkele algemene indrukken gegeven over positionering van de sector. Vervolgens wordt ingegaan op de manier waarop aan de verschillende onderdelen van de beleidscyclus invulling wordt gegeven. Daarna komen de vijf onderscheiden thema's – jeugd, ouderen, minderheden, wijkaanpak en meervoudige problematiek – aan de orde en wordt er ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen die daarbinnen de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. In de bijlage bij dit hoofdstuk zijn die samengevat in een schema.

1 Auteur van dit hoofdstuk is drs. Leoni Sipkes van B&A Groep.

5.2 Positionering van de sector welzijn

De sector welzijn is zich de afgelopen jaren inhoudelijk meer gaan uitstrekken naar andere sectoren zoals onderwijs, sport, recreatie en zorg. Dikwijls wordt er de voorkeur aan gegeven om van 'sociaal' beleid te spreken in plaats van 'welzijnsbeleid'. Hiermee wordt recht gedaan aan de bredere invalshoek waar doorgaans voor gekozen is. Daarnaast speelt het feit dat spreken over en van 'sociaal beleid' moderner aandoet. Het geeft het wat stoffig en ouderwets aandoende begrip welzijn een beter imago. 'Sociaal beleid' suggereert tevens de aanwezigheid van een zelfstandige sector die onafhankelijk van de andere beleidsterreinen opereert. Het welzijnswerk wordt op landelijk niveau wel gezien als onderdeel van het sociale beleid. Zo wordt in de Welzijnsnota (1999) de doelstelling van het welzijnswerk vooral omschreven als de mogelijkheid om instrumenteel bij te dragen aan het realiseren van doelen van het sociaal beleid: het bijdragen aan sociale activering, bevordering van participatie, tegengaan van uitsluiting en sociaal isolement, enzovoort. Op lokaal niveau wordt een dergelijke hiërarchie niet aangebracht. In de naamgeving komt de term welzijn bij de instellingen nog veelvuldig voor. Ook na fusieprocessen is dit het geval. Bij de gemeente worden de termen sociaal en/of welzijn door elkaar gebruikt. Een logische verklaring is daarvoor niet te geven. Zelfs bij gemeenten die stellen dat zij de voorkeur geven aan het begrip sociaal beleid, wordt in het collegeprogramma wel weer gesproken van welzijnsbeleid.

De verandering in terminologie is mede het gevolg van de discussie in het kader van het grotestedenbeleid, waarbinnen gesproken wordt over sociale, fysieke en economische infrastructuur of pijler. In de wat kleinere gemeenten speelt de discussie over het begrip nauwelijks. Zoals voorheen wordt daar uitgegaan van 'welzijn'.

Ongeacht het etiket dat op het beleid is geplakt, is daarbinnen sprake van activiteiten die onder de traditionele welzijnsfuncties geschaard kunnen worden. Het gaat dan om het opbouwwerk, sociaal cultureel werk, jeugd en jongerenwerk, ouderenwerk en algemeen maatschappelijk werk. Wel wordt er op een andere manier aan deze functies invulling gegeven. Zo zijn de activiteiten zelf veranderd en voldoen meer aan de behoefte van deze tijd. Jongeren trek je immers niet meer met spelletjes, maar wel met een workshop over graffiti.

De sector heeft de afgelopen jaren in aanzien gewonnen en is een serieuzere gesprekspartner geworden. Dit geldt zowel voor de gemeente als voor de private partners uit de fysieke en economische sector. Welzijn wordt vaker geconsulteerd als het gaat om stadsvernieuwingsprojecten of toekomstscenario's op het terrein van ruimtelijk ordening. Er is inzicht ontstaan over het feit dat bij de planning en het ontwerp van fysieke infrastructuur er aan het sociale aspect, het welzijn van mensen, onvoldoende aandacht is geschonken in het verleden.

Vanuit de discussie 'groen/grijs' is er tevens een extra impuls gegeven. Hierbinnen wordt aandacht gevraagd voor het toenemend aantal ouderen dat zelfstandig wil blijven wonen; liefst in een rustige, 'groene' omgeving.

De belangstelling van 'fysiek' voor 'welzijn' is met name in de grote steden en op provinciaal niveau merkbaar. Vanuit de welzijnssector zélf blijkt het moeilijk te zijn om aan alle verzoeken die gedaan worden, tegemoet te komen. Dit wordt enerzijds geweten aan de onmogelijkheid om concrete, cijfermatig onderbouwde toekomstvoorspellingen te doen over vraag en behoefte van bepaalde bevolkingsgroeperingen. De fysieke sector heeft het makkelijker, zo wordt gesteld. Daar zijn gebouwen, groenvoorzieningen, wegen, woningen of winkels makkelijk te kwantificeren. Daarnaast speelt het gebrek aan capaciteit een rol. De bezuinigingen die een aantal jaren geleden de sector hebben getroffen, zijn daar mede debet aan. Daar waar wel capaciteit is, is de sector welzijn in sommige gemeenten een trekker als het gaat om een integrale benadering van een thematiek. Dit mede gezien de grotere ervaring die er binnen de sector is met een dergelijke benadering.

De vergrijzing gevoegd bij de extramuralisering van de zorg maakt dat er in de toekomst naar verwachting veelvuldiger een beroep gedaan zal worden op de diensten die er vanuit de sector aangeboden worden. In een aantal gemeenten fungeert welzijn nu al als laatste vangnet voor mensen die eigenlijk speciale zorg nodig hebben. Er wordt dan ook gepleit dat gemeenten meer invloed op de AWBZ krijgen.

Het toenemende belang dat aan het welzijnswerk wordt gegeven, geldt niet in alle gemeenten in gelijke mate. Het belang dat aan het welzijnswerk wordt gegeven, is gerelateerd aan de omvang van de gemeente en aan de omvang van de maatschappelijke problemen die er in de gemeente spelen. Zo is er in kleine(re) gemeenten nauwelijks sprake van een professionele welzijnssector en zijn de activiteiten beperkt tot sociaal cultureel werk, ouderenwerk en kinderopvang. Veel, soms bijna al het werk is daarbij in handen van vrijwilligers. In deze gemeenten is de sociale problematiek doorgaans gering of afwezig.

In grotere gemeenten waar sociale problemen prominent aanwezig zijn, wordt het welzijnswerk als een belangrijk preventief instrument beschouwd. Zeker daar waar het gaat om veiligheid en jeugd- en jongerenbeleid. In het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

De functies opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning worden thans minder expliciet genoemd als functies binnen het welzijnswerk. Dat wil niet zeggen dat ze niet meer belangrijk zijn. Integendeel, de uitgevoerde activiteiten kunnen daar nog steeds onder geschaard worden. Om een aantal voorbeelden te noemen, kan gekeken worden naar de functie 'ontspanning'. Daarbij is de nadruk die op het belang van breedtesport gelegd wordt, opvallend. Dit wordt als een onmisbaar element in het jeugdbeleid beschouwd. De functie 'ontmoeting' wordt vooral aangetroffen bij het aanbod aan allochtone groeperingen. Zo kunnen daar bijvoorbeeld de meeste activiteiten met en voor buurtmoeders onder worden geschaard.

Aarzelend komt her en der samenwerking met private partners op gang, maar die ontwikkeling staat in de kinderschoenen. Voor de provinciale steunfuncties geldt dit niet. Deze werken al langere tijd met private partners en zijn vaak zelf deels geprivatiseerd.

Discussies die binnen het grotestedenbeleid, BANS en de ISV gelden, hebben duidelijk invloed op het beleid en de gedachtegang over de vormgeving ervan. De Welzijnswet zélf speelt nauwelijks een rol. Uiteraard is het bestaan ervan bekend. De wet wordt echter meer gezien als een voertuig waardoor er middelen worden overgeheveld van het landelijke naar het lokale niveau.

Met de naamsverandering en de verbreding naar andere sectoren is tevens het profiel van het welzijnsbeleid onduidelijker geworden. De verschillende activiteiten c.q. functies worden aanvullend op bepaald beleid ingevuld. Zo worden er in het kader van de brede school welzijnsactiviteiten aangeboden en treffen we deze aan bij de VVE-projecten en binnen de ouderenzorg.

5.3 Interactieve beleidsontwikkeling

De decentralisatie van het welzijnsbeleid beoogde onder meer het beleid dichterbij de burger uit te voeren. Op die manier moest beter op de bestaande wensen en behoeften ingespeeld kunnen worden. Daarbij kwam recent veel aandacht voor het belang om in een interactief proces met de burger dit beleid vorm en inhoud te geven. Gemeenten en provincies wijzen er bijna allemaal op dat deze interactieve beleidsformulering een feit is. De mate waarin er van interactiviteit sprake is geweest en de werkwijze, varieert nogal. De een geeft aan dat er een inspraakavond wordt gehouden of om schriftelijke reacties op een nota wordt gevraagd. De ander zegt dat er doorgaans één of twee overlegondes met uitvoerende instellingen worden gehouden.

Voor een analyse van de verschillende vormen is de zogenoemde *participatieladder* een goed middel. Die ladder bevat de verschillende stadia van participatie, waarin de mate van participatie oploopt en tegelijk het aantal betrokkenen afneemt. Het gaat hier om de participatiemogelijkheden die de burgers bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid worden geboden. In de meest minimale vorm gaat het om informatie plaatsen in wijkkrant, huis-aan-huisbladen of op de gemeentelijke website (*informer*). Dan volgt *inspraak*, waarna een iets meer verplichtende vorm volgt, te weten *consulteren*. In deze participatievorm is er sprake van een formele dialoog tussen het bestuur en de burger (klankbordgroepen e.d.). Na het consulteren, kan een volgende vorm zijn dat de burger voor een deel van het beleidsproces medeverantwoordelijk krijgt: *samenwerking* of *coproductie*. Het bestuur stelt een projectgroep in die bijvoorbeeld als opdracht krijgt een plan voor de wijkvernieuwing op te stellen. Weer een wat verdergaande vorm is die waarin het bestuur aan een groep burgers taken overdraagt: *delegatie*. In de meest verdergaande vorm is het beleid volledig uit handen gegeven en zijn bewonersorganisaties of een wijkberaad gemandateerd om het beleid te formuleren en uit te voeren.

Bij de beoordeling van de mate van interactiviteit van de beleidsvorming is uitgegaan van de ideale situatie waarin sprake is van een coproductie en samenwerking tussen beleidsverantwoordelijken, uitvoerders en doelgroep. Die situatie wordt (nog) nergens

bereikt. Wel wordt het belang van interactieve beleidsontwikkeling onderkend; bijna alle gesprekspartners stellen dat het beleid op interactieve manier totstandkomt. In de praktijk betekent dit, dat de inspanningen zich vooral concentreren rond de onderste drie treden van de participatieladder: informeren, inspreken en consulteren. De meest voorkomende vorm van beleidsvorming is nog steeds dat burgers en/of uitvoerders worden geïnformeerd over het door het college voorgestane beleid. Daarbij is het mogelijk om op de beleidsvoornemens te reageren. Daarnaast vindt er middels brede conferenties, workshops en andere discussiebijeenkomsten consultatie plaats. Deze zijn themagericht en worden ter voorbereiding op de stadsvisie, een jeugdnota, het ouderenbeleid of de vormgeving van het vrijwilligersbeleid belegd. Deze werkwijze wordt door alle betrokkenen gewaardeerd en als een positieve ontwikkeling gezien. Tegelijkertijd is er de klacht dat het onduidelijk is wat er met deze 'inspraak' wordt gedaan. In deze interactieve beleidsformulering ontbreekt te dikwijls de terugkoppeling. De volgende stap op de participatieladder, samenwerking en gezamenlijke vormgeving, wordt nog niet vaak gezet. Er wordt ook wel geconstateerd dat veel rapporten in een la verdwijnen en verder geen rol meer spelen in het proces.

In de grotere steden (Rotterdam en Arnhem) betekent 'interactief' noodgedwongen 'samen met uitvoerende instellingen'. De afstand tussen gemeente en doelgroep is hier groter. Er wordt van uitgegaan dat de instellingen de vraag van de burgers goed in beeld hebben. Voor de stadsvisie die in het kader van het grotestedenbeleid ontwikkeld is, zijn er in deze grote gemeenten wel stadsgesprekken gehouden. Van een directe betrokkenheid van de burgers bij de beleidsformulering van de uitvoerende instelling, is weinig sprake. Met uitzondering van het buurt en wijkwerk. In het kader van wijkaanpak is er veelvuldig overleg met bewoners en andere direct betrokkenen.

Bij de twee voor dit onderzoek benaderde provincies is er door gedeputeerden en apparaat de afgelopen periode veel aandacht geschonken aan de welzijnssector. Het bestuur en apparaat toont een open, naar buiten tredende houding. De formulering van het beleid vindt in regionaal verband plaats, samen met gemeenten en provinciale steunfuncties. Als onderdeel van de beleidsformulering hebben zowel de provincie Zuid-Holland als Gelderland regionale consultatierondes gehouden. Gemeente, provincie en steunfuncties stelden daarbij gezamenlijk de behoeften en prioriteiten vast. De uitvoering van het beleid is een coproductie van de provinciale steunfuncties en lokale instellingen – zeker als het om vernieuwende projecten gaat.

In Gelderland is erop gewezen dat de open houding van de provincie en de rechtstreekse contacten, in de toekomst mogelijk problematisch kunnen zijn. Beide fora, provincie en instelling, richten zich tot gemeenten en de gemeentelijke instellingen. Hierdoor kan er een competentieprobleem ontstaan. Dit is echter nog niet het geval.

5.4 Regievoering

Naast de interactiviteit is er naar de betrokkenheid van de gemeente of provincie gekeken. En naar de manier waarop zij *netwerksturing* en *de regie* uitvoeren. De volgende taken kunnen daarbij onderscheiden worden:

- faciliteren
- selectieve mobilisering
- informatie delen
- visieontwikkeling
- zoeken van collectieve doelen
- steun genereren
- samenwerken
- stimuleren of pilots.

Meerzijdige afspraken.

Hoe de gemeente deze taken uitvoert, kunnen verschillen. Evenals de intensiteit waarmee zij op de verschillende momenten bij het beleidsproces betrokken is. Zo kan zij bijvoorbeeld eenmalig alle bij het ouderenbeleid betrokken partners bijeenroepen voor een brainstormsessie, en het daarbij aan het veld overlaten, wat met er de opbrengst van de bijeenkomst moet gebeuren. Ze kan echter ook een stuurgroep in het leven roepen die het proces begeleidt en blijvend bij beleidsvorming en uitvoering betrokken wordt.

Over de wijze waarop de gemeenten en provincie invulling geven aan de *regie*-taak zijn de meningen verdeeld. Voorwaarden voor het voeren van regie is een duidelijke visie op de richting en het gewenste resultaat van het beleid. Ondanks de veelheid aan nota's en rapporten is een veelvuldig klacht van uitvoerende instellingen, dat het de gemeente ontbreekt aan zo'n duidelijke visie. Het formuleren daarvan laten ze over het algemeen liever aan de instellingen over. De beleidsvrijheid die de instellingen hiermee krijgen, wordt door hen gewaardeerd. Tegelijkertijd geven ze echter ook aan juist behoefte te hebben aan helder benoemde kaders en prioriteiten. Want, zo luidt de klacht, binnen de welzijnssector domineert nog te veel de incidentenpolitiek. Het beleid stoelt niet zozeer op een toekomstgerichte visie, maar wordt bepaald door plotselinge gebeurtenissen in de samenleving. Na klachten van burgers over 'overlast' bezorgende jongeren, krijgt deze groep nu veel aandacht, die ten koste gaat van breder preventief beleid. Dit 'zwabberende' beleid is sterker op het terrein van welzijn dan op dat van de andere sectoren. Het leidt er tevens toe dat de gemeente de neiging heeft om de instellingen te 'overvragen'. "De gemeente wil voor een dubbeltje op de eerste rang zitten", zo kon uit de mond van uitvoerders opgetekend worden.

Door dit gebrek aan visie wordt het beleid vaak gedictieerd door de komst van financiële prikkels. Zeker de afgelopen paar jaar hebben de verschillende (additionele) projecten het sociale of welzijnsbeleid in een aantal gemeenten sterk bepaald. Het was niet de visie over de gewenste ontwikkeling of richting van het beleid of de gesignaleerde

problemen die het beleid bepaalden, maar het feit dat er geld voor projecten beschikbaar was. Hierdoor ontstaat er ook een tekort aan structurele inzet voor het beleid.

In hoeverre de gemeente de regievoering op zich neemt, verschilt per beleidsterrein. Zo is er de afgelopen paar jaar op het terrein van het jeugd- en jongerenbeleid duidelijk sprake van een visieontwikkeling. Ook wordt er vanuit de gemeente *samenwerking* gestimuleerd tussen de verschillende *partners* op dit terrein, bijvoorbeeld tussen de welzijns- en de onderwijssector. De gemeente heeft hier duidelijk een *stimulerende* en *faciliterende* rol. De ondersteunende activiteiten die er vanuit het VNG verzorgd worden, zijn duidelijk mede debet aan de regievoering rond het jeugdbeleid.

Op provinciaal niveau is er meer vooruitgang geboekt. Daar zijn de taken en rollen van de verschillende spelers doorgaans duidelijk benoemd. De provincie wordt steeds meer een facilitator en stimuleert discussies en samenwerking tussen en met de verschillende partijen. Gezien de toebedeelde taak en functie, ondersteuning en innovatie, is dit niet verwonderlijk. Prioriteiten en kader zijn helder omschreven en bieden voldoende ruimte voor vernieuwing. Vanuit de provincie worden verschillende vormen van ondersteuning aangeboden. Follow-up door gemeenten blijft soms helaas uit. Vanuit de provincies wordt de aansluiting tussen jeugdzorg en het algemene jeugdbeleid gestimuleerd en ondersteund.

Ondanks de negatieve geluiden rond het gebrek aan visie zijn de uitvoerende instellingen blij met de ontwikkeling die er binnen de gemeente gaande is. Er is sprake van een zakelijkere opstelling en er worden duidelijkere afspraken gemaakt over het gewenste beleid en activiteiten.

Het blijft wel problematisch om heldere *doelstellingen* en *resultaten* af te spreken die ook nog goed *meetbaar* zijn. Rond een aantal aspecten van het welzijnswerk lukt dit uiteraard wel, zoals bij kinderopvang of bij het algemeen maatschappelijk werk, waar het om opvang van dak en thuislozen of vrouwenopvang gaat. Bij deze duidelijk kwantificeerbare, uitvoerende activiteiten is het mogelijk om resultaatgericht te werken. Lastiger wordt het om op een kwantitatieve manier de resultaten van het sociaal cultureel of opbouwwerk weer te geven. Dit werk is sterk kwalitatief gericht en de resultaten of effecten zijn moeilijk op een kwantitatieve manier te operationaliseren. Daarvoor ontbreken vooralsnog de instrumenten. Het is uiteraard makkelijk om aan te geven hoeveel dagdelen een centrum open is en hoeveel mensen er aan een activiteit hebben deelgenomen. Maar was de kwaliteit ervan dusdanig dat ook het beoogde doel bereikt is?

Er is in het veld behoefte aan eenduidige kengetallen en aan een methode waarmee zowel kwantitatieve als kwalitatieve resultaten gemeten kunnen worden.

5.5 Zakelijkheid in de uitvoering

Contacten met gemeente en provincie zijn zakelijker geworden, zo stellen bijna alle uitvoerders. Gemeenten zijn wat meer op afstand gaan staan van de instellingen. Veel welzijnsinstellingen zijn de afgelopen jaren al dan niet op instigatie van de gemeente gefuseerd. Een fusieproces dat veel tijd en energie heeft gevraagd, maar waarvan het uiteindelijke resultaat doorgaans zeer bevredigend is.

Tegelijkertijd met de fusie hebben de instellingen een ontwikkeling doorgemaakt die op verdere professionalisering gericht is. Aan de voorheen bestaande sterke versnippering is een einde gekomen. Mede daardoor ervaren gemeenten de welzijnsinstellingen als een volwaardige gesprekspartner. Soms wordt het als een nadeel gezien dat er nu slechts één partner is voor de uitvoering van het welzijnswerk. Deze monopoliepositie kan een gemeente in een nadelige positie brengen. Zeker als er een grote, sterke instelling is en er op ambtelijk niveau capaciteitsproblemen zijn. De verzakelijking van de verhouding blijkt onder meer uit het feit dat gemeente en instellingen nu afspraken (gaan) maken over de gewenste te leveren producten of diensten. Er steeds meer sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

Daar waar het gaat om het gewenste beleid stellen instellingen dat de gemeente leidend is. Als dit beleid in een nota is neergelegd, dreigt het gevaar dat het beleid voor een aantal jaren vastligt en er weinig mogelijkheid is om flexibel op ontwikkelingen in te spelen. Politieke besluitvorming, zo luidt de klacht, wordt gekenmerkt door stroperigheid die alleen door incidenten doorbroken wordt. Daarnaast hebben de gemeenten nog steeds moeite om de uitvoering echt aan de instellingen. De taakverdeling waarbij de gemeente het 'wat' en 'hoe' aan de instellingen overlaat, is nog bij lange na niet gerealiseerd. De gemeenten gaan er doorgaans van uit, dat de instellingen inzicht hebben in de vraag die er onder de burgers leeft en dat zij het aanbod van activiteiten daarop aanpast.

Hoezeer er sprake is van samenwerking met andere sectoren, verschilt en is afhankelijk van het onderwerp. Zo is er veel samenwerking op het terrein van jeugd en jongeren, bijvoorbeeld in de programma's als sluitende aanpak 0-6-jarigen en de brede school. Ook binnen het ouderenbeleid is er betreffende de aspecten van woon-/zorgomgeving veelvuldig overleg en samenwerking.

Tussen de gemeenten onderling en buurgemeenten of provincie is de samenwerking eveneens sterk verschillend en afhankelijk van de situatie. Waar sprake is van een (aanstaande) gemeentelijke herindeling zijn de verhoudingen (tijdelijk) wat koeler. Ook als er qua omvang en invloed grote verschillen zijn tussen de gemeenten is de samenwerking niet erg intensief. Hoe gelijkwaardiger de situatie, hoe beter en hoe meer samenwerking er is.

Uitwisseling van ervaringen en ideeën vindt vooral plaats op conferenties rond specifieke thema's en via het eigen netwerk.

De provincie stelt zich doorgaans terughoudend op als het gaat om uitvoering van het beleid. Zij onderhoudt contacten met gemeenten, peilt behoeften en probeert het aanbod zo veel mogelijk daarop aan te laten sluiten. Middels haar regionale aanpak of een provinciaal protestedenbeleid stimuleert zij ook onderlinge samenwerking.

Inputfinanciering is lange tijd de belangrijkste methode van subsidiëring binnen de welzijnssector geweest. Vanuit de behoefte om een koppeling aan te brengen tussen beleidsdoelen, te leveren producten en diensten en de daarbijbehorende middelen, is deze wijze van subsidiëring verlaten. Meer en meer wordt de voorkeur gegeven aan output- en outcomefinanciering, dat wil zeggen aan het financieren van prestaties en effecten. Hierdoor is het voor een overheid ook makkelijker om (bij) te sturen en de gewenste beleidseffecten te verkrijgen.

In bijna alle gemeenten en provincies zijn de eerste stappen gezet richting een systeem van outputfinanciering. Gerealiseerd is dit echter nog lang niet. Het blijft lastig om de juiste indicatoren vast te stellen op basis waarvan goede product- en prijsafspraken gemaakt kunnen worden.

5.6 Financiën

De decentralisatie van het welzijnsbeleid naar gemeente en provincie is met een bezuinigingsronde gepaard gegaan waar de sector nog steeds de wrange vruchten van plukt. Zo wordt erop gewezen dat de middelen die er de laatste jaren voor het welzijnsbeleid vrijkomen vooral incidentele projectgeld zijn. Voor gemeenten is het niet altijd even gemakkelijk om deze middelen in te passen en op een verantwoorde wijze te besteden. Vaak is er ook sprake van deelsubsidie: middelen die vanuit het rijk beschikbaar gesteld worden en waar de gemeente eveneens geld tegenover moet stellen. Zeker voor kleinere gemeenten kan dit problemen geven. Voor structureel beleid is er weinig geld beschikbaar.

Daarnaast vinden de gemeenten de wijze van verantwoording lastig. Zo dringt het rijk erop aan integraal te werken, stelt datzelfde rijk op sectorale wijze geld beschikbaar en moet dit vervolgens weer op sectorale wijze verantwoorden.

In het kader van dit onderzoek is gepoogd antwoord te geven op de vraag, of de gemeenten in financieel opzicht prioriteit geven aan het welzijnswerk. En in hoeverre daar in de afgelopen periode verschuivingen zijn gekomen. Daartoe hebben we een vergelijking gemaakt van de bedragen die in de jaren 2002 en 1998 respectievelijk 2001 en 1998 begroot en gerealiseerd zijn. Het idee was met deze gekozen aanpak de trends per afzonderlijke gemeente (begroting/rekening) in kaart te brengen, waarna er gemeentelijke verschuivingen zichtbaar zijn. Dan zou er in tweede instantie een vergelijking mogelijk zijn tussen de diverse gemeentelijke trends. Daarmee omzeil je de valkuil van een vergelijking tussen uiteenlopende en onvergelijkbare bedragen (zowel

budgetten als cijfers). Hoewel we dan wel nog rekening zouden moeten houden met het risico dat je trends waarneemt die veroorzaakt worden door andere dan de welzijns-taken. In de praktijk bleek dit uiteindelijk onmogelijk.

Verschillende gegevens

De financiële overzichten zijn door de gemeenten wisselend beknopt/uitvoerig ingevuld, en niet door allen compleet ingevuld voor de gevraagde jaren. Hierdoor zijn geen vergelijkbare uitspraken voor alle afzonderlijke gemeenten mogelijk. Over bepaalde andere gegevens hebben wij geen cijfers opgevraagd, waardoor relevante uitspraken over de volgende zaken niet mogelijk zijn: wijze van besteding (projecten, organisatie, gebouwen, personeel) en incidentele/structurele gelden.

Verschillen tussen beleidstaken

Het vergelijken van cijfers naar functies (gemeentebegroting 620, 630 en 650) levert geen bruikbaar resultaat op omdat de gemeenten verschillende beleidstaken onder deze drie functies rekenen. Slechts enkele gemeenten beperken zich tot specifieke welzijns-taken. Veel vaker kan het voorkomen dat gemeenten er taken onder scharen vanuit bijvoorbeeld een of meer van de volgende beleidsvelden/-taken: onderwijs, werkgelegenheid, sport, volksgezondheid, gehandicapten, asielzoekers/allochtonen/minderheden. Bij deze 'niet-welzijns-taken' horen soms aanzienlijke bedragen. Zo kwamen wij bijvoorbeeld onder de drie hoofdfuncties gelden tegen die bestemd waren voor: indicatie-stelling door RIO, WVG-gelden, bibliotheekwerk. Het is hierdoor niet mogelijk om de vraag te beantwoorden of de verschuivingen (en daarmee de prioriteitsstelling) tussen gemeenten of provincies verschillen.

Gemeentefonds en/of andere bronnen

Het is onduidelijk of de gemeente(n) bij het overzicht de rijksstimuleringsregelingen en andere bronnen vermelden of zich beperken tot uitgaven uit het Gemeentefonds. Onze inschatting is dat de ene gemeente de externe bronnen wel meerekent en andere gemeenten dit niet doen. Zo zagen we bijvoorbeeld erg grote verschillen tussen de bedragen voor kinderopvang (bij uitstek stimuleringsgelden), terwijl in elke gemeente een sterke impuls verwacht mag worden. Hierdoor kunnen er geen geldige uitspraken gedaan worden over de volgende vragen: "Zijn de verschuivingen zichtbaar op het gehele veld of bij enkele specifieke welzijns-taken?", "Zijn de verschuivingen zowel in absolute cijfers (budget) als in relatieve cijfers (%-Gemeentefonds) zichtbaar?"

Verschillende systematieken

Tot slot is het natuurlijk lastig om cijfers van gemeenten te vergelijken die verschillende systematieken gebruiken om de begrotingen en rekeningen samen te stellen. Bijvoorbeeld: in-/exclusief overhead (uren inzet ambtelijke capaciteit), in-/exclusief rijks- en provinciale bijdragen, in-/exclusief onderscheid tussen baten en lasten, enzovoort.

5.7 Beleidsevaluatie

Van een uitvoerige beleids-evaluatie komt weinig tot niets terecht. Wel onderzoekt de lokale rekenkamer soms de besteding van middelen en effecten van het beleid. Structureel is dit echter niet. De grotere steden kennen uiteraard de in het kader van het grotestedenbeleid gehouden zelfvisitatie ronde. Deze richt zich echter niet specifiek op de welzijnssector.

Monitoring van het beleid gebeurt regelmatig; vaak omdat dit door het rijk bij de toekenning van middelen wordt voorgeschreven. Met de aldus verkregen gegevens wordt over het algemeen niet veel gedaan. Zo kennen de meeste gemeenten de jeugdmonitor. Toch blijkt echter tevens dat hiermee weinig tot niets gedaan wordt als het om de evaluatie van de effecten van het jeugdbeleid gaat. De andere monitors zijn vaak eenzelfde lot beschoren.

Instellingen stellen het doorgaans op prijs als hun beleid wordt gemonitord. Het geeft hen een middel in handen om de effecten of noodzaak van hun activiteiten aan te tonen. Wel wordt geklaagd over de verscheidenheid aan monitors rond jeugd, veiligheid, integratie, enzovoort. Het zou wenselijk zijn als er één allesomvattend instrumentarium ontwikkeld wordt waar daadwerkelijk wat mee gebeurt.

Op provinciaal niveau worden door een extern bureau periodiek de steunfuncties beoordeeld. Dit wordt zowel door de provincie als de instellingen gewaardeerd als een goed instrument om het beleid bij te sturen. In Gelderland is daarnaast de visitatie-ronde van het GSO.

Vorenstaande geldt voor het brede welzijnsbeleid. Binnen de verschillende aandachtsgebieden is er echter wel onderscheid te maken in de wijze van beleidsvoorbereiding en uitvoering. Bij de vijf prioritaire thema's, die bijna overal een rol spelen, zal in onderstaande daarom kort worden stil gestaan.

5.8 Beleid inzake prioritaire thema's

Jeugd- en jongerenbeleid

Het jeugd- en jongerenbeleid heeft de afgelopen jaren een grote vlucht naar voren gemaakt. De invloed van programma's als Lokaal jeugdbeleid, Sluitende aanpak 0-6-jarigen is duidelijk merkbaar. Ook de verschillende discussies over het belang van breedtesport, het onderwijsachterstandsbeleid, preventie en de ketenbenadering zoals die vanuit het BANS worden gevoerd, zijn in het beleid terug te vinden. Zowel vanuit het rijk als vanuit de gemeente zijn er extra middelen beschikbaar gesteld om het jeugd- en jongerenbeleid te financieren. Door de provincie wordt daarop mede vanuit de speciale verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg eveneens aan bijgedragen. Het maakt dat er een scala van (nieuwe) activiteiten en programma's ontstaan is.

Inhoudelijk ligt het accent dikwijls op 'veiligheid'. Jeugd krijgt nog te vaak negatieve aandacht door klachten over overlast en criminaliteit. Klachten, die leiden tot politieke aandacht en politieke prioriteit. Het reguliere sociaal culturele jongerenwerk, waar vooral een preventieve werking vanuit kan gaan, komt met name voor tieners in het gedrang.

Zeker bij het jeugd- en jongerenbeleid is zowel bij de formulering als bij de uitvoering sprake van een poging dit op interactieve manier te doen. De participatie van jongeren is daarbij dikwijls lastig te realiseren. De samenstelling van de doelgroep is sterk wisselend. Daarbij zijn jongerenraden niet in alle gemeenten actief. Daar waar ze wel zijn, kunnen vraagtekens bij de representativiteit ervan worden gezet.

Instellingen trachten zo veel mogelijk vraaggericht te werken. De invulling van de verschillende activiteiten sluit dikwijls nauw aan bij de belevingswereld van de jongeren. Ook is er sprake van vernieuwing in werkwijze. Zo wordt er geprobeerd om jongeren zo veel mogelijk zelf te betrekken bij de activiteiten, hen verantwoordelijkheid te geven en zelf delen van de uitvoering voor hun rekening te laten nemen. Het streven is erop gericht voor, met en door jongeren te werken. Geconstateerd wordt dat de werk-soorten weliswaar hetzelfde zijn gebleven, maar dat de invulling die eraan wordt gegeven en de wijze van uitvoering nieuw is.

Aan de regierol geven de gemeenten op dit thema doorgaans het beste invulling. De gemeenten mobiliseren en stimuleren de verschillende partners om gezamenlijk op te trekken. Instelling en gemeente vinden elkaar in hun poging gezamenlijk verdere professionalisering tot stand te brengen. Wel is er bij de uitvoerende instellingen zorg om de verminderde aandacht voor het reguliere jeugdbeleid. En heeft men nog moeite met de productfinanciering die ook hier ingevoerd wordt.

Vergrijzing nog onvoldoende vertaald

De aandacht voor ouderen is in de afgelopen periode licht toegenomen, maar deze groep krijgt over het algemeen nog te weinig prioriteit. Zeker gezien de toenemende 'vergrijzing' zou verwacht kunnen worden dat daaraan binnen de welzijnssector extra aandacht geschonken wordt. Nu is veel geconcentreerd rond woon-zorgbeleid. Inhoudelijke discussies concentreren zich rond dit thema en zijn samen te vatten onder de term 'grijs/groen'. Daarnaast is er binnen een aantal gemeenten aandacht voor het extra beroep dat er op voorzieningen gedaan wordt of zal gaan worden, nu ouderen langer thuis wonen en zelfvoorzienend moeten zijn. De extramuralisering van de zorg speelt hierbij een rol. Uitgesproken visies zoals die rond het jeugdbeleid zijn ontwikkeld, ontbreken voor ouderen. Dit wil niet zeggen dat gemeenten daaraan volledig voorbijgaan. Ouderen vallen dikwijls onder de zorgsector en binnen de daarvoor opgestelde beleidskaders. De specifieke welzijnstaken (maaltijdvoorzieningen, vervoer, alarm, e.d.) zijn doorgaans vanzelfsprekend voor gemeenten en behoeven niet apart vermeld te worden.

Op provinciaal niveau wordt meer aandacht geschonken aan het ouderenbeleid vanuit een betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de zorg.

Rond het woon-/zorgthema wordt vanuit de fysieke pijler meer en meer een beroep gedaan op kennis van de welzijnssector. De betrokkenheid van ouderen is doorgaans gekanaliseerd in ouderenraden die gevraagd en ongevraagd adviseren over het gewenste beleid. Ook hier wordt aan de representativiteit van de raden wel eens getwijfeld.

Voor ouderen van allochtone afkomst is geen speciaal beleid ontwikkeld. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn hen te bereiken. Hun invloed op het beleid is dan ook nihil. Een situatie die door de meeste gemeenten als ongewenst gezien wordt.

Geen specifiek minderhedenbeleid

Van een specifiek minderhedenbeleid is bijna nergens sprake. Daar waar het thema wel apart aandacht krijgt, wordt er de voorkeur aangegeven van 'diversiteits'-beleid te spreken. Daaronder worden dan vervolgens alle kwetsbare groeperingen geschaard waar extra aandacht aan gegeven dient te worden. Na de gebeurtenissen van 11 september 2001 zijn er in veel gemeenten wel initiatieven ontplooid teneinde negatieve gevolgen voor de minderheden te voorkomen.

Het ontbreken van een specifiek minderhedenbeleid wil niet zeggen dat er geen activiteiten zijn voor deze doelgroep. Integendeel, verschillende programma's zijn vaak speciaal op hen gericht, zoals bijvoorbeeld buurtmoeders, opvang en introductie van nieuwkomers in een gemeente, VVE-trajecten, Opstapje, enzovoort. Wel heeft het tot gevolg dat er op dit terrein geen visie ontwikkeld is. Zo is er slechts de constatering dat er in de afgelopen jaren een grote diversiteit aan minderheden is gekomen. De voorheen dominante groeperingen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse afkomst zijn aangevuld met mensen uit Bosnië, China, Somalië, Ethiopië, enzovoort. Afgezien van de taken die in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers uitgevoerd moeten worden, ontbreekt een gericht beleid voor deze groeperingen.

De zogenoemde zelforganisaties zijn nog steeds actief. Zij genieten een grote mate van vrijheid als het gaat om beleidsformulering en uitvoering. Controle en sturing van deze organisaties gebeurt nauwelijks. In een aantal vooral grotere gemeenten is er een Allochtonen adviesraad, die als weinig representatief wordt gezien.

Vanuit het maatschappelijk werk wordt er gesteld dat de 'verkleuring' van de bewoners van de blijf- van-mijn-lijfhuizen doorgaat. Ook dat het nog niet lukt om hier in het (personeels)beleid op een adequate manier mee om te gaan.

Zoals vanouds: aandacht voor de wijken

Sinds de sociale vernieuwing wordt het belang van een wijkaanpak onderkend. Dit is de afgelopen jaren eerder toe- dan afgenomen. Zeker op dit niveau wordt het beleid op een interactieve en integrale manier vormgegeven. De participatie van jongeren en van allochtonen blijkt echter ook hier moeizaam te verlopen. Wel is hier een betrokkenheid vanuit de fysieke en economische sector merkbaar en is de invloed vanuit welzijn groot.

Veel van de wijk- en buurtactiviteiten zijn gericht op allochtonen die de wijk bevolken.

Bij (kleinere) gemeenten die zijn samengevoegd, is naast een wijkaanpak tevens sprake van een beleid dat gericht is op de afzonderlijke kernen. Door de trek naar de centrale kern, de stad, wordt hier het voorzieningenniveau onder druk gezet. Handhaving van de verschillende functies in de afzonderlijke kernen betekent dikwijls een zware aanslag op het budget. Een oplossing is daarvoor nog niet gevonden.

Meervoudige problematiek

Onder meervoudige problematiek wordt over het algemeen verstaan de dak- en thuislozen die tevens met verslaving- en psychiatrische problemen kampen. De centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van hen. De gemeenten daarbuiten hebben weinig tot geen beleid daarvoor ontwikkeld en zijn ook niet altijd op de hoogte van wat er speelt. Of daar altijd evenveel behoefte aan is, is de vraag. De indruk bestaat dat men het wel prettig vindt dat de centrumgemeenten de zorg (en dus de last) van de opvang op zich neemt. Tegelijkertijd is ook behoefte om iets meer te weten over het 'hoe' van deze opvang.

De samenwerking laat soms te wensen over, al is ook dit weer afhankelijk van de situatie. Daar waar men op andere terreinen samenwerkt, gaat het ook rond dit thema goed.

Het beleid rond dit bijzondere maatschappelijk werk wordt samen met de instellingen geformuleerd en uitgevoerd. De afgelopen jaren is er meer maatwerk gekomen en een grotere verscheidenheid aan opvangsoorten. Het probleem van de verkokering vanuit het verleden waarbij een cliënt door een aantal hulpverleners tegelijk voor verschillende problemen (verslaving, schulden, dakloos) werd gezien, wordt onderkend. Het beleid is er steeds meer op gericht om vanuit de onderscheiden disciplines samen te werken.

De onmisbare vrijwilligers

Vrijwilligers zijn binnen de welzijnssector als vanouds actief en onmisbaar. Mede onder invloed van het Internationale Jaar voor de Vrijwilligers in 2001 zijn er enkele nota's verschenen waarin het vrijwilligers-beleid is geformuleerd. Doorgaans ontbreekt het aan beleid en wordt de vrijwilliger hooguit één keer per jaar in het zonnetje gezet. Vrijwilligers van allochtone afkomst ontbreken helaas nog. Dit komt de uitvoering en aandacht voor de verschillende groepen allochtonen niet ten goede. De noodzaak hiervoor beleid te voeren, wordt onderkend.

In een aantal gemeenten zijn er servicepunten gekomen waar vrijwilligers terecht kunnen met vragen.

5.9 Tot slot

Afsluitend kan gesteld worden dat vanuit het gemeentelijk apparaat en de instellingen een pleidooi gehouden wordt voor heldere politieke keuzes over richting, doel en gewenste resultaten van het welzijnswerk. De verzakelijking binnen de sector wordt op prijs gesteld. Teneinde de effecten van het beleid te kunnen meten, is er behoefte aan een eenduidig meetinstrument. Ook wordt er voor een meer evenwichtige verdeling tussen structurele en incidentele gelden gepleit.

Bijlage bij hoofdstuk 5 Overzichtsschema

	positie van welzijn	prioriteiten	werksoorten	integraal en interactief	regie en controle
Apeldoorn	T.o.v. de fysieke en economische pijler heeft de sociale pijler een goede positie verworven.	Jeugd- en jongerenwerk, wijkgericht werken en ouderenwerk.	Alle werksoorten zijn aanwezig; m.n. bij jeugd- en jongerenwerk vernieuwende activiteiten.	Integraal en interactief werken heeft zich over de hele breedte van het veld sterk ontwikkeld.	Regierol: minder sturend, meer regisseren van verbindingen tussen instellingen. Controle: steeds meer concrete prestatieafspraken.
Arnhem	Voorheen fysieke sector leidend. Nu in toenemende mate ook de sociale pijler, bv. m.b.t. wijkaanpak.	Jeugd, wijkgericht werken.	De verschillende werksoorten worden uitgevoerd, maar er is weinig sturing vanuit gemeente, en voornamelijk aanbodgericht.	Integraal en interactief werken steeds beter. Burgers niet structureel betrokken.	Regierol manifesteert zich bij integraal jeugdbeleid en wijkgericht werken. Op andere terreinen nog in kinderschoenen.
Barneveld	Welzijn participeert steeds meer in de gemeentelijke arena.	Jeugd, ouderen en minderheden.	Afzonderlijk herkenbaar.	Binnen de gemeente steeds integraler; in uitvoering sterk persoonsgebonden. Interactief: betrokkenheid van instellingen bij aanvang van formulering.	Weinig aansturing; instellingen redelijk zelfbesturend. Gemeente streeft naar budget-financiering.
Binnenmaas	Groeiende positie. Bv bij planvorming gevraagd fysieke sector.	Jeugd en ouderen.	Afzonderlijk herkenbaar in welzijnsbeleid.	Interactief: wel bij beleidsvoorbereiding. Integraal: steeds meer samenwerking tussen sectoren en steeds minder tijdelijk.	Ambitie vangemeente om meer te gaan regisseren, pro-actief en planmatig te werken. Nu sterk ad-hocbeleid. Op weg naar resultaatgerichte aansturing.

veranderingen	jeugdbeleid	ouderenbeleid	wijkgericht werken	integratie	meervoudige problematiek
Duidelijkere regierol gemeente; budgetsubsidiering, professionalisering instellingen; meer partnership gemeentestellingen.	Steeds meer integrale en interactieve beleidsontwikkeling en -uitvoering: beleidskader <i>Preventief Jeugd-beleid 1997-1998</i> , jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, beleidskader 2002-2004. Vernieuwende activiteiten.	Nog geen formeel gedocumenteerd beleid. Actieve regierol van gemeente in de lokale en (sub-)regionale beleidsafstemming en uitvoering.	Lange traditie van wijkgericht werken; formele inbedding in organisatie. Veel instellingen actief op buurt- en wijkniveau.	Geen beleidsnota. Wel steeds betere verankering van minderheden in andere beleidsvelden en in opdrachtgeving aan instellingen.	Beleidskader maatschappelijke opvang Stedendriehoek 1996, beleidskader verslavingszorg Stedendriehoek 1999-2002, lokaal beleidskader verslavingszorg, notitie <i>Stand van zaken maatschappelijke opvang</i> . Bij uitvoering goede afstemming en samenwerking.
Regierol gemeente inzake jeugdbeleid; eerste stappen; naar partnership in kader van jeugdbeleid meer integrale werkwijze	Actief beleid met grote rol voor scholen. Resultaatgerichte aansturing instellingen voor projecten in kader van integraal jeugdbeleid.	Geen apart beleid, wel als een van de programma's in MOP.	Lange traditie van wijkgericht werken. Sinds 2001 gebiedsgericht werken ingevoerd. In praktijk is wijk-aanpak nog niet geheel doorgevoerd.	Geen specifiek beleid. Veel activiteiten op gebied van jeugd-beleid en sociaal-cultureel werk gericht op allochtonen. In nieuwe college apart speerpunt.	Aandacht voor verslavingszorg, maatschappelijke opvang en OGGZ in MOP. Nota over maatschappelijke opvang.
Toenemende integraliteit binnen gemeente. Groeiend bewustzijn van gewenste zakelijkheid en invullen van regierol.	1996 notitie <i>Jeugdbeleid</i> ; 2002 voortgangsrapportage jeugdbeleid. Balans als paraplu gebruikt.	1992 nota integraal ouderenbeleid, in 2001 notitie 'Grijs met kleur'. Ook is ouderenbeleid in meerjarenplannen vastgelegd.	Geen specifiek beleid, wel enkele wijkgerichte projecten zoals Masterplan Oldenbarneveld.	Geen integraal beleidsstuk, wel deelnotities. En Masterplan Oldenbarneveld interactief en integraal project in wijk waar veel allochtonen wonen.	Ede is centrum-gemeente; Barneveld geen inspraak op beleid.
Verbeterd contact instellingen en gemeente; toenemende zakelijkheid naar instellingen; start met integrale wijkaanpak	Concept nota jongerenbeleid Breedtesport toonaangevend. Notities niet sturend.	Nota <i>Flankerend ouderenbeleid uit 1998</i> ; volgend jaar herzien.	Startnotitie wijk- en buurtbeheer. Proefproject in de wijk de Grienden.	Geen specifiek beleid.	Regionaal opgepakt.

Bijlage bij hoofdstuk 5 Overzichtsschema (vervolg)

	positie van welzijn	prioriteiten	werksoorten	integraal en interactief	regie en controle
Doetinchem	Groeiende positie; er ontbreekt een vergelijkbaar instrumentarium. Welzijn als begrip neemt aan betekenis af.	Jeugd-, wijkgericht - werken en maatschappelijke opvang.	Aanwezig binnen welzijnsbeleid.	Veel aandacht integraal werken. Interactief beleid speerpunt in beleidsformulering; wat betreft uitvoering in kinderschoenen.	Nu nog sturend en controlerend, maar streeft naar regisserende rol.
Gouda	Niet sterk ten opzichte van andere sectoren.	Jeugd en veiligheid; diversiteit; wijkgericht werken.	Werksoorten gehanteerd.	Beide in kinderschoenen. Interactief; binnen wijkgerichte projecten. Integraal: niet structureel.	Te beperkt. Instellingen verwachten meer sturing, vooral op proces. Zij missen visie op lokaal welzijnsbeleid.
Naaldwijk	Beduidend mindere positie dan andere pijlers.	Kinderopvang; jeugd; allochtonen.	Traditionele werksoorten.	"Beleid vanachter bureau"; pogingen tot integraliteit (netwerk 0-6 jaar).	Gebrek aan regie; begin overgang subsidierelatie; discussie over kerntaken.
Nieuwkoop	Marginale positie ten opzichte van andere pijlers.	Ouderenbeleid en preventief jeugdbeleid.	Traditionele werksoorten.	Van veel inspraak naar minder in-menging burgers; zeer weinig integraal.	Start met activiteiten-subsidies en gezamenlijke afspraken.
Rotterdam	Positie verworven ten opzichte van andere pijlers.	Kwetsbare Rotterdammers; andere taken naar deelgemeente gedecentraliseerd.	Bij opvang meer maatwerk.	Interactie met instellingen, weinig met doelgroep.	Sinds 1997 afspraken met instellingen over prestaties en resultaten.
Rotterdam-Noord	Afgelopen jaren positie verstevigd.	Ad-hocbeleid/jeugd en wijkgericht werken groeiende prioriteit.	Niet de werksoorten, maar integrale programma's zijn leidend. Werksoorten bestaan nog wel.	Belangrijke stappen gezet; welzijn steeds vaker trekker integrale projecten/interactie ook met bewoners. Terugkoppeling nog te beperkt.	Sterk sturend en controlerend.

veranderingen	jeugdbeleid	ouderenbeleid	wijkgericht werken	integratie	meervoudige problematiek
Meer integraal en interactieve werkwijze. Professionalisering welzijnsinstelling; meer outputgerichte aansturing.	Actief beleid, nota <i>Jeugdbeleid 2000/ Masterplan kinderopvang 2001</i> . Aansluiting op BANS en brede school. Integrale jeugdcyclus opgesteld.	Geen specifiek beleid.	Projectgroep Oosseld Wijkontwikkelingsplan/ werkgroep wijkgericht werken sinds 2000.	Allochtonenbeleid ondergebracht bij SoZaWe. In kader van GSO-project Allochtonen, niet langer buitenspel.	Centrumgemeente sinds 1998. Ontwikkelt beleid maatschappelijke opvang in samenspraak met regiogemeenten.
Begin met verzakelijking gemeentestellingen; schaalvergroting bij instellingen; verharding veiligheidsbeleid. In formulering begin gemaakt met integraal en interactief werken.	Geen recente nota integraal jeugd- beleid; veel aandacht voor 0-12-jarigen. Nadruk op overlastbestrijding. Wel notitie regie lokaal jeugd- beleid (2000)/en ketenaanpak risicojongeren (2001).	Lokaal ouderenbeleid herzien (2001); o.m. aandacht voor allochtone ouderen.	Dateert van sociale vernieuwing, vervolg in lokaal sociaal beleid. In vijf wijken wijkgericht werken/wijkteams.	Er gaat veel aandacht naar problemen. Streven naar meer positief beleid. Sinds kort allochtone adviesraad.	Sinds 1994 centrumgemeente. Voorbeeld: <i>homestart agement</i> en maatschappelijke opvang. Gezondheid i.s.m. regio Midden-Holland.
Professionaliseringsslag; verzakelijking; vraaggericht werken door instellingen.	Nota (interactief): voornamelijk gericht op probleemjongeren.	Geen specifiek beleid; wel behoefteonderzoek door instelling.	Geen specifiek beleid; wel inzet voor toekomst.	Beleidsnota uit 2000; actieve uitvoerende instelling.	Geen eigen beleid, regionale voorzieningen in centrumgemeente.
Verandering subsidiebeleid; aandacht instelling wonen/zorg/welzijn.	Geen specifiek beleid, ondanks ambitie uit 1999 voor preventief jeugd- beleid.	Geen specifiek beleid, ondanks onderzoek door uitvoerende instelling.	Geen specifiek beleid, wel ad-hocaandacht.	Na acht jaar op wensenlijstje nog geen concrete acties.	Geen eigen beleid, onderdeel van regionale voorzieningen.
Positie van welzijn; verandering in doelgroep.	Preventief jeugd- beleid; jeugd en veiligheid: overlast van jongeren.	Aandacht voor ouderen in sociaal isolement.	Strategische wijkaanpak (integraal): gericht op probleemwijken.	Diversiteitsbeleid; binnen verschillende thema's aandacht voor allochtonen.	Beleid gericht op ketenbenadering: preventie, asiel, handhaving en herstel.
Interactiever en integraler; meer zakelijke aansturing gemeentestellingen.	Complementair aan stedelijk beleid en meerjarenplan: zo naast "opgroeien in Rotterdam" ook "opgroeien in Rotterdam-Noord".	Als facet in 'Bewonen aan zet' en 'Opvang en begeleiden'.	Lange traditie wijkgericht werken. Sinds 2001 sector wijkgericht werken. Hoofdt thema: gevecht om ruimte.	Zwaartepunt bij Marokkaanse doelgroep en positie van meisjes en vrouwen.	Verantwoordelijkheid bij centrale stad Rotterdam. Middels Plan van herstel wel specifieke projecten op gericht als Multiteam.

Bijlage bij hoofdstuk 5 Overzichtsschema (vervolg)

	positie van welzijn	prioriteiten	werksoorten	integraal en interactief	regie en controle
Rotterdam IJsselmonde	Welzijn duidelijker op de kaart door vergroting problematiek.	Geen thematische prioriteiten; aandacht voor met name achterstanden-beleid.	Traditionele werksoorten.	Integraal en interactief afhankelijk van thema; veel overleg instellingen.	Geleidelijke overgang naar budgetsubsiëring.
Wijchen	Welzijn staat nog steeds hoog op de lokale agenda.	Jeugdbeleid; ouderen-/ gehandicapten-beleid en wijk-gericht werken.	Traditionele werksoorten.	Interactief en integraal met name bij prioriteitsthema's	Begin gemaakt met regierol; gestart met afspraken over prestatie-indicatoren.
Provincie Gelderland	Versterkte positie de afgelopen jaren.	Breed. Kader bevat in drie programma's (Maatschappij voor iedereen, Jongeren binnen-boord en Burgers uit de zijlijn) en dertien deelprogramma's.	N.v.t.	Verkokering bestaat nog, maar integraal werken krijgt veel aandacht. Beleid middels inter-actief traject provinciale uitvoerder en afnemers totstand-gekomen.	Ondersteunend, soms initiërend. Bij innoverende projecten is rol van provincie niet altijd duidelijk.
Provincie Zuid-Holland	Welzijn deel van sociale pijler, verstevigde positie t.o.v. andere pijlers.	Jeugdbeleid. Diversiteit: allebei onderdeel van actieplan sociaal beleid.	Omslag in taken en aansturing steunfuncties: < uitvoering > advisering	Integraal en interactief met andere overheden en instellingen.	Regierol m.n. op proces, gestart met financiering steunfuncties a.d.h.v. basis- en aanvullende taken.

veranderingen	jeugdbeleid	ouderenbeleid	wijkgericht werken	integratie	meervoudige problematiek
Verzakelijkjng; meer gelijkwaardigere relatie gemeente en instelling; verandering subsidiebeleid.	Nota uit 1998: samenhangend jeugdbeleid, niet slechts probleemgericht.	Ouderennota: zorg/welzijn/wonen.	Sociale wijk-analyses; integrale wijk-netwerken met preventieve functie.	Ondanks 'verkleuring' geen specifiek beleid.	Verantwoordelijkheid bij centrale stad Rotterdam.
Verzakelijkjng; gelijkwaardigere relatie gemeente en instelling; verandering regierol.	Nota jeugdbeleid: algemeen, preventief en integraal.	Nota: afstemming wonen, welzijn, zorg	Leefbaarheids-groepen, specifiek beleid voor kleine kernen.	Voorheen geen beleid, door komst AZC meer aandacht.	Geen eigen beleid, maar samenwerking met centrumgemeente.
Kanteling: provincie en steunfuncties (sf) meer naar buiten getreden St. fusies ondergaan, werken meer vraaggericht, meer samenwerking.	Programma Jongeren Binnenboord met Brede School, versterken RMC, ontwikkelen ZAT als deel-programma's.	Ondersteunt regiovisie ouderen.	Steunfuncties werken steeds meer wijkgericht.	Programma De maatschappij is voor iedereen en deelprogramma Multicultureel Gelderland.	Geen specifiek beleid.
Provincie neemt taak van ontwikkelaar en makelaar op zich, m.n. op grensvlakken beleids-terreinen.	Verspreiding <i>good practices</i> ; nadruk op educatie, regie jeugdzorg.	Nota geïntegreerd seniorenbeleid; seniorenpanels in elke regio.	Gebiedsgericht werken prioriteit. Sociaal beleid uitgewerkt in regionale actieprogramma's.	Diversiteitsbeleid programmaliĳnen met concrete doelstellingen, heldere taken steunfuncties.	Geen specifiek beleid.

Literatuur

- Adriaanse en Van der Kooij (2001)
C. Adriaanse en A. van der Kooij. Eerste tussenrapportage pilotproject 'Lokaal sociaal beleid in het landelijke gebied – de start van het project en de ontwikkeling van de sociale structuurschets'. Utrecht: NIZW, 2001 (interne publicatie).
- Amsterdam (2002)
Procesunit SSP. Gemeente Amsterdam. Nieuwsbrieven Sociaal Structuurplan Amsterdam (incl. bijlagen). Amsterdam: <http://www.ssp-amsterdam.nl> (mei 2002).
- BANS (1999)
Overheden over de toekomst. Bestuursakkoord nieuwe stijl. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999.
- BMC (2002)
Bestuur & Management Consultants. Rapportage onderzoek lokale sociale structuurschetsen, presentatie d.d. 22 april 2002.
- Branden et al. (2002)
T. Branden, P. Coskun, W. Gelderloos, M. Harteveld en H. van Toorn. Landelijke infrastructuur welzijn: onderzoek naar de bijdrage die landelijke gesubsidieerde welzijnsinstellingen vanuit hun instellingssubsidie leveren aan de realisatie van de doelstellingen van de Welzijnsnota. Den Haag: B&A Groep, 2002 (conceptrapportage).
- BZK (1999)
Overheden over toekomst: Bestuursakkoord nieuwe stijl. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999.
- BZK (2001)
Sociaal gericht, sociaal verplicht: verkenningen sociale infrastructuur. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.
- B&A Groep (2002)
De Welzijnswet bij gemeente en provincie. Den Haag: B&A Groep, 22 mei 2002.
- CRM (1974)
Rapport Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving. Rijswijk: ministerie van CRM, 1974.
- Davelaar, Duyvendak en Ter Woerds (2002)
M.F. Davelaar, J.W. Duyvendak en S. ter Woerds. Steden en regio. Sociale agenda. Den Haag: IPO, 2002.
- Engbersen, Sprinkhuizen en Van der Kooij (2001)
R. Engbersen, A. Sprinkhuizen en A. van der Kooij. Wegen naar een ander platteland; duurzaam, doordacht en dynamisch: BANS Vitaal Platteland. Slotrapportage voor het Overheidsoverleg. Utrecht: NIZW, 2001.
- Fleurke et al. (2002)
F. Fleurke, M.C. Jochemsen, A.J.G.M. van Montfort en P.J. de Vries. Selectieve decentralisatie en de zorg voor kwetsbare groepen (concept). Vrije Universiteit Amsterdam, 2002.
- Gilsing (1999)
R. Gilsing. Lokaal jeugdbeleid (onderzoek lokaal sociaal beleid I). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999 (Cahier 161).

- Gilsing et al. (1999)
 Rob Gilsing, Monique Turkenburg, Ton van der Pennen en Vic Veldheer. Onderzoek naar lokaal sociaal beleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999 (Werkdocument 58).
- Gilsing et al. (2000)
 R. Gilsing, Th. Roes, V. Veldheer en M. Vorthoren. Knelpunten stedelijk jeugd-beleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (SCP-onderzoeksrapport 2000/8).
- Heel de buurt (1997-2000)
 Heel de buurt, dossier. Zie o.m. Ard Sprinkhuizen et al. In de ban van de buurt. Utrecht: NIZW, 1998; Nico de Boer. Heel de buurt halverwege. Utrecht: NIZW, 2002.
- Hordijk, Jochems en Weggemans (2001)
 F. Hordijk, J. Jochems en T. Weggemans. Informatiesysteem Welzijn: verslag van het vooronderzoek in opdracht van de VNG en het ministerie van VWS. Culemborg/Tilburg: Hordijk & Hordijk BV/AVIT Consultancy BV, 2001.
- Hortulanus (1992)
 R.P. Hortulanus, P.P.N. Lien en A.M.M. Sprinkhuizen. Domeinen van welzijn. Den Haag: VUGA, 1992.
- Hortulanus (2001)
 R.P. Hortulanus. De Welzijnssector in beeld. Utrecht: VOG en Verdiwel, 2001 (i.o.v. het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport).
- IPO (2002)
 Interprovinciaal overleg. Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid. Den Haag: IPO, 2002.
- Kwekkeboom (1997)
 M.H. Kwekkeboom. De ontwikkeling van een lokaal beleid voor ouderen en gehandicapten. Welzijnsbeleid in de lokale samenleving 6. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997 (Cahier 138).
- Kwekkeboom (2001)
 M.H. Kwekkeboom. Zo gewoon mogelijk: onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/8).
- Leenders en Vlaar (2001)
 G. Leenders en P. Vlaar (red.). Toekomstagenda welzijn versterkt 2002 tot 2006. Utrecht: NIZW, 2001.
- Van der Pennen et al. (1996)
 A. W. van der Pennen en E. ter Borg. Welzijn en Sociale vernieuwing: een onderzoek naar de bijdrage van het lokale welzijns- en sociale-vernieuwingsbeleid aan achterstandsbestrijding (m.m.v. R. van Til, R. Gilsing en A. Straathof). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.
- Roes (2002)
 Th. Roes. Sociale cohesie en sociale infrastructuur: verkenning van beleids-mogelijkheden en bestuurlijke modellen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (Werkdocument 79).
- Staatsblad (1987)
 Wet van 14 februari 1987, houdende regelen ten aanzien van de beleidsvoering en bekostiging van voorzieningen op het terrein van het maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn (Welzijnswet). Staatsblad 73. Den Haag: Sdu, 1987.

- Staatsblad (1989)
 Besluit van 3 maart 1989, houdende enige wijzigingen in de regelen ten aanzien van de beleidsvoering en bekostiging van voorzieningen op het terrein van het maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn (Welzijnswet). Staatsblad 62. Den Haag: Sdu, 1989.
- Staatsblad (1990)
 Wet van 25 mei 1990, houdende regels met betrekking tot collectieve preventie op het gebied van de volksgezondheid (Wet collectieve preventie volksgezondheid). Staatsblad 300. Den Haag: Sdu, 1990.
- Staatsblad (1993a)
 Wet van 7 oktober 1993, houdende regels met betrekking tot de verlening van voorzieningen aan gehandicapten (Wet voorzieningen gehandicapten). Staatsblad 545. Den Haag: Sdu, 1993.
- Staatsblad (1993b)
 Wet van 16 december 1993, houdende tijdelijke bepalingen ter stimulering en bekostiging van de sociale vernieuwing (Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing). Den Haag: Sdu, 1993.
- Staatsblad (1994)
 Wet van 2 juni 1994, houdende regels met betrekking tot aspecten van het welzijnsbeleid (Welzijnswet 1994). Staatsblad 447. Den Haag: Sdu, 1994.
- Staatscourant. (2000)
 Tijdelijke stimuleringsmaatregel Algemeen Maatschappelijk Werk . In: Staatscourant 70 (7 april 2000) (10).
- Steinmann (1991)
 P.I.M. Steinmann. Rapportage welzijnswerk. Deel 2: onderzoek naar de condities van het gemeentelijk beleid in de jaren tachtig. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1991.
- Stevens en Van Luijk (2002)
 Drs. R.J.J. Stevens en ing. J.H.R. van Luijk. Onderzoek naar de bruikbaarheid van de sociale structuurschets. Een inventarisatie. Leusden, Bestuur & Management Consultants, 2002
- TK (1992/1993)
 Regels met betrekking tot aspecten van het welzijnsbeleid (Welzijnswet 1994). Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, nr. 3.
- TK (1994/1995)
 Ouderenbeleid 1995-1998. Integraal actieprogramma. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24319, nrs. 1-2.
- TK (1996/1997)
 Lokaal sociaal beleid. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25 164, nr. 1.
- TK (1997/1998)
 Lokaal sociaal beleid. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25 164, nr. 5.
- TK (1998/1999a)
 Welzijnsnota 1999-2002. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26 477, nr. 1-2.
- TK (1998/1999b)
 Breedtesport – Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer , vergaderjaar 1998/1999 , 26632, nr 1

- TK (1999/2000a)
Kinderopvang – Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26 587, nr 9
- TK (1999/2000b)
Welzijnsnota 1999-2002. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26 477, nr. 5.
- TK (2001/2002)
Geestelijke gezondheidszorg. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 25 424, nr. 41.
- Veldheer (1996)
V. Veldheer. Van planmatig naar onderhandelend bestuur: veranderingen in het welzijnsbeleid tussen 1976 en 1996. In: P. Hulsen en R. Reussing (red.). Keuzen maken in Nederland tussen 1976 en 1996. Enschede: Twente University Press, 1996.
- vws (1994)
Welzijnsnota 1995-1998. Naar eigen vermogen. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1994.
- vws (1996)
Vernieuwing lokaal welzijnsbeleid. Twee delen: Lokaal welzijnsbeleid in vijf steden en Visies op stedelijk welzijn. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1996.
- vws (1998a)
Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten: beleidskader lokaal sociaal beleid. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998.
- vws (1998b)
De Terugblik: Welzijnsnota 1999-2002. Deel A. Het verslag over de periode 1995-1998. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998.
- vws (2000)
Sociale kwaliteit, werk in uitvoering. Programmalijnen Welzijnsnota 1999-2002, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, welzijn en sport, 2002
- vws (2002)
Rapportage onderzoek dienstverleningsstelsel, concept d.d. 27 maart 2002 (interne publicatie ministerie van vws).
- Welzijn versterkt (2001)
Welzijn versterkt. Verslag van de startconferentie in Soestduinen, 13 en 14 maart 2001 (z.n.).
- wvc (1991)
Samenwerken langs nieuwe wegen; welzijnsbeleid in de jaren negentig. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1991.

Publicaties Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector.

ISBN 90-377-0106-x (EUR 49,50)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001) (\$ 99,50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report.

Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000.

Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40)

SCP-publicaties 2001

- 2001/1 Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groei-kernen (2001). ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90)
- 2001/2 Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (2001). ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30)
- 2001/3 Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten (2001). ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60)
- 2001/4 Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35)
- 2001/5 Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijds-ordering (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90)
- 2001/6 Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof (2001). ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20)
- 2001/8 Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg (2001). ISBN 90-377-0071-3 (EUR 30)
- 2001/10 Over werken in de postindustriële samenleving (2001). ISBN 90-377-0057-8 (EUR 34,10)
- 2001/11 Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie (2001). ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55)
- 2001/13 De stad in de omtrek (2001). ISBN 90 377 0060 8, (EUR 18,20)
- 2001/14 De sociale staat van Nederland 2001. ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15)
- 2001/17a Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school. ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50)
- 2001/17b Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk. ISBN 90-377-0077-2 (EUR 14,80)
- 2001/17 Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001. ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95)
- 2001/18 Armoedemonitor 2001. ISBN 90-377-0069-1 (EUR 20,42)

SCP-Publicaties 2002

- 2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)
- 2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)
- 2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002)
ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50)
- 2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002).
ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50)
- 2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90)
- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50)
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6 (EUR 17,50)
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002).
ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50)
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps.
ISBN 90-377-0104-3 (EUR 29,50)
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002. ISBN 90-377-0110-8 (EUR 24,50)
- 2002/14 Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind (2002).
ISBN 90-377-0091-8 (EUR 19,90)

Onderzoeksrapporten 2001

- 2001/7 Geleidelijk digitaal (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12)
- 2001/9 Het beeld van de wetenschap (2001). ISBN 90-377-0056-x (EUR 13,60)
- 2001/15 Een model voor strafrechtelijke keten (2001). ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20)
- 2001/16 Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands (2001).
ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35)
- 2001/21 De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland (2001). ISBN 90-377-0080-2
(EUR 12,90)

Onderzoeksrapporten 2002

2002/I Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x (EUR 12)

2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7 (EUR 9,90)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

67 De vraag naar kinderopvang (2001) (EUR 6,80)

68 Trends en determinanten in de sport (2000) (EUR 6,80)

69 De toekomst van de AWBZ (2001) (EUR 6,80)

70 The non-profit sector in the Netherlands (2001) (EUR 6,80)

71 Oudkomers in beeld (2001) (EUR 6,80)

72 Het nieuwe consumeren (2001) (EUR 6,80)

73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001) (EUR 6,80)

74 Maten voor gemeenten (2001) (EUR 6,80)

75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001) (EUR 13,60)

76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen (2001) (EUR 6,80)

77 Ruime kavel of compacte stad? (2001) (EUR 6,80)

78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2001) (EUR 6,80)

79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002) (EUR 6,80)

80 Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002). ISBN 90-377-0108-6 (EUR 6,80)

81 Modellering van de gehandicaptenzorg (2001) (EUR 6,80)

82 Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg (2002).
ISBN 90-377-0099-3 (EUR 6,80)

83 Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002).
ISBN 90-377-0100-0 (EUR 6,80)

84 Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002).
ISBN 90-377-0101-9 (EUR 6,80)

85 Intramuraal AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002).
ISBN 90-377-0102-7 (EUR 6,80)

86 Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002). ISBN 90-377-0103-5 (EUR 10)

87 Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002).
ISBN 90-377-0105-1 (EUR 6,80)

Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states. ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19,95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)

Report on the Elderly 2001. ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van *Rapportage ouderen 2001*)

Essay *Waarom blijven boeren?* (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,50)

Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7)

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3 (EUR 7)

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8 (EUR 4,50)

Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002). ISBN 90-377-0117-5 (EUR 6,80)

De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context (2002). ISBN 90-377-0119-1 (EUR 6,80)

