

Maatschappelijke dienstverlening

EEN ONDERZOEK NAAR VIJF SECTOREN

H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.)

2 WELZIJN

N. de Boer en J.W. Duyvendak

2.1 EEN VERWEESEDE SECTOR

Er is met de welzijnssector iets raars aan de hand. Aan de ene kant: over het nut van het uitvoerende werk bestaat nauwelijks twijfel. Natuurlijk zijn er altijd zwartkijkers die voorbeelden noemen als ‘macramécursussen voor Iraanse lesbiennes’, maar wie het werk enigszins kent weet dat zulke activiteiten niet bestaan. De politie is doorgaans zeer content over de samenwerking met opbouwwerkers en zodra de *zero tolerance* faalt, roept ze het hardst om meer inspanningen van het jongerenwerk bij het begeleiden van de draaideurcrimineeltjes (De Boer 2004). Bij de sociale diensten weten ze inmiddels heel goed dat sociale activering van fase 4-cliënten zonder het welzijnswerk niet gaat. Zorginstellingen beseffen terdege dat ze de buurt- en clubhuizen hard nodig hebben bij hun pogingen tot vermaatschappelijking (RVZ 2003a; VWS 2004). Geen lokale overheid haalt het in haar hoofd het welzijnswerk in zijn geheel of grotendeels af te schaffen. De gebruikers van de voorzieningen lijken doorgaans tevreden over wat ze kunnen halen in buurthuis, crèche of peuterspeelzaal of bij hun maatschappelijk werker of opbouwwerker. Kortom: welzijnswerk wordt naar het zich laat aanzien hoog gewaardeerd.¹

Aan de andere kant blijft het beroep welzijnswerker in de media en de publieke opinie laag gewaardeerd en wordt de sector nog steeds geassocieerd met ‘geitenwollen sokken’, een naar binnengerichte oriëntatie en ondoelmatigheid. Veel (niet alle) welzijnsinstellingen hebben grote moeite om aan personeel te komen: zelfs afgestudeerden van toegesneden hbo-opleidingen proberen buiten de sector aan het werk te komen. Bij bezuinigingsronden komt uit de welzijnsorganisaties een bescheiden protest, dat echter in de publieke opinie nauwelijks wordt gedeeld. De tijd dat buurthuizen werden bezet als sluiting dreigde, ligt ver achter ons. Kennelijk hebben de instellingen een gering draagvlak onder de bevolking: zij zijn niet ‘van de gebruikers’. Zij kunnen klaarblijkelijk geen helderheid bieden over hun maatschappelijke meerwaarde. Bij de herstructurering van stadswijken (mede geïnitieerd op sociale gronden) schittert de sociale sector door afwezigheid. De organisaties in de fysieke hoek (corporaties, projectontwikkelaars, grondbedrijf) denken kennelijk het sociale er wel even bij te kunnen doen.

Er is daarbij meer aan de hand dan alleen een slecht imago, dat bijvoorbeeld door een uitgekende pr-strategie zou kunnen worden gecorrigeerd. Dat blijkt als we iets meer inzoomen. Recentelijk kwamen er enkele welzijnsinstellingen in grote financiële problemen. Bij de Stichting Opmaat in Emmen (juli 2002), de Stichting Welzijn Amersfoort (einde 2002) en Ondernemend Welzijn Den Haag (augustus 2003) kon dat nog worden toegeschreven aan respectievelijk mismanagement, te hoge uitgaven en een slechte bedrijfsvoering. Bij de Amsterdamse

Stichting Welzijn Zeeburg en de stedelijk opererende welzijnsonderneming Alcides (die begin april 2004 failliet ging) bleek echter dat er meer aan de hand was. Het lijkt erop dat een verantwoord financieel beleid voor welzijnsinstellingen nauwelijks tot de mogelijkheden behoort. De kostprijs wordt te laag berekend, de overhead is onverantwoord klein, reserves opbouwen gaat niet. In zo'n situatie hoeft er maar iets te gebeuren (zoals in dit geval de ontvlechting van de kinderopvang uit de welzijnsinstellingen in het kader van de naderende Wet basisvoorziening kinderopvang) en her en der vallen de stichtingen in financiële zin om. De bedrijfseconomische positie van de meeste welzijnsinstellingen is zorgelijk.

Achter de schermen van de welzijnssector en de financiers – zo zal in dit hoofdstuk blijken – gaat er van alles mis. De professionaliteit van het uitvoerende welzijnswerk is omstreden, niet alleen de realiteit maar zelfs de wenselijkheid ervan. De rijksoverheid laat de aansturing sinds ruim vijftien jaar over aan de gemeenten, die daar echter weinig raad mee weten. Zij zien zichzelf als opdrachtgever, maar weten niet wat voor opdracht zij moeten geven en hoe ze erop kunnen toezien dat die opdracht ook wordt uitgevoerd. Zij willen graag heuse marktverhoudingen en concurrentie creëren, maar zien lokale netwerken uit elkaar vallen en welzijnsinstellingen in hun voegen kraken zodra ze in het kader van een aanbestedingsprocedure de dienstverlening aan anderen gunnen. De doelen die zowel instellingen als lokale overheden stellen zijn maximalistisch (participatie, welbevinden, ontmoeting, sociale cohesie), maar worden niet duidelijk geoperationaliseerd en staan vaak in een wanverhouding tot wat de uitvoerende werkers werkelijk vermogen.

Van wie is het welzijnswerk eigenlijk?

De hiervoor zwart-wit geschetste situatie is ernstig. Er wordt heel wat geschamperd op de sector en daar is op het eerste gezicht ook alle aanleiding toe. Het gevaar dreigt echter dat daarmee het welzijnswerk in het verdomhoekje blijft en er veel sociaal kapitaal verloren gaat, zoals nauwe banden tussen burgers en professionals en de kennis die daarin circuleert. Dat is evident als in het kader van openbare aanbesteding het welzijnswerk wordt gegund aan instellingen van buiten de aanbestedende gemeente. De door de 'oude' instelling opgebouwde relatienetwerken gaan daarmee immers verloren, de nieuwe instelling zal ze weer moeten opbouwen. Maar naast die kapitaalvernietiging vinden ook desinvesteringen plaats. Nog te vaak komt het voor dat het welzijnswerk pas wordt ingeschakeld als er problemen ontstaan, bijvoorbeeld bij herstructurering van oude stadswijken. De kennis en netwerken van het welzijnswerk zouden veel beter kunnen worden benut.

De geschiedenis drukt zwaar op het slechte imago van het welzijnswerk. In de jaren zestig en zeventig – zoals we verderop zullen zien – is het uitvoerende werk van hogerhand opgezaadeld met megalomane doelen: een democratische samenleving, sociale rechtvaardigheid, vrijheid en ontplooiing, kortom: 'welzijn' zou door het welzijnswerk binnen handbereik worden gebracht. Veel professionals

lieten zich die grote verwachtingen dankbaar aanleunen en gingen zich ernaar gedragen. De meeste welzijnswerkers bleven echter doen waar ze goed in waren: mensen uit het slop halen en hen maatschappelijk iets beter laten functioneren. Het lijkt erop dat het werk anno 2004 nog steeds wordt afgerekend op de te verheven doelen die het vier decennia eerder kortstondig kreeg toegeschreven. Twijfel aan het nut van welzijnswerk wordt ingegeven door het falen bij de realisatie van die megalomane doelen. Het ‘grote verhaal’ wordt terecht gewantrouwd; kennelijk maakt het ‘kleine verhaal’ van welzijnswerk niet voldoende indruk.

Het welzijnswerk kan met recht een verweesde sector worden genoemd. Het klassieke particuliere initiatief – rechtstreeks gevoed door de levensbeschouwelijke zuilen – bestaat niet meer, de rijksoverheid heeft het welzijnswerk in de jaren zestig en zeventig kortstondig aan de borst gedrukt en het daarna overgedaan aan de gemeenten, die er niet goed raad mee wisten. De professionals hebben een lage beroepstrots en zijn niet de duurzame dragers van de hoge idealen gebleken, terwijl de klanten hún stukje van het welzijnswerk aanzienlijk hoger waarderen dan de sector in haar geheel. De *sense of ownership* is gering, het welzijnswerk is eigenlijk van niemand.

Onderzoek

Kortom: er is reden genoeg om nader onderzoek te doen naar nieuwe wegen voor de welzijnssector. In dit hoofdstuk gebeurt dat door te kijken naar *governance*. In grote lijnen gaat het daarbij om wat ook wel de ‘sturing’ van de sector wordt genoemd. Onder welke institutionele voorwaarden vindt het welzijnswerk plaats? Wat voor relatie hebben die voorwaarden met de levering van de diensten? En welke inbedding ontstaat er zo voor het primaire proces van het welzijnswerk?

We beantwoorden die vragen in deze studie grotendeels vanuit een historisch perspectief. Ook de welzijnssector kent een grote padafhankelijkheid: min of meer toevallige keuzen bepalen in hoge mate de huidige stand van zaken in de welzijnssector en plannen voor de toekomst zullen met deze geschiedenis rekening moeten houden. Paragraaf 2.2 schetst die historische ontwikkeling in drie fasen: de zeer diverse voorgeschiedenis van het welzijnswerk, het megalomane welzijnsproject van de jaren zestig en zeventig en de decentralisatie vanaf het midden van de jaren tachtig. Elke fase wordt samengevat volgens het stramien van de *institutionele logica*, de *provisielogica* en de *vraaglogica*. Die drie logica’s staan vervolgens op zichzelf centraal in paragraaf 2.3, waarna een analyse volgt van de onderlinge verhouding van die logica’s (paragraaf 2.4) en een advies over mogelijke nieuwe accenten in de *governance* van deze deelsector (paragraaf 2.5).

2.2 SCHETS VAN HET WELZIJNSWERK

Strikt genomen heeft het welzijnswerk nog maar een zeer korte geschiedenis. Pas ongeveer veertig jaar geleden werd voor het eerst van ‘welzijnswerk’ gesproken.

Daarvoor waren er weliswaar ‘voorlopers’, maar was dat al welzijnswerk? Dat lijkt nominalistische haarkloverij, maar is het niet. De werkvormen die we later zijn gaan opvatten als voorlopers, hadden een geheel andere institutionele, provisie- en vraaglogica. Aanvankelijk waren het ‘particulieren’ die het initiatief ertoe namen, maar vanaf de jaren zestig werden ze door de rijksoverheid opgenomen in wat in dit hoofdstuk ‘het welzijnsproject’ zal worden genoemd. Welzijn werd de maat der dingen, niet alleen in abstracte zin, maar ook in (de harmonisatie van) praktisch het gehele overheidsbeleid. Vanaf de jaren tachtig kwamen de werkvormen in gemoderniseerde vorm terecht in een derde project, dat hier wordt aangeduid als ‘het decentralisatieproject’. Geen andere deelsector van de maatschappelijke dienstverlening heeft in zo korte tijd zulke hoogtij-dagen en dieptepunten meegemaakt.

2.2.1 DE VOORGESCHIEDENIS VAN HET WELZIJNSWERK

Die voorzieningen die tegenwoordig worden aangeduid met ‘welzijnswerk’ omvatten wettelijk een scala van activiteiten, dat loopt van sociaal-cultureel werk (inclusief opbouwwerk en jongerenwerk), via vormings- en ontwikkelingswerk, maatschappelijke begeleiding & advies en kinderopvang tot de ‘overige tehuizen’. Voor insiders noch voor de buitenwacht is het duidelijk waarom deze voorzieningen onder die ene noemer vallen. Natuurlijk: ze hebben allemaal iets te maken met optimalisering van maatschappelijk functioneren, maar dat hebben onderdelen van justitie (jeugdbescherming), onderwijs, sociale zekerheid (de bijstand) en zorg (met name ambulante GGZ) ook. De samenhang tussen bijvoorbeeld individueel maatschappelijk werk en bewonersondersteuning is niet op voorhand evident. Dat ze beide tot ‘het welzijnswerk’ worden gerekend, is alleen historisch verklaarbaar.

Met andere woorden: het welzijnswerk is een container van zeer diverse werksoorten. Voor Dercksen (1993) is dat reden voor de suggestie om voortaan te spreken van ‘de welzijnswerken’. Mede om die reden beperkt deze studie zich tot twee onderdelen van het welzijnswerk: het sociaal-cultureel werk (inclusief het opbouwwerk) en de kinderopvang. Met deze twee uiteenlopende ‘casussen’ kan de problematiek van *governance* goed worden belicht, enerzijds omdat ze beide veelzeggend zijn voor de ontwikkeling van de sector, anderzijds omdat ze sterk verschillen.

De vooroorlogse periode

Een belangrijke voorloper van het welzijnswerk (en in het bijzonder het sociaal-cultureel werk) vormden de club- en buurthuizen. Voortbouwend op eerdere aanzetten daartoe – onder meer vanuit religieuze congregaties (Van Heijst 2002) – kwamen rond de vorige eeuwwisseling de eerste vormen van buurt- en clubhuiswerk tot stand. Door de industrialisatie vond urbanisatie plaats. De nieuwe stadsbewoners kwamen vooral terecht in sloppenwijken; nieuwe sociale verbanden ontstonden niet automatisch, mede door de ook toen al gaande ontkerkelijking.

Als antwoord daarop werden aan het eind van de negentiende eeuw verenigingen opgericht die (deels vanuit kerkelijke hoek) de gemeenschapsvorming stimuleerden. Het startschot daarvoor werd gegeven door Ons Huis in Amsterdam (1892), vrij snel gevolgd door het Sint Franciscus Liefdewerk (SFL). De oprichters van dat SFL waren sociaal bewogen katholieken, die van Ons Huis progressieve liberalen die langs geleidelijke weg religieuze en klassentegenstellingen wilden overwinnen. Er kwamen ook in andere steden in het westen van het land zulke 'volkshuizen'. Zij boden onder meer uitleenboeken, gymlessen, taal- en andere cursussen, verstel- en naailessen, kooklessen, toneellessen, voordrachten, praatavonden, maar ook rechtskundig advies. De overheid stond er passief tegenover, met uitzondering van de gemeente Amsterdam, die al vanaf 1914 een deel van de jeugdactiviteiten van Ons Huis ging subsidiëren.

In het interbellum groeiden de volkshuizen, niet alleen kwantitatief maar ook in diversiteit. Er werden ook volkshuizen opgericht die rechtstreeks werden gefinancierd door het bedrijfsleven, zoals door Stork in Hengelo, door Philips in Eindhoven en door Hoogovens in Velsen. In Amsterdam nam de gemeentelijke subsidie elk jaar iets toe, ondanks het verzet van de communisten (die vonden dat het volkshuiswerk afleidde van de klassenstrijd) en de partijen ter rechterzijde (die vonden dat gemeentesubsidie het particulier initiatief verstikte en dat betaalde krachten de inzet van vrijwilligers afremden). Gaandeweg raakten de volkshuizen in die periode meer op de jeugd gericht.

Tegelijkertijd kwamen op het platteland de dorps- en buurthuizen tot stand, die qua aanbod sterk leken op de grootstedelijke volkshuizen. Ze richtten zich doorgaans op de gehele bevolking van een dorp of een buurt en beoogden net als de volkshuizen de vorming van een lokale gemeenschap. De buurthuizen waren vooral in de armste gebieden gevestigd, bij de dorps huizen was dat veel minder het geval. De dorps huizen richtten zich vooral op het vormen van een gemeenschap van rijk en arm, de buurthuizen legden de nadruk op het bestrijden van sociale en economische achterstand en waren meer gericht op materiële ondersteuning en mentale opvoeding. De inhoud van het werk bleef onveranderd een mengeling van lessen, clubs, ontspannende activiteiten, excursies en vakantiewerk.

Opmerkelijk was het verschil tussen de dorps- en buurthuizen in het noorden en in het zuiden des lands. Die in het zuiden waren merendeels van katholieke signatuur en richtten zich op behoud en uitbreiding van de rooms-katholieke geloofsgemeenschap. Die in het noorden waren neutraler en kregen ruimere (hoewel nog steeds geen royale) financiële steun van de rijksoverheid. Een illustratief voorbeeld daarvan was Drenthe, waar in 1925 de 'Centrale Commissie voor den Cultureelen, Hygiënischen en Oeconomischen Opbouw van Drenthe' werd ingesteld (later omgedoopt tot Opbouw Drenthe). Deze commissie en haar erfopvolgers hielden zich bezig met de integrale ontwikkeling van met name de achtergebleven veengebieden in de provincie door vormen van opbouwwerk en door buurthuizen. Ze moesten daarbij met veel gevoel voor lange tenen een weg vinden tussen de ook daar aanwezige levensbeschouwelijke zuilen. De provinci-

ale en rijksoverheid zagen weliswaar de ernst van de situatie in de veengebieden, maar hielden zich liever afzijdig van een actief ingrijpen in het economische, sociale en culturele leven. De subsidies (van de departementen van Sociale Zaken en van Binnenlandse Zaken) bleven beperkt en de financiële situatie van de volks-, buurt- en clubhuizen was mede daardoor lange tijd benard.

De naoorlogse periode

Na de Tweede Wereldoorlog groeide de belangstelling van de (rijks)overheid. Achtergrond daarvoor was de bezorgdheid over de geestelijke en morele situatie van de bevolking – en in het bijzonder van de jeugd. Vanuit verschillende ministeries werden de clubhuizen allerlei functies toebedacht, zoals nazorg voor uit internaten ontslagen, voorheen onhandelbare kinderen en het bieden van vorming en ontspanning aan de werkloze arbeidersjeugd. Voor beide functies gold dat de clubhuizen bereid waren die uit te oefenen, maar dat zij er in de praktijk de capaciteit niet voor bleken te bezitten.

Het particulier initiatief bleef het leidende organisatiebeginsel in deze sector. De overheid zag zichzelf als volgend, zij het dat ze dat meer of minder nadrukkelijk kon doen. In 1952 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk (MAWE) opgericht. In de jaren daarna werd de al langer bestaande interdepartementale strijd over de jeugdzorg en het buurt- en clubhuiswerk tussen de nieuwe spelers voortgezet. Het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW) beheerde de jeugdzorg en MAWE het buurthuiswerk. Mede doordat de MAWE-subsidies gemiddeld wat ruimer waren, gingen veel instellingen hun doelen meer in de richting van dat departement formuleren. Gaandeweg steeg de rijks-subsidie aan het uitvoerende werk. Werd in 1946 nog slechts ongeveer een kwart van de totale uitgaven gesubsidieerd, in 1966 naderde het aandeel de 50 procent. Tussen die beide percentages zat overigens geen continu stijgende lijn, aangezien het subsidiebedrag per jaar opnieuw werd bepaald en dus ook kon dalen als het Rijk weinig middelen tot zijn beschikking had (zoals in 1956 en in 1964). De groei van het aantal buurt- en clubhuizen was tot 1970 aanzienlijk: waren er in 1945 nog slechts 84 in heel het land, in 1969 was dat aantal gestegen tot 603.²

De diversiteit in het uitvoerende werk nam in de eerste naoorlogse decennia toe. Aanvankelijk lag de nadruk op (massa)jeugdwerk en jeugdzorg, met name onder arbeidersjeugd. De werkers verlieten daarvoor in sommige gevallen de veilige accommodatie en trokken de buurt in: in 1957 vonden de eerste experimenten plaats met *streetcorner work*. Daarnaast gingen de werkers zich binnen en vanuit de buurt- en clubhuizen bezighouden met maatschappelijk gezinswerk en onmaatschappelijkheidsbestrijding. Aangezien veel club- en buurthuizen een confessionele signatuur hadden, was ook het zendings- en missiewerk een onderdeel van het werk. In de jaren zestig verschoof de aandacht naar de participatie van de gehele buurtbevolking aan activiteiten in de lokale gemeenschap. Gaandeweg kwam er bovendien her en der meer aandacht voor de jeugd in het algemeen, zonder onderscheid naar geloof of sociaal-economische positie; tegen

die achtergrond kwam in de loop van de jaren zeventig het ‘open jongerenwerk’ tot ontwikkeling. Dat moest onder meer een tegenwicht bieden tegen de opkomende massajeugdcultuur.

Typerend was in de eerste naoorlogse decennia de organisatie van de sector langs levensbeschouwelijke scheidslijnen. Er waren weliswaar van oudsher niet-confessionele huizen (zoals Ons Huis en andere volkshuizen), maar die kwamen na de Tweede Wereldoorlog in de ‘algemene’ of zelfs rode hoek terecht. Steeds meer buurthuizen van confessionele aard kwamen op, zoals het katholieke club- en buurthuiswerk (grotendeels voortgekomen uit het SFL en de dorps huizen in het zuiden des lands) en het protestants-christelijk clubhuiswerk. Particulier initiatief moest dus vooral worden opgevat als levensbeschouwelijk en niet-staatelijk initiatief. Geheel in de geest van de verzuiling hadden deze buurthuizen landelijke koepelorganisaties, die een effectieve lobby voerden om enerzijds subsidies binnen te halen en anderzijds invloed van de rijksoverheid buiten de deur te houden (Nijenhuis 1987).

Al ging het buurt- en clubhuiswerk later onderdak bieden aan het opbouwwerk, de belangrijkste bakermat lag elders (Peper 1972). Zo ontstonden al ruim voor de oorlog in enkele economisch zwaar bedreigde gebieden stichtingen die zich ten doel stelden om de samenleving actief te ontwikkelen en daarbij de inzet van de bevolking te benutten. De al genoemde ‘Centrale vereniging’ in Drenthe was daarvan de eerste. Deze stichtingen hadden een breed takenpakket: van buurthuiswerk tot toneel en schooldokters. Aan het einde van en vlak na de Tweede Wereldoorlog kregen deze stichtingen een impuls van ‘Nederlands Volksherstel’, een organisatie die zich ten doel stelde de ontwrichte Nederlandse samenleving weer op te bouwen, onder meer door de verschillende sociaal-culturele instellingen beter met elkaar te doen samenwerken. In elke provincie kwam er een ‘Provinciaal Volksherstel’. Gezamenlijk vormden zij de basis voor de provinciale opbouworganen. Samen met de provinciale stichtingen voor maatschappelijk werk (die ressorteerden onder het ministerie van Sociale Zaken) stimuleerden en begeleidden zij het uitvoerende werk.

Een impuls kreeg het opbouwwerk (toen maatschappelijk opbouwwerk gehe- ten) toen de rijksoverheid medio jaren vijftig ‘ontwikkelingsgebieden’ aanwees waar speciale investeringen nodig waren om al te grote achterstanden te voorkomen. Het opbouwwerk kreeg de opdracht daarbij een schakel te vormen tussen het individuele maatschappelijk werk en de algemene sociale politiek, onder meer door ervoor te zorgen dat de bevolking zich daarbij actief inzette. Gaandeweg verschoof de aandacht van de materiële nood naar immateriële nood. Het ministerie van MAWE omschreef opbouwwerk in 1958 als “die werkvormen van maatschappelijk werk die met elkaar gemeen hebben dat zij gericht zijn op de vormgeving van de sociale omgeving rond individu en gezin”. Als methode daarvoor diende de uit de Verenigde Staten ingevoerde *community organization*.

In termen van de drie logica's

In alle mogelijke opzichten was het welzijnswerk tot aan de jaren zestig van de twintigste eeuw zeer divers. In termen van de drie logica's kan deze periode als volgt worden samengevat.

Institutionele logica. De politiek-bestuurlijke inbedding van de sector was gering, ondanks het bestaan van een eigen ministerie: op rijksniveau hielden zich verschillende departementen met het veld bezig zonder hun bemoeienis onderling af te stemmen. Nationale wet- en regelgeving ontbrak. Van landelijke coördinatie was alleen in enige mate sprake op het niveau van de koepelorganisaties. Maar ook daar werd de uitvoering van het werk overgelaten aan het plaatselijke particuliere initiatief. De dominante actoren waren plaatselijke initiatiefnemers, die zowel uit kerkelijke als uit progressief-liberale hoek afkomstig konden zijn. De bemoeienis van lokale overheden was kwalitatief en kwantitatief minimaal. De provincies hadden wel een prominente rol bij het ontwikkelen van het opbouwwerk, maar hielden zich slechts met het uitvoerende werk bezig als dat paste binnen het regionale ontwikkelingsbeleid.

Provisiologica. De geleverde diensten liepen inhoudelijk sterk uiteen: van ontspanning via educatie en participatiebevordering tot hulpverlening. Opmerkelijk was wel dat die diversiteit op verschillende plekken en onder verschillende levensbeschouwelijke kleuren bijna overal heel groot was. De professionele vereisten waren tamelijk bescheiden, al werd er wel gewerkt aan beroepsopleidingen. Met name als het ging om de hulpverlening leek de levensbeschouwelijke bagage belangrijker dan de professionele bagage. Opmerkelijk was verder dat er al in deze periode een discrepantie school in de oriëntatie van de buurthuizen. Enerzijds waren zij gericht op de lokale gemeenschap, die zij 'integraal' poogden te versterken, anderzijds ging het altijd om groepen binnen die gemeenschap – soms sociaal-economisch gedefinieerd (als achterstands- of risicogroepen), vaker cultureel gedefinieerd (als achterban van een levensbeschouwelijke zuil). Die deels functionele oriëntatie zou lange tijd een hinderpaal blijven bij pogingen tot territoriale decentralisatie.

Vraaglogica. De oriëntatie op de vraag van de gebruikers was niet sterk: het waren de bestuurders (als vertegenwoordigers van het particulier initiatief) en de werkers die wisten wat goed was voor de gebruiker van de voorziening. Ook daarin was echter wel enige diversiteit te ontdekken. Die varieerde van de buurthuizen met een duidelijke 'gemeenschapsoriëntatie' (waarbij de lokale gemeenschap drager van het buurthuis diende te zijn) tot andere met een sterkere levensbeschouwelijke missie (waarbij de risicogroepen binnen de lokale gemeenschap op het rechte pad getrokken dienden te worden). De *voice*-opties van de gebruikers waren beperkt: van cliëntenparticipatie en inspraak was geen sprake. Dat gold feitelijk ook voor de *exit*-opties: de lokale bevolking kon besluiten geen gebruik te maken van de voorzieningen, maar alternatieven waren er – naast het café en de straat – nauwelijks. De band tussen gebruiker en voorziening was er veeleer een van *silence* en van *loyalty* (WRR 2004; Hirschman 1970).

2.2.2 OPKOMST VAN HET WELZIJNSBELEID

Aan die relatieve diversiteit kwam – niet zozeer in het veld als wel op het niveau van wet- en regelgeving – in de loop van de naoorlogse decennia een voorlopig einde door een toenemende bemoeienis van de rijksoverheid. De basis daarvoor kwam hiervoor al aan de orde: de algemene angst voor massaliteit en zedenverwildering, gevoegd bij de economische noodzaak van industrialisatie (ook in geïdentificeerde ‘ontwikkelingsgebieden’). Tegen die achtergrond werd het club- en buurthuiswerk voor de overheid een steeds interessanter instrument, reden genoeg om op ruimere schaal subsidie te verstrekken aan deze huizen. Hoewel inhoudelijk het toezicht miniem bleef, werden aan die subsidie wel meer eisen gesteld. Het werk moest passen in de doelen die het Rijk zich stelde. Aanvankelijk waren die doelen echter ruim gesteld, zeker omdat men nadrukkelijk wilde voorkomen dat het particulier initiatief verstikt zou raken. Het centrale begrip in die doelen was ‘welzijn’.

Achter het begrip welzijn ging opnieuw een ambivalentie schuil. Enerzijds ging het om de pendant van welvaart: naast de economische voorspoed diende er een zedelijke verheffing van het volk plaats te vinden. Anderzijds ging het om een correctie op een als eenzijdig beoordeelde welvaart: welzijn als kritiek op welvaart. Vanuit beide invalshoeken trad een sterke toename op van de beleidsambities op rijksniveau. De gestelde doelen waren: leefbaarheid, sociale redzaamheid, sociale actie, permanente educatie en participatie. Via het welzijnswerk moest mensen een zinvol bestaan worden geboden, met zeggenschap over hun woon- en leefomstandigheden. Die oriëntatie kwam voor het eerst tot uitdrukking in de regeringsverklaring van het kabinet-Cals, dat in november 1966 aantrad met Marga Klompé als minister. ‘Welzijn’ werd daarin voor het eerst een centrale doelstelling van het kabinetsbeleid genoemd.

Met name nadat het departement was omgedoopt van Maatschappelijk Werk in Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) (1965) kreeg het ruime coördinerende bevoegdheden, ook ten opzichte van andere ministeries, zoals Justitie en Onderwijs. Er kwam een apart beraad van de ministerraad dat zich bezighield met welzijnskwesties en werd gecoördineerd vanuit het ministerie van CRM. Dit departement werd uiteindelijk de centrale drager van het beleid van het kabinet-Den Uyl. Dat diende er blijkens de regeringsverklaring van dat kabinet toe bij te dragen dat er voorrang werd gegeven “aan de verbetering van de kwaliteit van het bestaan, aan behoud en verbetering van de dagelijkse leef- en woon- en werkomstandigheden boven een slaafs volgen van de technische ontwikkelingen. Het wenst welvaart te richten op welzijn” (De Haan en Duyvendak 2002).

Het opbouwwerk ging zich in die periode steeds sterker richten op het verbeteren van de communicatie tussen de bevolking, de overheid en de deels langs elkaar heen werkende instellingen van het particulier initiatief. Vanaf ongeveer 1960 deed het dat niet meer uitsluitend in de landelijke ontwikkelingsgebieden, maar ook in de steden. Het ging deel uitmaken van het buurt- en clubhuiswerk

en van wat sinds dat moment het ‘welzijnsbeleid’ heette. De doelen van het werk groeiden: het ging om het ‘verbeteren van de maatschappelijke infrastructuur’ en het moest zelfs de voorwaarden scheppen voor het welzijn van een streek of wijk, terwijl in 1966 voor het eerst in de Tweede Kamer werd gesteld dat het opbouwwerk een bijdrage diende te leveren aan de fundamentele democratisering van de samenleving. In die jaren speelde het die rol met verve. In zekere zin was het opbouwwerk de meest pregnante drager van het welzijnsbeleid van rijkswegen, met zijn zware nadruk op democratisering en samenhang tussen verschillende voorzieningen.

Wetgeving

Al voor het kabinet-Den Uyl aantrad, bleek er op rijksniveau behoefte te bestaan aan wetgeving voor het zich ontwikkelende welzijnswerk. Zo werkten ambtenaren van CRM tussen 1968 en 1970 aan het opstellen van een ‘Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn’. In hoofdlijnen kwam dat memorandum met het voorstel voor de totstandkoming van een rijkswelzijnsbeleid dat was gericht op de “bevordering en waarborging van de werkzaamheid van het particulier initiatief, zowel in beleidsvoorbereiding als in de uitvoering”. De bevolking moest bij dat beleid ten nauwste betrokken zijn. Er moest daartoe een wet komen voor het gehele welzijnsterrein, van maatschappelijk werk via volksoontwikkeling tot kunst en cultuur.

De wetgeving kwam in een stroomversnelling door de instelling van een beraadsgroep die in 1974 de befaamde *Knelpuntennota* uitbracht. De beraadsgroep constateerde dat er sprake was van een onbeheerste groei van activiteiten, regelingen, voorzieningen, instituties en subsidies op het welzijnsterrein. Het alternatief zou moeten zijn dat er meer samenhang kwam in de activiteiten en voorzieningen, die bovendien direct bereikbaar zouden dienen te zijn voor de mensen voor wie ze waren bedoeld. De voorzieningen dienden op democratische wijze te functioneren en de beleidsstructuren en organisatievormen moesten flexibel zijn. Ten slotte dienden de rechtszekerheid van organisaties en instellingen, hun werknemers en hun cliënten gewaarborgd te zijn.

Aan het stelsel van rijkssubsidieregelingen moest een einde komen: het Rijk diende niet zelf als financier op te treden, maar moest via het Gemeentefonds de lokale overheden in staat stellen lokaal welzijnsbeleid te voeren. Rijksbijdrage-regelingen waren daarvoor een passender instrument. Een en ander zou volgens de beraadsgroep moeten worden geregeld in een kaderwet, die zich diende uit te strekken over een zo breed mogelijk scala van voorzieningen. De gedachten gingen er onder meer naar uit om de gehele gezondheidszorg in één wet te verankeren, die dan als deelwet moest gaan vallen onder de voorziene kaderwet.

Specifiek

Van meet af aan bestond in dit wetgevingstraject een spanningsverhouding tussen centralisatie en decentralisatie. De beraadsgroep en het departement werkten paradoxalerwijze aan een omvangrijke *centralisatie* naar het rijksniveau

met als doel dat de burger daar *decentraal* meer greep op zou krijgen. Tegen dat laatste streven keerden zich niet alleen departementen die zich zouden moeten voegen naar de beoogde kaderwet, maar ook de gemeenten. Ook in het kabinet bestond scepsis tegen de grote ambities van een dergelijke centralisatie-omwille-van-decentralisatie. Desondanks ging vanaf 1976 de implementatie van start van de Kaderwet specifiek welzijn, zij het met een bescheidener doelstelling en reikwijdte. Onder ‘specifiek welzijn’ moest volgens het wetsontwerp worden verstaan “het welbevinden en de ontplooiing van de burger voorzover deze worden bevorderd door zorg, educatie en recreatie”.

Het specifieke was dus aanvankelijk nog steeds tamelijk breed, breder althans dan alleen het welzijnswerk. Impliciet maakte de keus voor ‘specifiek welzijn’ wel duidelijk dat de wetgever was afgestapt van het streven naar wetgeving die bijna het totale overheidsbeleid diende te harmoniseren langs de lijnen van het algemene doel ‘welzijn’. Er kwamen bestuurlijke experimenten in twintig gemeenten en voor enkele werksoorten – waaronder het sociaal-cultureel werk – werden rijksbijdrageregelingen ingevoerd. In de praktijk bleken de uitgangspunten van de kaderwet zo goed als onuitvoerbaar: de procedures waren tijdsverslindend en de instellingen klaagden over rechtsonzekerheid qua financiële basis en continuïteit.

Aan het begin van de jaren tachtig liep de kaderwet-in-wording op beide fronten stuk: de gemeenten waren steeds minder bereid volgens de ingewikkelde procedures het lokale welzijn te plannen en te financieren en op rijksniveau was het begrip welzijn niet langer de noemer waaronder andere ministeries dan CRM hun beleid konden en wilden onderbrengen. Begin 1983 kondigden de bewindslieden van het departement (inmiddels omgedoopt tot Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, wvc) aan dat de kaderwet niet verder zou worden ingevoerd. In plaats daarvan kwam er de Welzijnswet, met een veel bescheidener doelstelling. Expliciet gaven de bewindslieden te kennen dat welzijnsbehartiging geen zaak van de regering mocht en kon zijn, aangezien ‘welzijn’ een te brede beleidscategorie was.

Opmerkelijk is achteraf de brede consensus in het debat over welzijn. Aanvankelijk afkomstig uit confessionele hoek kreeg het zonder veel moeite een plek in het sociaal-democratische discours. De accenten verschilden: zo legde de KVP'er Klompé sterker de nadruk op de soevereiniteit van het particulier initiatief dan de PVDa'er Meijer, die sterker hechtte aan de planbaarheid van voorzieningen door de lokale overheid, maar het bleven nuanceverschillen. Pas achteraf werd aan het welzijnsproject een linkse signatuur toebedacht (Duyvendak 1999).

Aan ‘welzijn’ werd in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig bovendien niet alleen door beleidsmakers en politici een brede, overkoepelende betekenis gehecht. Dat blijkt wel uit rapport 22 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met de titel *Herwaardering van welzijnsbeleid*, dat in 1982 uitkwam. Onder ‘welzijnsbeleid’ rekende de WRR (zonder limitatief te

willen zijn) een viertal deelgebieden: somatische gezondheidszorg, extramurale geestelijke gezondheidszorg, zorg voor ouderen en volwasseneneducatie. Als doelen zag de WRR naast de bevordering van individueel welzijn: sociale gelijkheid, sociale integratie en sociale stabiliteit.

Niet wervend meer

Dat het begrip welzijn op dat moment al het leeuwendeel van zijn wervingskracht had verloren, was voor een groot deel toe te schrijven aan de teloorgang van het politieke project waarvan het deel uitmaakte en dat vooral (zij het niet alleen!) door het kabinet-Den Uyl werd voorgestaan. De progressieve politiek geraakte na 1977 in een crisis en in die crisis werd het welzijnswerk meegesleept.

Dat die val zo diep was, kwam echter mede door de crisis waarin de welzijnssector zelf aan het einde van de jaren zeventig was gekomen. De eerste barstjes in het zelfbeeld van de sector waren al in de loop van de jaren zestig geslagen door Milikowski, die in zijn *Lof der onaangepastheid* kritiek uitte op de onmaatschappelijkheidsbestrijders. Zij werkten volgens Milikowski te veel vanuit hun eigen normen en remden daarmee de emancipatie van hun doelgroep af. Bemoeizucht en paternalisme kwamen daarmee in een kwaad daglicht te staan. De welzijnssector kreeg gaandeweg het verwijt dat het zijn eigen problemen creëerde.

Een scherpe uitdrukking van die kritiek werd het geruchtmakende boek *De markt van welzijn en geluk* dat de Amsterdamse filosoof/andragoloog Hans Achterhuis in 1979 publiceerde. Welzijnswerkers betuttelden naar zijn mening niet alleen, hun aanbod creëerde bovendien zijn eigen vraag. Dat zette de bijl in de zelfopvatting van welzijnswerkers. Kennelijk konden zij niet goed duidelijk maken wat voor maatschappelijk nuttige activiteiten zij uitvoerden. Het 'grote verhaal' van de hervorming van de welvaartsmaatschappij naar een wereld gebaseerd op welzijn had het 'kleine verhaal' geheel ondergesneeuwd. Het uitvoerende welzijnswerk was in wezen niet het megalomane politieke project dat ervan was gemaakt, maar wat het wel was, wist niemand meer te verwoorden.

Een tweede verklaring was dat er voor de gebruikers van het club- en buurthuiswerk intussen alternatieven waren ontstaan. Dat gold niet zozeer voor de bewoners van (achterstands)wijken die een beroep bleven doen op het opbouwwerk om hun belangen te behartigen, maar bijvoorbeeld wel voor de jeugdige gebruikers van het (open) jongerenwerk. Sinds de jaren zestig was er voor en door hen een jeugdcultuur totstandgekomen die ook commerciële podia kende. Door de gestegen welvaart waren hun *exit*-opties toegenomen. Welzijnswerk legde het – mede door het oude luchtje van betutteling en achterstandsdenken – af tegen de modieuzere vormen van jeugdcultuur.

Een derde verklaring voor de teloorgang van welzijn was de implosie van de zuilenstructuur. De Nederlandse bevolking ontkerkelijkte en werd daarmee steeds minder een vanzelfsprekende achterban van het sociaal-cultureel werk dat vanuit de levensbeschouwelijke zuilen werd geboden. Het hiervoor beschreven

‘welzijnsproject’ had met die ontzuiling een dubbele relatie. Enerzijds was het een poging om nog zoveel mogelijk van het oude welzijnswerk te redden door het in een nieuw, seculier jasje te gieten. Anderzijds versnelde het de ontzuiling mede door die modernisering: het ontnam de zuilen immers een instrument in de relatie met de achterban.

Een vierde verklaring was de kwade lucht die na de jaren zeventig rond overheidsbemoeyenis in het algemeen begon te hangen. De maakbaarheid van de samenleving werd steeds meer betwijfeld en zowel in de liberale als de conservatief-confessionele ideologie waren het ‘de mensen zelf’ die meer verantwoordelijkheid dienden te dragen voor hun eigen welzijn.

Overigens: terwijl sommige delen van het welzijnswerk in ongenade raakten tijdens de schipbreuk van het welzijnsproject, vond het opbouwwerk in de jaren zeventig en tachtig nieuw empooi in de stadsvernieuwing. Ook daar moest immers voor, na en tijdens de fysieke vernieuwing een samenleving worden opgebouwd. Opmerkelijk genoeg raakte het opbouwwerk bij de stadsvernieuwing betrokken door een radicalisering van zijn opdracht om bewoners van stadswijken te laten participeren in het beleid, ook op het gebied van de volkshuisvesting. De door de overheid aangewakkerde burgerparticipatie keerde zich namelijk tegen het overheidsbeleid (destijds gericht op grootschalige kaalslag en metro-poolvorming) en de opbouwwerker ging daarin mee of liep zelfs voorop. Mede daardoor ontwikkelde de stadsvernieuwing zich tot ‘bouwen voor de buurt’.

Die opstelling was koren op de molen van critici die in het voetspoor van Achterhuis het opbouwwerk verweten zijn eigen vraag te creëren. Wijs geworden door deze ervaring werd het opbouwwerk (als een vorm van ‘betaalde oppositie’) door overheid en projectontwikkelaars enige tijd gewantrouwd, hoewel het als noodzakelijk kwaad toch vaak weer werd ingehuurd om allerhande vernieuwingsoperaties te laten slagen. Met enkele wijzigingen speelt het opbouwwerk heden ten dage die rol nog steeds.

In termen van de drie logica's

In termen van de drie logica's kan de periode als volgt worden samengevat.

Institutionele logica. De politiek-bestuurlijke inbedding ontwikkelde zich in de loop van de jaren zestig en zeventig sterk. Dat leverde afstemmingsproblemen op, aangezien nog steeds meerdere departementen zich met het veld bezighielden. Via onder meer de Welzijnsraad en later de Kaderwet specifiek welzijn werd gezocht naar die afstemming. Gaandeweg werden steeds meer subsidies verstrekt aan het uitvoerende welzijnswerk, oplopend tot 100 procent van de gemaakte kosten. Zorgvuldig respecteerde de rijksoverheid daarbij echter de autonomie van het particulier initiatief. De gemeenten stonden aanvankelijk buitenspel: instellingen ontvingen rechtstreeks een subsidie. Pas vanaf de introductie van de rijksbijdrageregelingen met een gemengde financiering kreeg de gemeente een duidelijke rol. Nog sterker werd dat in de welzijnsplanning.

Provisiologica. De instellingen kwamen steeds losser te staan van hun levensbeschouwelijke achterban en gingen steeds meer een relatie aan met de (rijks)overheid, zodat men in deze periode kon spreken van verstatelijking. Binnen de instellingen waren het met name de professionals die zich manifesteerden. Een professionele oriëntatie verving de levensbeschouwelijke. Sommige werkers voelden zich de uitvoerders van de grote politieke doelen die ook de overheid of politieke partijen zich stelden. Anderzijds bleef een groot deel van de professionals buiten de schijnwerpers zijn bescheiden bijdrage leveren aan de realisatie van concrete maatschappelijke doelen. Het management raakte achter bij de emancipatie van de werkers. Door de toegenomen financiële mogelijkheden groeide de diversiteit van het aanbod, maar de kern bleef het scala van ontspanning via educatie naar hulpverlening, participatie en sociale actie.

Vraaglogica. Opmerkelijk was in deze periode dat zowel de professionals als de financier zich woordvoerder achtten van de gebruikers. Met name de opbouwwerkers voelden zich de representant van de bevolking, waarmee zij desnoods harde oppositie tegen hun financier rechtvaardigden. Aan de andere kant wilde de rijksoverheid alleen een rijksbijdrage in de kosten verstrekken als de voorziening tot stand was gekomen op basis van een 'democratische planning', die zelfs een voorwaarde leek te worden voor werkelijke ontplooiing (Duyvendak 1999).

En de gebruikers zelf? Die konden met name met de professionals goed bondgenootschappen sluiten. Gezamenlijke bezettingen van buurthuizen en jongerencentra tegen 'autoritaire besturen' kwamen meer dan eens voor. De *voice*-opties van de gebruikers werden ruimer, er kwamen gebruikersraden (zij het zonder wettelijke basis) en inspraak was bovendien vereist in de welzijnsplanning. De *exit*-opties bleven beperkt: de wijkbevolking kon hooguit besluiten geen gebruik te maken van de voorzieningen, maar alternatieve voorzieningen waren er (buiten het commerciële circuit) niet.

2.2.3 DE WELZIJNSWET

Tussen 1983 en 1987 kwam de Welzijnswet tot stand. Gaandeweg werd duidelijk dat deze wet aanzienlijk beperktere ambities zou hebben dan zijn tijdens de aanloop gesneuvelde voorloper, de Kaderwet specifiek welzijn. Die beperking gold om te beginnen de voorzieningen waarvoor hij zou gelden: zo bleef bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening erbuiten. De beperking gold echter ook de werking van de wet zelf. Gekozen werd voor een raamwet, waarvan de precieze inhoud in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen zou worden uitgewerkt.

De Welzijnswet, die op 1 januari 1987 van kracht werd, was een ordeningswet met een sterk procedureel karakter. Hij formuleerde geen operationele, inhoudelijke doelstellingen, maar gaf aan welke (met name genoemde) voorzieningen onder welke voorwaarden dienden te worden uitgevoerd door gemeenten of provincies. De vernieuwing die de wet teweegbracht, was vooral van bestuur-

lijke aard: gemeenten en provincies kregen een veel grotere beleidsruimte op sociaal gebied dan ze ooit hadden gehad. Belangrijk verschil met de kaderwet was dat het ontwikkelen van beleid aan de (lokale) overheid werd overgelaten: de rol van de particuliere instellingen werd gereduceerd tot die van uitvoerder van gemeentelijk democratisch vastgesteld beleid.

In 1994 werd de Welzijnswet gewijzigd. De essentie van de taakverdeling in de eerste Welzijnswet bleef ongewijzigd, maar de rijksoverheid kreeg een duidelijkere functie, reden voor sommige commentatoren om te spreken van een 'recentralisatie'. De institutionele logica die de Welzijnswet van 1994 voorstond, was ongeveer als volgt. De algemene doelen van de wet (bevordering van de maatschappelijke participatie en bestrijding van maatschappelijke achterstand) werden met enige regelmaat door het ministerie uitgewerkt in een welzijnsnota. Op basis van die nota ontwikkelden overheden in samenspraak met maatschappelijke organisaties hun welzijnsbeleid. De gemeenten hadden daarin een autonome verantwoordelijkheid: zij ontwikkelden welzijnsbeleid dat was afgestemd op de lokale vraag. Ze stuurden daartoe professionele instellingen en vrijwilligersorganisaties aan met behulp van een systeem van budgetsubsidies en prestatie-afspraken.

Op het bredere sociale terrein droegen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de lokale regie. Het ministerie ondersteunde dat door programmering en subsidiëring van onderzoek en werkontwikkeling en door een kwaliteitsbeleid. Landelijke organisaties voerden die functies uit. Daarnaast kon het ministerie subsidies en specifieke uitkeringen verstrekken. De provincies ondersteunden het uitvoerende welzijnswerk en de welzijnsinstellingen ontwikkelden zich tot maatschappelijke ondernemingen met voldoende professionaliteit om het beleid op een kwalitatief verantwoorde manier uit te voeren (Kwekkeboom 2002).

Praktijk van de Welzijnswet

In de praktijk verliep de uitvoering van de Welzijnswet maar zeer ten dele volgens deze voorziene logica. De achtereenvolgende welzijnsnota's functioneerden niet als een overkoepelende beleidsvisie, maar als een sectoraal bestuurlijk instrument, dat nauwelijks interdepartementaal werd voorbereid en eigenlijk alleen binnen het welzijnsdepartement zelf een integrerende rol speelde. Gemeenten konden zich er vrijblijvend tegenover blijven opstellen en gaven aan dat het welzijnsbeleid van het Rijk nauwelijks een inspiratiebron was.

Voorzover er na de diaspora van het welzijnsproject sprake was van eenduidige doelen, leken die op het eerste oog sterk op de doelen die de rijksoverheid in de periode daarvoor had gesteld: ontmoeting, participatie, sociale cohesie, versterking van de sociale infrastructuur, democratie. In de praktijk van het lokale welzijnsbeleid heerste echter een grotere mate van pragmatisme. De doelen bleven hooggestemd, al kwamen er steeds meer pogingen om de instellingen meer af te rekenen op wat ze daarvan waar maakten: de output. Veel meer dan aan de landelijke doelen lieten de gemeenten zich gelegen liggen aan bijvoor-

beeld het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) dat in 1999 tussen Rijk, provincies en gemeenten werd gesloten. In dat BANS stonden veel concretere afspraken dan in de welzijnsnota's. Effectiever dan die nota's waren ook de specifieke subsidie- en uitkeringsregelingen, zoals die er onder meer waren voor peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, voorschoolse en vroegschoolse opvang en vrijwilligerswerk.

De meeste gemeenten beschikten nog niet over een uitgewerkte en samenhangende beleidsvisie op welzijn. De grote gemeenten hadden – in het kader van het grotestedenbeleid – vaak wel een beleidsvisie op stedelijke ontwikkeling, waarvan het sociale aspect deel uitmaakte. De kleinere gemeenten voerden in meerderheid nog een welzijnsbeleid waarin de bestaande instellingen werden gesubsidieerd. In de aansturing van de lokale welzijnsinstellingen deden zich mede daardoor knelpunten voor. De beoogde taakverdeling tussen gemeente (beleid en sturing) en instellingen (uitvoering) bleek 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”, zo concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onlangs in een verkenning van de werking van de Welzijnswet (Kwekkeboom 2002: 41).

Evenmin erg succesvol was de aansturing door het ministerie van de landelijke organisaties op het gebied van onderzoek en werkontwikkeling. De beschikbare stuurinstrumenten werden volgens het SCP onvoldoende systematisch gehanteerd, waardoor de programmering van de landelijke functie erg globaal bleef en prestatieafspraken, alsmede wetenschappelijke evaluaties dikwijls ontbraken.

In weerwil van de tegenvallende effecten van de Welzijnswet leek er in de loop van de jaren negentig toch samenhang te ontstaan in het welzijnsbeleid van gemeenten. Aantoonbaar was die samenhang niet, aangezien een systematisch landelijk overzicht ontbrak, mede doordat de gemeenten in dezen nu eenmaal geen informatieplicht hadden. De indruk bestond bovendien dat die samenhang niet toe te schrijven was aan de Welzijnswet, maar veeleer te danken was aan de sociale vernieuwing, het grotestedenbeleid, het onderwijsachterstandenbeleid en de concrete afspraken die waren gemaakt in het BANS.

Het relatieve falen van de Welzijnswet betekende volgens het SCP evenmin het einde van het uitvoerende welzijnswerk. In veel gemeenten kon het welzijnswerk zijn positie versterken in het kader van de wijkaanpak en het jeugdbeleid. Daarnaast ontwikkelde het onder invloed van de maatschappelijke vraag nieuwe activiteiten, zoals de basiseducatie, de sociale activering, de voorschoolse en vroegschoolse educatie, slachtofferhulp en kinderopvang. In dat verband werd het plaatselijke welzijnswerk wel de functie van 'kweekkas' toegekend. Op veel plaatsen bleek het welzijnswerk bovendien in staat te zijn de samenwerking te stimuleren in de bredere sociale sector, dat wil zeggen: tussen onder meer

woningcorporaties, onderwijs en politie. Welzijnsinstellingen werden daardoor gewaardeerde partners bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal sociaal beleid. In de meeste gemeenten hadden ze een herkenbaar profiel, met name via de kernvoorzieningen in wijken en dorpen. Het welzijnswerk liep minder schadelijke gevolgen op van de decentralisatie dan menigeeen bij de inwerkingtreding van de Welzijnswet vreesde.

Verschuivingen

Wel traden in de institutionele logica enkele verschuivingen op. Om te beginnen: de gemeenten hadden er na de invoering van de Welzijnswet alle baat bij dat de welzijnsinstellingen zich ontwikkelden tot aanspreekbare tegenspelers met een professioneel management. Op initiatief van het lokaal bestuur vond er dan ook na 1987 een schaalvergroting onder de instellingen plaats. Tientallen kleine instellingen werden samengevoegd tot nieuwe, grotere instellingen die grotere werkgebieden bedienden, veelal met een bredere combinatie van functies. De klassieke subsidierelatie, die was gebaseerd op de bekostiging van de input, werd bovendien vervangen door vormen van outputfinanciering, vaak in de vorm van budgetten waarover achteraf verantwoording diende te worden afgelegd.

Binnen de vergrote, multifunctionele instellingen leidde dat tot een opwaardering van het management ten koste van de professionele medewerkers en vrijwilligers. Het leek erop dat er op die manier in de loop van de jaren negentig een ‘markt van welzijn’ ontstond; in de praktijk werd de marktwerking echter vooral als metafoor gebruikt. Immers: er was nauwelijks sprake van een koopkrachtige vraag van gebruikers en al evenmin van meerdere aanbieders, terwijl de gemeente tegelijk de ‘markt’ diende te reguleren en de collectieve vraag vertegenwoordigde.

Dat leidde er ten eerste toe dat de lokale overheid nadrukkelijker dan voorheen verantwoording eiste van de welzijnsinstellingen: bij marktverhoudingen hoorde duidelijkheid over de waar. Ingewikkeld was dat voor die duidelijkheid veel informatie van de verstrekker van de diensten nodig was, terwijl *accountability* bovendien enkele ongewenste neveneffecten teweeg kon brengen, zoals een tunnelvisie (fixatie op meetbare resultaten) en afroming (voorrang voor de eenvoudigste problemen). Die complexe verhouding komt in paragraaf 2.3 uitgebreider aan de orde. Opmerkelijk was verder dat het streven naar *accountability* in de praktijk de positie van de gebruikers niet versterkte. De verantwoordingskanalen liepen tussen instelling en gemeente, de burger had daar het nakijken bij.³

Een tweede gevolg van het gebruik van de marktmetafoor was dat bij veel gemeenten de gedachte opkwam om andere aanbieders van welzijnswerk te contracteren via procedures van aanbesteding. Het verwachte voordeel daarvan was dat welzijnsinstellingen door concurrentie beter gingen presteren, resulterend in een gunstigere prijs-kwaliteitverhouding. Het praktische nadeel was dat er kapitaalvernietiging optrad als de uitvoering van het werk aan een nieuwe instelling werd gegund: die diende immers van de grond af aan een relatienet-

werk op te bouwen. Dit nadeel telde uiteraard minder sterk waar dat relatienetwerk nog niet bestond (bijvoorbeeld in nieuwe wijken) en daar waar het netwerk niet sterk was bijvoorbeeld bij slecht functionerende welzijnsinstellingen). Verschillende gemeenten werken momenteel aan een gefaseerde aanbesteding om zo voor- en nadelen te kunnen combineren: jaarlijks wordt het budget van de 'vaste' instelling voor welzijnswerk met bijvoorbeeld 10 procent gekort, het vrijkomende bedrag wordt gebruikt om 'op de markt' diensten in te kopen.

Opmerkelijk is de ontwikkeling van de besturen van de welzijnsinstellingen geweest. Van oudsher waren zij de dragers van het levensbeschouwelijke gedachtegoed, waarmee zij richting gaven aan het handelen van de professionals en de vrijwilligers. Tussen bestuur en directie zat weinig ruimte: soms voerden de bestuurders directietaken eigenhandig uit en als er één betaalde directeur was, fungeerde die veelal als zetbaas van het bestuur. Ten tijde van de ontzuiling raakten de besturen hun macht kwijt en ontstond er een machtsvacuüm waarvan doorgaans de professionals zich meester maakten. De directiefunctie bleef ondergeschikt, zij het niet meer aan de besturen maar aan de professionals. In de naamgeving bleek dat ook: de leiding lag niet in handen van een buurthuisdirecteur maar van een 'coördinator'. Na de decentralisatie hadden de gemeenten een professionele tegenspeler nodig en vergde de groei van de 'coördinerende' taken in de grootschaliger en breder geworden instellingen bovendien een professionele aanpak.

Kortom: het management professionaliseerde en organiseerde vanuit zijn nieuwe positie zelf zijn bestuur. Met name in de grotere welzijnsinstellingen werd in de loop van de jaren negentig het zogeheten 'raad van commissarissen/raad van toezicht'-model (RVC/RVT) populair: de directeur werd in feite bestuurder onder auspiciën van een raad van toezicht op afstand. Die RVT zag niet alleen toe, maar vormde ook een schakel met de samenleving, althans met relevante partnerorganisaties en met de lokale overheid.

In termen van de drie logica's

Paragraaf 2.3 analyseert de huidige stand van zaken uitgebreid langs de lijnen van de drie logica's. Hier wordt volstaan met de hoofdlijnen van deze periode.

Institutionele logica. De bestuurlijke inbedding werd in 1987 radicaal verlegd. Het Rijk trad terug, de gemeenten moesten het doen in overleg met de welzijnsinstellingen. De blijvende departementale verkokering diende op lokaal niveau te worden opgelost, waartoe onder meer de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid moesten bijdragen.

Provisiologische. Van particulier initiatief in de klassieke (levensbeschouwelijke) zin van het woord was geen sprake meer. Er ontstond een nieuw type instellingen dat op grotere schaal opereerde (stedelijk en soms zelfs regionaal) en een groot aantal werksoorten onder een en hetzelfde dak bracht. Het management professionaliseerde.

Vraaglogica. De doelgroepen waarop het welzijnswerk zich richtte, werden steeds vaker als ‘cliënt’ of ‘klant’ opgevat. De gemeente leek de aangewezen instantie om zich als woordvoerder (of zelfs collectieve inkoper) te gedragen, maar was daarbij in grote mate afhankelijk van informatie die alleen de welzijnsinstelling kon verstrekken.

2.2.4 KINDEROPVANG: EEN ANDERE VOORGESCHIEDENIS

Kinderopvang mag dan worden beschouwd als een van de loten aan de stam van het welzijnswerk, de herkomst ervan verschilt aanzienlijk. Voorlopers van de kinderopvang zijn te vinden in de kinderbewaarscholen en kinderbewaarplaatsen die vanaf het midden van de negentiende eeuw totstandkwamen. De context waarin dat gebeurde werd gevormd door industrialisatie en urbanisatie, waardoor grootfamiliale verbanden – en daarmee de opvang van kinderen door bijvoorbeeld grootouders – verdwenen. Deze bewaarplaatsen hadden vooral de functie van opvang en werden opgezet als een vorm van armenzorg, maar de hygiënische omstandigheden en het pedagogische klimaat waren zeer gebrekkig: in zeer kleine ruimten werden soms zeer grote hoeveelheden kinderen ondergebracht. Onder invloed van sociaal-hygiënisten als Coronel en de ‘Vereniging tot Verbetering der Kleine Kinderbewaarplaatsen’ kwam daarin enige verbetering.

35

In de loop van de twintigste eeuw ontstond uit deze verbeterde bewaarplaatsen en -scholen het kleuteronderwijs. Daarbij speelde een rol dat betaalde arbeid door vrouwen steeds vaker als ongewenst werd beschouwd. De taak van de vrouw zou veeleer in het gezin liggen, terwijl de man buitenshuis de kost verdiende. De ‘noodoplossing’ van de kinderopvang werd minder noodzakelijk, naarmate vrouwenarbeid afnam. De opvangfunctie werd in de kleuterscholen overvleugeld door de pedagogische functie, met name na de verlaging van de leerplichtige leeftijd tot vier jaar en de invoering van het basisonderwijs. Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden naast het kleuteronderwijs echter ook de eerste moderne bedrijfscrèches bij bedrijven als Verkade en Van Melle, waar de opvangfunctie weer boven de pedagogische stond. Daarnaast ontstond in de jaren zestig de aanvankelijk anti-autoritaire peuterspeelzaalbeweging waar sociaal-pedagogische doelen (contact tussen leeftijdgenootjes) vooropstonden en die vooral werd gedragen door vrijwilligers. De meeste peuterspeelzalen vonden onderdak in de buurt- en clubhuizen.

De opvangfunctie van met name de crèches groeide in belang en omvang toen vanaf het midden van de jaren zeventig de arbeidsdeelname van vrouwen ging stijgen als gevolg van economische noodzaak, vrouwenemancipatie en overheidsbeleid. Waren er in 1965 nog slechts 100 peuterspeelzalen, in 1980 was hun aantal gegroeid tot circa 3000, mede dankzij de komst van de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk in 1975. Ook de kinderopvang groeide in die periode. Tot 1977 gebeurde dat op basis van financiering uit de Algemene bijstandswet, nadien op basis van een Rijksbijdrageregeling kinderdagverblijven, die voorzag in een bijdrage in de personeelskosten van kinderdagverblij-

ven van de rijksoverheid aan de gemeenten. Bij de invoering van de Welzijns-wet in 1987 werd ook voor de kinderopvang de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid overgedragen aan de gemeenten. Daarnaast kregen ouders bij wie behoefte aan kinderopvang kon worden aangenomen, een fiscale tegemoetkoming.

Interessant is overigens dat de relatie tussen kinderopvang en arbeidsparticipatie tweezijdig was: enerzijds was de stimulering van de uitbreiding van de kinderopvang bedoeld om vrouwen beter in staat te stellen tot de combinatie van zorgtaken en betaalde arbeid, anderzijds bleek de groeiende sector zelf een niet-onaanzienlijke bron van werkgelegenheid.

Aan het einde van de jaren tachtig bleek de groei van de kinderopvang onder dit regime niet sterk genoeg om de arbeidsdeelname van vrouwen voldoende te kunnen stimuleren. Er kwam een stimuleringsbeleid dat erop was gericht de totale capaciteit van de kinderopvang te verhogen van de 23.000 plaatsen in 1989 tot ongeveer 160.000 kindplaatsen in 2003. Mede onder invloed daarvan werd het voor ouders/werknemers en werkgevers aantrekkelijker om in de CAO's afspraken te maken over kinderopvang. Een en ander leidde tot een aanzienlijke groei in capaciteit: de beoogde uitbreiding werd bijna geheel gerealiseerd.

Basisvoorziening

We maken nu de overstap naar de actualiteit van de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK). Deze is sinds het einde van de jaren negentig in voorbereiding, mede doordat de sector zodanig is toegenomen dat de oude regelingen (voor financiering en kwaliteitszorg) niet meer voldoen. De WBK voorziet allereerst in een gezamenlijke financiering van de kinderopvang door drie partijen: ouders, werkgevers en overheid. Ouders krijgen straks een subsidie van de overheid voor kinderopvang. Deze subsidie is inkomensafhankelijk, kent een maximum en wordt betaald door de Belastingdienst. Ook werkgevers geven een financiële bijdrage, die wordt afgesproken in de (collectieve) arbeidsvoorwaarden. Steeds meer CAO's noemen de (gedeeltelijke) vergoeding van kinderopvang als secundaire arbeidsvoorwaarde. Was dat in 2002 nog slechts in 68 procent van de CAO's het geval, medio 2003 was dat percentage gestegen tot 89 (Arbeidsinspectie 2003). De overheid draagt bij als de ouders arbeid en zorg voor de kinderen combineren of als zij tot een bepaalde doelgroep behoren (bijvoorbeeld ouders met een uitkering in een reïntegratietraject, herintredende ouders, nieuwkomers die een inburgeringstraject volgen en ouders en kinderen met een sociaal-medische indicatie).

Verder moet het gaan om een plaats in een geregistreerd kindercentrum of een gastoudergezin dat is aangesloten bij een geregistreerd gastouderbureau. Om te voorkomen dat de overheid meebetaalt aan al te dure opvang, stelt zij wel een maximumprijs vast. Ouders gaan met hun eigen bijdrage, de overheidssubsidie en de bijdrage van hun werkgever *zelf* op zoek naar de kinderopvangorganisatie die het beste aansluit op hun wensen, zo is de filosofie. Omdat ouders ook

zelf kosten maken voor het gebruik van de kinderopvang, zullen ze beter letten op een goede prijs-kwaliteitverhouding, zo is de verwachting.

Lange tijd was het de bedoeling dat de WBK niet alleen de financiering maar ook de kwaliteit van de kinderopvang zou regelen door kinderopvangcentra en gastouderbureaus te verplichten zich te laten registreren bij de gemeente, onder toezicht van de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en). Bij de parlementaire behandeling van de WBK – eind april 2004 – vond tamelijk onverwacht een kleine meerderheid (LPF, CDA, VVD) het overbodig daarvoor een AMVB te treffen. Dat betekent dat uniforme en concrete normen ten aanzien van bijvoorbeeld leidster-kindratio's, maximale groepsgrootte en eisen aan de accommodatie niet als zodanig worden opgenomen in de wet of in een AMVB. In plaats daarvan komen er in de wet algemene basiskwaliteitseisen en wordt de realisatie daarvan aan de markt overgelaten. Na de ingreep van de Tweede Kamer blijft alleen de wettelijke eis over dat de ondernemer in de kinderopvang 'aantoonbaar aandacht' moet besteden aan 'het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen'. Daarnaast blijven kinderopvangcentra verplicht om de veiligheid en de gezondheid van de kinderen te waarborgen. De GGD'en controleren dat. Het is de bedoeling dat de wet onder de nieuwe naam Wet kinderopvang in januari 2005 van kracht wordt.

In termen van de drie logica's

Het kinderopvangbeleid is in termen van de logica's als volgt samen te vatten.

Institutionele logica. Vanaf het begin van de jaren negentig kreeg het welzijnsdepartement de hoofdrol in het stimuleren van de groei van de kinderopvang. Pas recentelijk, in 2003, werd deze verantwoordelijkheid overgedragen aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De uitbreiding van de capaciteit vond deels plaats onder het dak van de welzijnsinstellingen en deels bij bedrijven, met vele mengvormen. Tijdens de economische hoogconjunctuur werd de kinderopvang voor veel welzijnsinstellingen zo niet een 'melkkoe', dan toch minstens een bijna onmisbare inkomstenbron.

Onder de nieuwe wet wordt de kinderopvang uit de sfeer van overheid en welzijn gehaald. Het is een zaak tussen werknemers en werkgevers die in CAO's geregeld moet worden, terwijl de overheidsbijdrage niet via subsidiekanalen maar via de belastingaanslag verloopt. Ook de kwaliteitszorg wordt aan de markt overgelaten. De kinderopvang wordt daarmee nagenoeg geheel 'vermarkt'. Het lijkt erop dat dat met het 'product' kinderopvang eenvoudiger gaat dan met andere welzijnsdiensten, onder andere omdat het niet de loden last draagt van het politieke welzijnsproject en individuele klanten er een direct belang bij hebben, waaraan zij ook bereid zijn zelf bij te dragen. Hoewel de invoering van de wet nog geen feit is, anticipeert de sector er al op door uit de welzijnsinstellingen te 'ontvlechten' en de prijzen te verhogen.

Provisiologica. De dienstverlening in de kinderopvangcentra is vanaf het begin van de stimuleringsregelingen nauwelijks veranderd. De kwaliteit van de dienstverlening was lange tijd een gemeentelijke zaak, maar wordt straks aan de markt overgelaten. Dat kan leiden tot meer differentiatie in prijs en kwaliteit in de kinderopvang. Over de benodigde mate van professionalisering vindt mede in dat kader enige discussie plaats: hoe professioneel moet opvang zijn als het doel toch vooral de facilitering van arbeidsparticipatie is? In de korte zomer van het eerste kabinet-Balkenende haalde minister Heinsbroek van Economische Zaken nog de pers (en haalde zich de woede van brancheorganisaties en werkers op de hals) met zijn suggestie om ouderen in verzorgingshuizen 'op de kinderen te laten passen'. Bezielt men de opvang ook als een pedagogische interventie, dan ligt verdergaande professionalisering meer voor de hand.

Vraaglogica. Onder invloed van de WBK zijn ouders steeds meer een marktpartij geworden die door *exit*- en *voice*-opties een belangrijke invloed kan uitoefenen op de dienstverlening, onder de voorwaarde dat er keuzemogelijkheden zijn. Het gevaar bestaat dat alleen rijkere ouders (of werknemers met een toeschietelijkere werkgever) optimaal van de *exit*-opties kunnen profiteren.

2.2.5 HET SOCIAAL-CULTUREEL WERK ANNO 2004

Sociaal-cultureel werk is een verzamelbegrip, waaronder enkele specifieke vormen van dienstverlening vallen: opbouwwerk, club- en buurthuiswerk, jeugdwerk in brede zin en vrouwenwerk. Volgens het *Brancherapport welzijn en sport 2000-2003* (VWS 2004) "steunt [het sociaal-cultureel werk] maatschappelijke organisaties om samen met de mensen in het werkgebied (wijk, buurt of dorp) hun maatschappelijke problemen aan te pakken. Daarnaast stimuleert het sociaal-cultureel werk individuen en groepen (bewoners, vrijwilligers, organisaties van minderheden en dergelijke) om actief te participeren in de samenleving. Het werk van de professional is in essentie gericht op: potenties ontwikkelen, problemen hanteerbaar maken, vernieuwingen gestalte geven en anders functioneren bevorderen."

Sociaal-cultureel werk maakt deel uit van een breder pakket diensten dat wordt aangeduid als 'welzijnswerk'. Onder die noemer vallen verder vormings- en ontwikkelingswerk, maatschappelijke begeleiding en advies, kinderopvang en de categorie 'overige tehuizen'. Het wettelijke kader dat deze diensten regelt, is de Welzijnswet (1994). Krachtens deze wet ligt de uitvoering van de diensten in handen van de gemeenten. Er bestaat landelijk nauwelijks overzicht over de manier waarop deze een invulling geven aan die taak, aangezien de Welzijnswet hen niet verplicht daarover gegevens te verstrekken. Zo'n verplichting geldt alleen voor die diensten waarvoor het Rijk de gemeenten een specifieke uitkering verstrekt (maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, kinderopvang en naschoolse activiteiten, en verslavingsbeleid) en dus niet voor het sociaal-cultureel werk.

De organisatorische verscheidenheid van het welzijnswerk is groot. In de meeste gemeenten functioneren een of twee grote professionele, multifunctionele instellingen (die doorgaans een hele regio bedienen) die de kernfuncties uitvoeren. Zij zijn vaak onder druk van de gemeenten totstandgekomen. Daarnaast zijn er in de meeste gemeenten een of meer professionele instellingen werkzaam die slechts één functie uitvoeren, zoals algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, kinderopvang of dienstencentra voor ouderen. Bovendien zijn er in de meeste gemeenten vrijwilligersorganisaties actief, die al dan niet onder begeleiding van een professional welzijnswerk uitvoeren.

Financiering

Het sociaal-cultureel werk betreft zijn financiële middelen uit uiteenlopende bronnen. Het leeuwendeel komt van de gemeenten; daarnaast financieren rijk- en provinciale overheid het werk onder meer via ondersteunende organisaties en zijn er projectsubsidies en vormen van financiering via particuliere fondsen van zeer verschillende aard. Een centraal overzicht over de verhouding tussen die bronnen bestaat niet.

Er is echter wel een manier om de uitgaven van de gemeenten aan sociaal-cultureel werk te becijferen, namelijk op basis van de *Statistiek gemeentebegrotingen* van het CBS. De meest recente gegevens over deze gemeentelijke uitgaven zijn weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Gemeentelijke uitgaven aan sociaal-cultureel werk (x € 1 mln)

	2003
Sociaal-cultureel werk	667,60
Welzijnswerk totaal	3.289,60

Bron: VWS (2004)

De uitgaven van de andere overheden aan sociaal-cultureel werk zijn evenmin eenvoudig te becijferen. Krachtens de Welzijnswet is de rijksoverheid verantwoordelijk voor innovatie, ondersteuning, monitoring en onderzoek. Het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verantwoordt zijn uitgaven echter langs andere lijnen, namelijk de vijf inhoudelijke programmalijnen van de *Welzijnsnota 1999-2002*. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag van 150 miljoen euro, dat in de rijksbegroting 2003 is gespecificeerd (zie tabel 2.2).

Wat er van deze bedragen ten goede komt aan het sociaal-cultureel werk is niet te achterhalen. Gaan we ervan uit dat het sociaal-cultureel werk van het totale bedrag profiteert naar rato van het aandeel in de gemeentelijke uitgaven aan welzijnswerk (circa 19%), dan bedroeg de rijksfinanciering in 2001 circa 28,6 miljoen euro.

Tabel 2.2 Programmalijnen van het ministerie van vws (x € 1 mln)

	2003
Participatie en toegankelijkheid	55,6
Voorkomen van sociale uitsluiting	9,5
Lokaal sociaal beleid	27,1
Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen	24,5
Onderzoek, monitoring, informatievoorziening	22,7
Totaal	150,3

Bron: vws (2004). Over de realisatie waren nog geen cijfers beschikbaar.

Omvang en kwaliteit

Doordat er centraal geen informatie wordt bijgehouden over ontwikkelingen in de sector, zijn feiten over de omvang niet bekend. Volgens het CBS zijn er 1341 instellingen voor sociaal-cultureel werk, waarvan 85 zogeheten 'brede instellingen', dat wil zeggen: instellingen met minstens één werknemer die naast sociaal-cultureel werk ook nog een andere werksoort levert, zoals kinderopvang of maatschappelijk werk. Een groot aantal instellingen is lid van de brancheorganisatie (de MO-groep; MO staat voor Maatschappelijk Ondernemers). Het aantal lidinstellingen daalde de afgelopen jaren met 18 procent van 863 (in 1998) tot 704 (in 2001). Die daling is waarschijnlijk toe te schrijven aan fusies in het kader van de eerdergenoemde schaalvergroting.

Het aantal formatieplaatsen in het sociaal-cultureel werk was de afgelopen jaren vrij constant. In 2001 ging het om 11.977 FTE's, met een bezetting van 1,94 persoon per FTE. Dat betekent dat er in het sociaal-cultureel werk ruim 23.000 personen werkzaam zijn. Het aantal additionele werknemers in brede welzijnsinstellingen (op basis van bijvoorbeeld WIW- en ID-banen) beliep in 2001 iets meer dan 5000. Het valt echter niet te becijferen hoeveel van hen er werkzaam waren in het sociaal-cultureel werk. Volgens onderzoek van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) is ongeveer 14,7 procent van de werknemers in het sociaal-cultureel werk additioneel; dat zou neerkomen op circa 3100 medewerkers (vws 2003a: 13). De brutoloonsum bedroeg in 1998 en 1999 iets meer dan 430 miljoen euro, maar steeg in 2000 met bijna een zesde tot meer dan 500 miljoen euro. Opmerkelijk is het hoge aandeel vrouwelijke werknemers in de sector: ongeveer driekwart. In totaal leverden die ruim 23.000 werknemers in 2001 ruim 10 miljoen uren werk aan ruim 11 miljoen deelnemers.

Gestructureerde zorg voor de kwaliteit van de dienstverlening in het sociaal-cultureel werk staat nog in de kinderschoenen. Aan het einde van de jaren negentig ontwikkelde de brancheorganisatie MO-groep een 'referentiemodel', waarmee in enkele gemeenten en instellingen een pilot is uitgevoerd. Daarnaast heeft de directeurenvereniging Verdiwel productdefinities opgesteld die zijn gekoppeld aan de 'algemene dienstenindeling welzijn' van het Nederlands Insti-

tuut voor Zorg en Welzijn (NIZW). Daarmee ontstaat een begin van overeenstemming over de benaming van producten en diensten. Ook het project Welzijns Informatie Landelijk en Lokaal (WILL, zie paragraaf 2.3) draagt daartoe als het goed is bij. Vanaf 2004 is het door VWS gefinancierde programma 'Kwaliteitszorg sociaal-cultureel werk en welzijn ouderen' operationeel. Doel van het programma is een intern samenhangend en integraal kwaliteitssysteem in te voeren, onder meer op basis van interne toetsing en zelfevaluatie via het INK-model.

2.2.6 KINDEROPVANG ANNO 2004

Kinderopvang is "het in georganiseerd verband tegen vergoeding verzorgen en opvoeden van kinderen in de leeftijd van nul tot twaalf jaar door anderen dan de eigen ouders, pleeg- of stiefouders op uren dat deze zelf hiervoor wegens werk of studie niet beschikbaar zijn" (VWS 2004). Die opvang wordt geleverd in kinderdagverblijven voor 0-3-jarigen, buiten- en naschoolse opvang voor 4-12-jarigen en gastouderbureaus voor 0-12-jarigen.

Er zijn in Nederland momenteel ongeveer 1200 instellingen voor kinderopvang, die op ruim 4200 locaties hun diensten aanbieden. Het aantal opvangplaatsen is de afgelopen jaren meer dan verachtvoudigd: van 22.500 plaatsen in 1989 naar ruim 185.000 in 2003. Deze plaatsen worden meervoudig bezet, aangezien maar weinig kinderen vijf dagen per week worden opgevangen. Het aantal kinderen dat van kinderopvang gebruikmaakt, steeg in diezelfde periode van bijna 40.000 naar ruim 323.000. Het gaat daarbij om dagopvang, gastouderbureaus en buitenschoolse opvang. Beperken we ons tot de dagopvang, dan steeg het aantal kinderen van 0-3 jaar dat van kinderopvang gebruikmaakt van bijna 32.000 naar bijna 215.000. Dat betekent dat ruim 20 procent van de kinderen van 0-3 jaar gebruikmaakt van de kinderopvang. Hoe spectaculair die stijging ook is, Nederland kan nog steeds niet concurreren met de Europese koplopers Denemarken en Zweden, met respectievelijk 74 en 48 procent (Van IJzendoorn et al. 2004).

Er werkten in 2001 in de Nederlandse kinderopvang ruim 43.000 mensen op ruim 26.000 arbeidsplaatsen (een bezetting van 1,64%). De werkgelegenheid in de sector krimpt echter. Volgens een schatting van het Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang ging het einde 2003 om nog maar 37.000 werknemers.

Financiering en kwaliteit

De financiering van de kinderopvang vindt plaats uit verschillende bronnen. Ouders betalen zelf doorgaans een deel en werkgevers leveren een financiële bijdrage (veelal volgens CAO-bepalingen). Daarnaast bestaan er enkele overheidsregelingen: de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (tot medio 2003 onder beheer van het ministerie van VWS, daarna overgegaan naar het ministerie van SZW), de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (een subsidieregeling onder beheer van SZW bedoeld voor alleenstaande ouders met een uitkering op bijstandsniveau)

en verschillende bijdragen van de gemeenten. In totaal ging in de kinderopvang in het jaar 2001 een bedrag van ruim 1 miljard euro om.

Onder aanmoediging van het ministerie van VWS is sinds enkele jaren de zorg voor de kwaliteit van de kinderopvang in opmars. Sinds 1995 worden in het project 'Klein kapitaal' (geregisseerd en uitgevoerd door de werkgeversorganisatie MO-groep) kwaliteitsnormen ontwikkeld voor de kinderopvang. Vanaf 1999 kunnen instellingen voor kinderopvang een 'Certificatieschema kinderopvang' aanvragen. Binnen een jaar was bijna 80 procent van de instellingen bezig een kwaliteitssysteem te ontwikkelen, en in 2002 waren 52 instellingen (met in totaal 26.200 kindplaatsen) gecertificeerd. De kleine instellingen lijken bij deze certificatie iets achter te lopen.

In 2001 deed de Consumentenbond onderzoek onder gebruikers van kinderopvang. Over de kinderdagverblijven bleken de ouders in het algemeen tevreden, veel meer dan over de buitenschoolse opvang. Een op de drie ouders heeft de opvang niet naar eigen voorkeur kunnen regelen. Zij willen vooral opvang op andere tijden of op een andere locatie. Meer dan de helft van de ouders zou meer flexibiliteit willen in de kinderopvang, bijvoorbeeld een dag ruilen of incidenteel een extra dag opvang. Ruim 80 procent van de ouders wil meer samenwerking tussen kinderopvang, buitenschoolse opvang en school op een en dezelfde locatie.

Onlangs is een landelijk tevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder circa 400 ouders (Jongsma en Smit 2003). Doorgaans waren zij zeer tevreden over hun contact met leidsters in het kinderdagverblijf van hun kind. Ongeveer 95 procent van de ouders vindt dat hun kind zich thuis voelt in de groep en dat de leidsters goed voor de kinderen zorgen en oog hebben voor de vragen en wensen van ouders. Bij de keuze voor een kinderdagverblijf staat voor bijna de helft van de ouders het belang van het kind voorop, al hebben ze ook zo hun eigen belangen: het positiefst zijn ouders over de zekerheid dat ze opvang hebben tijdens werktijden.

2.3 DE LOGICA'S VAN DE WELZIJNSSECTOR

In de vorige paragraaf is de ontwikkelingsgang van het sociaal-cultureel werk en de kinderopvang beschreven. Per fase is die ontwikkelingsgang samengevat in termen van de drie logica's die centraal staan in het WRR-project *Bewijzen van goede dienstverlening*. In deze paragraaf draaien we de benadering een kwartslag, door de drie logica's successievelijk te hanteren bij het analyseren van deze sector.

2.3.1 INSTITUTIONELE LOGICA

Uit de hiervoor geschetste historische ontwikkeling bleek dat de instellingen voor sociaal-cultureel werk voor de Tweede Wereldoorlog en de eerste jaren daarna zwak geïnstitutionaliseerd begonnen: het accent lag op het uitvoerende

werk, de leiding van de instellingen lag in handen van bestuurders of andere welwillende amateurs, die het ‘regelwerk’ doorgaans naast hun uitvoerende taken deden. Zolang de instellingen waren ingebed in de zuilen was dat geen probleem. Eventuele financiële tekorten of andere problemen werden in de levensbeschouwelijke achterban opgelost. Er viel bovendien in de – doorgaans kleine – instellingen niet zo heel veel te managen. Pas vanaf het midden van de jaren vijftig kwam daar verandering in: het aantal instellingen groeide, de instellingen werden groter, ze kregen ruimere financiële mogelijkheden en namen meer betaalde krachten in dienst. De oude institutionele logica (sterk verbonden met de levensbeschouwelijke zuilen) voldeed nog even, al begon zij wel te kraken in haar voegen.

Nog sterker werd dat toen de instellingen werden opgenomen in de hogere doelen van het welzijnsproject, hetgeen precies plaatsvond op het moment dat de zuilen in hoog tempo afbrokkelden. De verkregen subsidies moesten goed worden besteed en door de verruimde financiële mogelijkheden viel er meer te managen: personeelsbeleid, accommodatiebeleid, financieel beleid en in zekere mate ook inhoudelijk beleid. Die laatste vorm van beleid lag immers grotendeels in handen van de uitvoerders, die doorgaans naar eigen inzichten te werk konden gaan.

Onder invloed van de Kaderwet specifiek welzijn (die nooit echt wet werd, maar enige tijd belangrijke invloed uitoefende op de institutionele logica van de welzijnssector) bereikte de administratieve last van de welzijnsinstellingen een voorlopig toppunt. Er kwamen rijksbijdrageregelingen waarvoor de instellingen plannen moesten maken, niet zozeer met de rijksoverheid als wel met de gemeentelijke overheid. De laatste ging zich – deels onder druk van het Rijk, deels door een eigen streven meer greep op het lokaal beleid te krijgen – steeds sterker manifesteren als de eigenlijke welzijnsbeleidsmaker. In de Welzijnswet van 1987 (en 1994) kreeg de lokale overheid ook nadrukkelijk die opdracht. Binnen twee decennia was het sociaal-cultureel werk ontzuild en via de omweg van rijksfinanciering in een lokale *bestuurlijke* gemeenschap terechtgekomen. Het werd weliswaar geen onderdeel van het gemeentelijk apparaat, maar diende daarmee wel een nauwe relatie te onderhouden.

Wat betekende dat nu voor de institutionele logica? Ten eerste dat het instellingsmanagement diende te professionaliseren. De gemeenten konden en wilden alleen zakendoen met contractpartners die goed aanspreekbaar waren. Onder gemeentelijke druk vond dan ook een omvangrijke schaalvergroting en taakverbreding plaats: vele kleine, vaak monofunctionele en niet-territoriaal georiënteerde instellingen gingen op in grotere, multifunctionele welzijnsinstellingen met een territoriale verantwoordelijkheid. Met deze instellingen wilden de gemeenten een nieuwe financiële verhouding aangaan.

Tot het einde van de jaren tachtig waren diverse vormen van *inputfinanciering* de regel: de gemeente financierde de productiemiddelen zelf: gebouwen, personeel,

materialen. Men vertrouwde erop dat met die middelen nuttige diensten werden geleverd. Gaandeweg verschoof dat naar *throughputfinanciering*. De gemeente financierde dan het dienstverleningsproces – de inzet van medewerkers, de openstelling van de gebouwen – waarbij de instelling een inspanningsverplichting aanging om de gewenste diensten te leveren. Op de achtergrond speelde de wens van veel lokale bestuurders (en instellingsdirecties) om op den duur over te gaan tot *outputfinanciering* of zelfs *outcomefinanciering*. Werd de instelling in het eerste geval afgerekend op duidelijk omschreven prestaties in de vorm van producten of diensten, in het tweede geval ging het om de maatschappelijke verandering die optrad onder invloed van die producten of diensten.

Output of outcome?

Na bijna vijftien jaar pogingen om af te komen van inputfinanciering is de afgelopen jaren gaandeweg consensus ontstaan over de vormgeving van de financiële relaties tussen instellingen en (lokale) overheid. Het kernbegrip is *beleids-gestuurde contractfinanciering*. In essentie is die vorm van financiering in tien stappen samen te vatten:

- 1 Instellingen voeden de gemeente met opvattingen over de behoeften in de lokale samenleving.
- 2 De gemeente formuleert beleid op hoofdlijnen.
- 3 De gemeente bepaalt op basis van een marktanalyse welke instellingen een aanvraag mogen indienen.
- 4 De instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij het door de gemeente geformuleerde beleid.
- 5 De gemeente beoordeelt het aanbod.
- 6 Gemeente en instellingen onderhandelen over het aanbod.
- 7 De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten.
- 8 De instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. Tussentijds vindt overleg plaats over de bedrijfsvoering en de realisatie.
- 9 De instellingen leggen achteraf verantwoording af over activiteiten, resultaten en effecten.
- 10 De gemeente controleert achteraf de uitvoering en de realisatie.

Onlangs onderzocht adviesbureau Berenschot de stand van zaken door per stap van deze beleidsgestuurde contractfinanciering aan te geven hoever de praktijk van de theorie afstaat. De balans is ietwat ontvullend (Wiendels en Jansen 2003).

- 1 De instellingen leveren hun informatie over de lokale samenleving weinig gestructureerd, doorgaans ad hoc en informeel. Dat komt onder meer doordat de gemeenten er niet naar op zoek zijn en omdat er nog steeds veel kleine instellingen zijn die deze informatie helemaal niet kunnen leveren.
- 2 Slechts ongeveer een op de drie gemeenten heeft een overkoepelende visie op welzijnsbeleid vastgesteld, terwijl een op de zeven gemeenten zelfs toegeeft niet op papier te hebben gezet welke maatschappelijke ontwikkelingen ze gewenst vindt. De instellingen klagen dan ook dat de gemeente niet duidelijk is over haar prioriteiten en vooral: over wat één prioriteit heeft.

- 3 De gemeenten hebben veel belangstelling voor marktwerking in het lokale sociaal beleid, maar bij slechts een kwart is de marktanalyse onderdeel van de subsidiecyclus. De meeste gemeenten werken met een vaste partner en dat is ook degene die een subsidieaanvraag mag indienen. Een marktanalyse vindt eigenlijk alleen plaats als het gaat om projecten, om ernstig disfunctionerende instellingen en om nieuwe wijken.
- 4 In de werkplannen van de instellingen is het gemeentelijk beleid maar zeer ten dele terug te vinden. Dat komt niet alleen doordat de instellingen soms niet eens op de hoogte zijn van de beleidsprioriteiten van de 'eigen' gemeente, maar ook doordat slechts een kleine minderheid van de gemeenten (22%) de instellingen een expliciete vraagstelling of opdracht meegeeft voor een subsidieaanvraag.
- 5 De beoordeling van de subsidieaanvraag vindt weinig gestructureerd plaats, met relatief veel aandacht voor de formele en financiële vereisten en relatief weinig aandacht voor de inhoud.
- 6 Onderhandelingen vinden nauwelijks plaats. Voor de meeste gemeenten is het geen expliciete stap in het proces; sommige gaan zelfs zover dat ze eenzijdig vaststellen dat de instelling meer of andere diensten moet leveren dan deze zelf had aangeboden. In zeer veel gevallen komt de tekst van de subsidieaanvraag ongewijzigd in de subsidiebeschikking terecht.
- 7 Het is niet verwonderlijk dat de gemeente altijd zo'n subsidiebeschikking afgeeft: dat is immers wettelijk voorgeschreven. De inhoud van die beschikking is echter beperkt. Slechts iets meer dan een kwart van de gemeenten zegt de resultaten in meetbare vorm vast te leggen, terwijl minder dan een op de tien (8,7%) dat van de effecten zegt. Dat impliceert dat het in de grote meerderheid van de subsidierelaties onmogelijk is om achteraf objectief vast te stellen of een instelling voldaan heeft aan haar verplichtingen.
- 8 Een positieve constatering: als het gaat om bemoeienis met de bedrijfsvoering blijken gemeenten en instellingen redelijk rolvast; de gemeenten houden zich nauwelijks bezig met de input en de *throughput*.
- 9 Echter: ook de output onttrekt zich aan hun gezichtsveld. De instellingen leveren weliswaar hun jaarverslagen en jaarrekeningen, maar die bieden lang niet altijd de informatie die de gemeenten nodig hebben. Bijna driekwart van de gemeenten (72%) geeft aan geen inzicht te hebben in de effecten die worden gehaald door de gesubsidieerde instellingen. Gezien het ontbreken van afspraken daarover is dat geen wonder, maar er zijn meer oorzaken. De meeste instellingen rapporteren over kostensoorten (personeel, huisvesting, enz.) die niet te herleiden zijn tot de geleverde diensten.
- 10 Ten slotte: controle en evaluatie zijn geconcentreerd op de financiële kant: is de instelling binnen het budget gebleven en is er wellicht zelfs wat geld over?

Complexer

De voorgaande schets is een momentopname, die bovendien inzoomt op de (nog relatief overzichtelijke) relatie tussen één gemeente en één aanbieder. In werkelijkheid is de situatie aanzienlijk complexer.

De meeste welzijnsinstellingen hebben verschillende financiers. De ‘eigen’ gemeente is weliswaar doorgaans verreweg de grootste, maar veel instellingen zijn werkzaam in verschillende gemeenten en boren daarnaast (veelal op project-basis) andere financieringsbronnen aan, variërend van departementen tot particuliere fondsen. Dat vergt financieel beleid waarvoor veel welzijnsinstellingen onvoldoende geoutilleerd zijn.

Uit een ander onderzoek van Berenschot blijkt dat welzijnsinstellingen een veel te magere overhead hebben (Huijben et al. 2003). Ze besteden te weinig geld aan personeelsbeleid, informatisering, marketing en communicatie. De onderlinge verschillen zijn aanzienlijk, namelijk tussen 6 en 37 procent, maar het gemiddelde (17,6%) is nog niet de helft van de overhead bij vergelijkbare organisaties in andere delen van de publieke sector. Conclusie van de onderzoekers is “dat de huidige omvang van de overheadafdelingen van veel welzijnsinstellingen te laag is om de taken goed te kunnen uitvoeren”. Daarmee laten zij kansen liggen, onder meer om maatschappelijke *issues* waarop ze goed zicht hebben (vereenzaming, probleemjongeren, integratie) onder de aandacht te brengen van degenen die daarvoor het lokaal sociaal beleid worden geacht te formuleren.

Eerder werd erop gewezen dat kinderopvang zijn wortels mede heeft in het sociaal-cultureel werk. De capaciteitsgroei van de kinderopvang is grotendeels gerealiseerd door plaatselijke welzijnsinstellingen. Kinderopvang was in de jaren negentig een groeimarkt en voor welzijnsinstellingen was het dan ook een ‘melk-koe’. Met de ‘winst’ die werd behaald op de kinderopvang werden indirect tekorten op andere activiteiten gedekt. Door de economische recessie ontstaat in de kinderopvang echter onderbezetting. Bovendien bepaalt de WBK dat de kinderopvang niet langer een gesubsidieerde maatschappelijke voorziening is, maar een commerciële dienst; dat impliceert onder meer dat er een ontvlechting dient plaats te vinden van de instellingen voor kinderopvang en de door de gemeente gesubsidieerde instellingen. De WBK is nog geen wet, maar nu al doet die combinatie haar voor welzijnsinstellingen vernietigende werk. Zowel het failliet van de Stichting Welzijn Zeeburg als daarna dat van de Stichting Alcides is onder meer hieraan toe te schrijven.

Aan een essentiële voorwaarde voor een heldere relatie tussen overheid en welzijnsinstelling wordt al lange tijd gewerkt: de definiëring van de producten en diensten waarom het gaat. Al van het midden van de jaren tachtig dateren de pogingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om die definities vast te leggen in een Gemeenschappelijk functioneel ontwerp (GFO). Bij de instellingen sloten de daarin gebruikte definities echter te weinig aan. Vanuit de wereld van de aanbieders werden soortgelijke pogingen gedaan in het Gemeenschappelijk Informatiemodel (GIM), ontwikkeld door het NIZW en het model Uniforme aanpak voor productsubsidieëring, dat werd uitgedacht door de Vereniging van directeuren van welzijnsinstellingen (Verdiwel). In de loop der jaren werd het vws duidelijk dat die gescheiden trajecten niet zouden leiden tot een gezamenlijke taal. Onder druk van het departement en in samenspraak met

partijen in het veld ging daarop het WILL-project van start. Doel van dit project is “dat gemeenten en lokale instellingen het voortouw nemen in het gezamenlijk ontwikkelen en gebruiken van landelijk geaccepteerde instrumenten voor het definiëren, meten en waarderen van prestaties bij de contractering en uitvoering van welzijnswerk”. Daartoe zijn momenteel in achttien gemeenten zogeheten ‘lokale combinaties’ (van aanbieders en lokale overheid) bezig *pilots* uit te voeren. Volgens het WILL-project zijn productdefinities essentieel, niet alleen voor subsidierelaties maar ook voor een positionering op de markt. Hoewel niemand het nut van een zekere eenheid van taal zal bestrijden, lijkt het benoemen van het welzijnswerk in termen van producten van zeer betrekkelijke waarde. Daarop zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk nog worden teruggekomen.

Marktwerking?

De stapsgewijze verschuiving van de klassieke inputfinanciering naar beleidsgestuurde contractfinanciering materialiseerde een omslag: steeds minder werden welzijnsinstellingen opgevat als uitvoeringsorganen van de overheid, steeds meer moesten zij zich gaan gedragen als marktpartijen. Al voor de jaren negentig aanbraken, was er sprake van een toenemende oriëntatie op ‘de markt’. In brede kringen was de verwachting dat een marktconforme organisatie van het welzijnswerk een effectief middel zou zijn tegen de al te grote ‘zachtheid’ van de sector. In de praktijk leidde dat – naast de zoektocht naar andere financieringsbronnen en een andere relatie met de overheid – met name tot een omarming van de markt als *metafoor*. De buurthuiscoördinatoren gingen zich anders kleden, schaften een diplomatenkoffertje aan, kregen de functie van directeur (en nog later die van raad van bestuur). Dat leidde enerzijds tot een groter kostenbewustzijn, anderzijds tot verhoging van de uitgaven aan overhead. Verder bleef er veel bij het oude.

Een essentiële vraag is in hoeverre het welzijnswerk überhaupt te ‘vermarkten’ is. In opdracht van het ministerie van VWS en de werkgeversvereniging in de sector (destijds nog met de naam Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector, VOG) heeft de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (SEO) in 1998 onderzoek gedaan naar de economische betekenis van het sociaal-cultureel werk. Daarbij komt ook de vraag naar mogelijke marktwerking aan de orde (Van Buiren et al. 1998).

De SEO constateert dat de sector “aanzienlijke baten met zich meebrengt, waardoor investeringen in deze sector de economie als geheel ten goede komen”. Tegelijkertijd zien de onderzoekers de markt op dit gebied falen. De ‘producten’ van het sociaal-cultureel werk zijn goederen die de markt ook zou kunnen produceren, maar er is voor individuele producenten onvoldoende rendement op te behalen, terwijl de productie voor de samenleving als geheel wel degelijk rendabel is. Dat komt onder meer doordat de productie en consumptie ervan kosten en baten met zich meebrengen die op de markt niet in de prijs tot uitdrukking kunnen komen. Als de werkelijke kostprijs in rekening zou worden gebracht, zouden vele afnemers zich afkeren.⁴ Aan afnemers van diensten van

het sociaal-cultureel werk kan hooguit een bijdrage worden gevraagd voor de dienst waarvan zij als individu rechtstreeks profiteren. Het is niet redelijk te verwachten dat zij bereid zijn als individu te betalen voor de zogeheten 'externe effecten' van het sociaal-cultureel werk. Alleen de overheid kan de maatschappij daarvoor laten betalen door middel van belastingheffing, waaruit vervolgens het sociaal-cultureel werk wordt gefinancierd. Zulke externe effecten zijn bijvoorbeeld sociale cohesie, vermindering van vereenzaming, maar ook van overlast en criminaliteit.

In grote lijnen geldt dezelfde redenering voor de kinderopvang. Voor individuele ouders is die dienst aantrekkelijk omdat deze hen in staat stelt arbeid en zorg beter te combineren en omdat ze pedagogische effecten verwachten (een sociaal beter functionerend kind). Dat kinderopvang daarnaast bijdraagt tot een hogere arbeidsparticipatie, hogere belastinginkomsten, een soepeler functionerende arbeidsmarkt, vermindering van sociaal isolement en een verbeterde signalering van vroegtijdige ontwikkelingsstoornissen, is niet hun zaak, maar die van werkgevers en overheid. Kinderopvang leent zich beter voor vermarkting dan sociaal-cultureel werk, maar ook bij kinderopvang kunnen externe effecten verloren gaan als ze geheel aan de markt zou worden overgelaten.

Tot een soortgelijke conclusie komt Tonkens (2003). Zij wijst erop dat marktwerking aan een aantal voorwaarden gebonden is. Er moeten veel concurrerende leveranciers zijn en er dienen preferentieverschillen te bestaan die erkend en legitiem zijn; verder dient de markt transparant te zijn en moeten er stabiele en niet te hoge transparantiekosten zijn. Als aan deze voorwaarden niet is voldaan en ook niet kan worden voldaan, is marktwerking niet wenselijk, concludeert Tonkens. Kortom: een strikte vermarkting van het sociaal-cultureel werk is mogelijk noch wenselijk.

Maar zelfs aan het schuiven in die richting zijn omvangrijke praktische risico's verbonden. Dat ondervinden overheden aan den lijve zodra ze delen van het sociaal-cultureel werk willen uitbesteden. De argumenten pro zijn dat er verfrissing en verjonging optreedt; de mogelijk versteende relatie met de plaatselijke instelling kan worden opengebroken, mede doordat er een vorm van concurrentie ontstaat. Het is de vraag of die voordelen opwegen tegen de nadelen. Zo leidt uitbesteding tot vernietiging van 'sociaal kapitaal' (in de vorm van netwerken, vrijwilligers en informele contacten) en tot omvangrijke nieuwe uitgaven (in onder meer wachtgeld) en investeringen (in bijvoorbeeld gebouwen als die eigendom zijn van de oude instelling). Ook de politieke 'kosten' (stemmenverlies door boze achterbannen) kunnen hoog zijn. Over de kosten voor de gepasseerde 'oude' instelling hebben we het dan nog niet eens.

Toch is er geen reden om vermarkting voor de gehele welzijnssector af te wijzen. Binnen het sociaal-cultureel werk en in de kinderopvang zijn er vormen van dienstverlening aan te wijzen waar van de individuele afnemers een bijdrage kan worden gevraagd omdat ze naast collectieve ook individuele baten hebben.

Vermarkting biedt daar mogelijkheden om de positie van de vragers en van de aanbieders te versterken, twee aspecten die onder de oude verhoudingen zwak waren ontwikkeld. In paragraaf 2.5, waar een voorstel wordt gedaan voor nieuwe vormen van *governance*, wordt hierop teruggekomen.

Voordat we overgaan tot een nadere analyse van de provisieloga volgt hier nog een enkele kanttekening bij de kwalificatie ‘zwak geïnstitutionaliseerd’. Daar hangt een luchtje aan: ze lijkt uit te drukken dat het beter zou zijn geweest als de sector sterker was geïnstitutionaliseerd. Er is echter reden om dat te betwijfelen (Engbersen en Sprinkhuizen 1999). Juist de geringe institutionele verankering stelde de sector in staat snel te anticiperen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Toen bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie van vrouwen diende te stijgen, waren de buurthuizen de bakermat bij uitstek om in een hoog tempo de kinderopvang uit te breiden. En toen inburgering van nieuwkomers een robuust beleidsdoel werd, kon die voortbouwen op de experimenten met taalcursussen en andere vormen van basiseducatie die het sociaal-cultureel werk had uitgevoerd. Ook het paradigma van de activerende verzorgingsstaat heeft een deel van zijn wortels in de traditie van *community organization* en burgerparticipatie die vanaf de jaren vijftig de harde kern vormen van het opbouwwerk. Kennelijk functioneert de welzijnssector niet als een statische eenheid, maar eveneens als een broedplaats van nieuwe initiatieven.

2.3.2 PROVISIELOGICA

In de zwak geïnstitutionaliseerde welzijnssector van vóór en vlak ná de Tweede Wereldoorlog begon ook de professionalisering zwak. Het werk in de club- en buurthuizen was iets voor mensen die van aanpakken wisten en er aanleg voor hadden. De mogelijkheden om die aanleg op een opleiding verder te ontwikkelen, waren nog schaars. Dat werd pas een probleem toen het werk onder invloed van de eerste overheidssubsidies begon te groeien. Het reservoir natuurtalenten was snel leeg en het bleek moeilijk om beroepskrachten te vinden. Dat was overigens geen wonder, gezien de lage betaling, de slechte rechtspositie, de onregelmatige werktijden, de lage beroepsstatus en het onduidelijke beroepsprofiel. Bijgevolg draaide het werk lange tijd primair op de inspanning van vrijwilligers. Pas in 1960-1961 kwamen de eerste afgestudeerden van de hogere beroepsopleiding tot ‘cultureel werker’ (die overigens pas twee jaar later werd erkend). Het accent lag in die jaren op de organisatieontwikkeling en institutionalisering van de sector in wording.

In de loop van de jaren vijftig en zestig stelde de overheid steeds vaker opleidingseisen als voorwaarde voor het in dienst nemen van beroepskrachten. Dat gaf een impuls aan de professionalisering. Deze beroepskrachten kwamen steeds verder af te staan van de levensbeschouwelijke koepels die aanvankelijk hun natuurlijke achterban vormden. Toen de ontzuiling doorzette, leverde dat voor de professionals meer ruimte op, die zij optimaal benutten: binnen enkele jaren voerden ze de boventoon in de instellingen voor sociaal-cultureel werk. Die

rugwind vertaalde zich echter niet in een sterke professionalisering. Zelfs de voorvechters van deze professionalisering zagen het meest in een ‘open beroep’, waarvan zij expliciet meenden dat er geen duidelijke deskundigheidseisen aan konden of moesten worden gesteld. Dat leidde er onder meer toe dat de beroepskrachten zich meer oriënteerden op de vakbeweging dan op een beroepsvereniging.

Die relatief zwakke professionalisering kwam rond 1980 bovendien nog onder zwaar vuur te liggen toen de Amsterdamse filosoof/andragoloog Achterhuis – in navolging van onder meer Illich – betoogde dat welzijnswerkers in feite de scheppers van de welzijnsnood waren. Op dat betoog viel genoeg af te dingen, maar vanuit de hoek van de professionele welzijnswerkers kwam dat antwoord niet. Kennelijk was er vanuit de vakbondsoriëntatie en de opvatting van het ‘open beroep’ niet veel weerwoord mogelijk. Dit kwam ook doordat Achterhuis de grote doelen van het welzijnsproject uitspeelde tegen de kleine resultaten van het concrete welzijnswerk, en dat in een periode dat het grote welzijnsproject op zijn laatste benen liep. Steeds minder politici en professionals geloofden in de mogelijkheid om de zelfontplooiing van burgers te bevorderen met behulp van professionele interventies. In het liberale mensbeeld dat langzamerhand dominant werd, was dat een aangelegenheid die uitsluitend door burgers zelf kon worden gerealiseerd (Tonkens 1999; Duyvendak 1999). Soortgelijk was het effect van het door WVC-minister Brinkman actief uitgedragen, conservatieve idee van de ‘zorgzame samenleving’: ook daarin waren het de burgers zelf die het moesten doen.

Met de decentralisatie van het welzijnswerk via de Welzijnswet verdween het grootste deel van de landelijke aandacht voor professionalisering. De nieuwe machthebbers – de gemeenten – zagen het liefst eerst het management professionaliseren, zodat ze volwaardige gesprekspartners hadden bij het ‘wegzetten’ van de subsidies. Bovendien was er een permanente financiële druk, die maakte dat zoveel mogelijk taken – ook de taken die eerder door professionals werden uitgevoerd – werden overgelaten aan vrijwilligers of aan werknemers die op basis van een regeling voor additionele arbeid waren tewerkgesteld.

Het lijkt voor de hand te liggen om de ontwikkeling van de professionaliteit te beschrijven in termen van *taylorisering*, een proces dat zich in veel andere maatschappelijke sectoren heeft voltrokken. In die optiek zou het zo zijn dat er aanvankelijk een ambachtelijk stadium was, waarna het werk in het kader van het welzijnsproject en de daaropvolgende decentralisatie meer gestandaardiseerd raakte om de afgelopen jaren in een staat van post- of neotaylorisering terecht te komen. Het sociaal-cultureel werk lijkt zich echter anders te ontwikkelen. Het ambachtelijke ‘stadium’ zet zich tot heden voort, pas de laatste jaren wordt gezocht naar standaardisering in de vorm van *evidence based* werken – en dat nog op geïsoleerde plekken. In de kinderopvang lijkt standaardisatie van het professioneel handelen wél in grotere mate regel te zijn, terwijl ook *benchmarking* en kwaliteitsbeleid er verder zijn ontwikkeld. Dat zou ermee te maken kunnen

hebben dat grote delen van het welzijnswerk zich vanwege hun normatieve karakter minder goed lenen voor standaardisering.

Al met al is het actuele beeld van de professie niet florissant als we de vijf dimensies langsgaan die Freidson (2001) hanteert bij het beoordelen van de graad van professionalisering:

- 1 De *body of knowledge and skills* is weinig ontwikkeld. Systematische bemoeienis van de wetenschap is – op het korte spoor van de andragologie na – achterwege gebleven. De aanzetten tot kennisontwikkeling zijn gefragmenteerd. Voor het opbouwwerk geldt dat iets minder dan voor het sociaal-cultureel werk, maar ook daar is weinig systematische kennis voorhanden. Net toen in 1970 de studierichting andragologie tot ontwikkeling kwam, werd in de professionele praktijk geobjectiveerde kennis een verdacht fenomeen: de professionals werden geacht vooral naar hun cliënten te luisteren en niet te paternalistisch te zijn. Aan het eind van de jaren tachtig werd andragologie uit het Academisch Statuut geschrapt, een verlies dat maar ten dele kon worden gecompenseerd door bijzondere leerstoelen voor opbouwwerk, maatschappelijk werk en maatschappelijke activering.
- 2 De *arbeidsdeling* is zwak. Het beroep is ontwikkeld vanuit en bestaat ook heden nog naast het vrijwilligerswerk, hetgeen niet bijdraagt tot een hoge status. Bovendien wilden aanvankelijk de zuilen en de rijksoverheid en later het management er een sterke greep op houden.
- 3 De *arbeidsmarkt* wordt niet afgeschermd. In de traditie van het sociaal-cultureel werk is nooit gestreefd naar een gesloten professionalisering. Voor opbouwwerkers bestaat wel een beroepsregister, maar registratie is zelden een functie-eis en leidt dus niet tot controle op de arbeidsmarkt.
- 4 *Opleiding en training* spelen slechts een beperkte en bovendien tamelijk versnipperde rol bij de ontwikkeling van de professionaliteit.
- 5 De *beroepsideologie* is sterk van de maatschappelijke context afhankelijk en labiel. Het professionele zelfvertrouwen is laag (Freidson 2001; Spierts 2004; Kremer en Verplanke 2004; Tonkens 2003).

Met de professionalisering in de kinderopvang is het bepaald niet beter gesteld. In tegenstelling tot de leerkrachten in het onderwijs beschikken de begeleiders in de kinderopvang sinds enkele jaren doorgaans slechts over een mbo-opleiding (sociaal-pedagogisch werker). De betaling van de professionals in de kinderopvang blijft achter bij die in het onderwijs en de carrièremogelijkheden zijn gering. Zowel oorzaak als gevolg daarvan is dat het werk traditioneel vooral door vrouwen wordt uitgevoerd.

Normatief en in spagaat

De professionaliteit van het welzijnswerk is niet te analyseren buiten de politiek-maatschappelijke vraag waarop het een antwoord diende te formuleren (Koenis 1993). De kern van die politieke vraag was niet altijd duidelijk. Aanvankelijk ging het om het aanpassen van onmaatschappelijken aan de van bovenaf gegeven maatschappelijke orde, vervolgens juist om het begeleiden van burgers bij het

ontwikkelen van een eigen identiteit, ook als die zich tegen de maatschappelijke orde keerde. Duidelijk is wel dat er steeds een professionaliteit werd geleverd met een normatief karakter. Het gaat zelden om alleen maar ‘diensten leveren’, de inhoud van de professionaliteit heeft altijd óók te maken met de inrichting van de samenleving. Dat leidde er in de geschiedenis van het welzijnswerk toe dat de professional regelmatig werd en wordt afgerekend op de politieke opdrachten van de voorbije periode, of het nu om onmaatschappelijkheidsbestrijding of om zelfontplooiing gaat.

Juist dat normatieve karakter zou kunnen verklaren waarom de discussie over professionalisering in het sociaal-cultureel werk een andere inhoud kreeg dan in de kinderopvang. Staat in het sociaal-cultureel werk zowel de normatieve inhoud als de noodzaak van de professionaliteit ter discussie, in de kinderopvang gaat het eigenlijk alleen om het tweede: men vraagt zich af of het wel noodzakelijk is dat kinderleidsters zo hoog geprofessionaliseerd zijn.

Door de *governance* die vanaf de jaren tachtig tot ontwikkeling kwam, raakten de professionals bovendien in een klem, die door Tonkens (2003) ook wel wordt aangeduid als een spagaat: “Overheid en burgers (cliënten, patiënten, ouders) trekken steeds harder aan hen, maar ze doen dat van verschillende kanten.” De ideologie van de marktwerking zadelt de professional op met steeds stringenter vormen van afrekening en een steeds geringere discretionaire ruimte, terwijl de burger veeleisender wordt en volstrekt op maat bediend wenst te worden. De beroepskracht zou hiervan de dupe zijn. Ook hier lijkt zich de zwakke – of zelfs ‘open’ – professionalisering te wreken: de beroepskrachten hebben weinig middelen om zich te beschermen tegen de eisen van instellingen of klanten. Daar staat tegenover dat de professional deze ongetwijfeld tegenstrijdige eisen in de praktijk redelijk kan verzoenen en de strijdigheid zelfs kan benutten om zijn eigen autonomie te waarborgen (Kremer en Verplanke 2004).

Indicatief voor de zwakte van de professionalisering is de aanhoudende discussie over de naamgeving van de beroepen. Na de omvangrijke reorganisatie van de sociaal-agogische opleidingen in de jaren negentig lijkt de studierichting culturele en maatschappelijke vorming (CMV) de hofleverancier van het sociaal-cultureel en opbouwwerk te zijn geworden. In de praktijk blijken studenten zich nog wel aan te duiden als CMV’er, maar beroepskrachten blijken zich meer te identificeren met de oude benamingen. Ook in de personeelsadvertenties circuleren nog vaak functies als opbouwwerker, sociaal-cultureel werker of zelfs buurthuiswerker.

Intussen is al enige tijd een ander debat gaande: zouden niet alle beroepskrachten in de sociale sector (dus ook de maatschappelijk werkers, enz.) een gezamenlijke naam moeten kiezen zoals *social worker*? De voorstanders vermoeden dat daarmee betere garanties ontstaan voor integraal werken en voor multi-inzetbaarheid. Bovendien zou het beroep daarmee herkenbaarder worden. Critici menen daarentegen dat integraliteit niet afhankelijk is van de benaming van het beroep

en dat men de flexibiliteit ook binnen de bestaande beroepenstructuur kan verwezenlijken (Spierts 2000). Kortom: samenwerking en flexibiliteit zijn mooie doelen, maar de benaming social worker heb je daar niet voor nodig.

2.3.3 VRAAGLOGICA

‘Wie wil er niet wel zijn?’ Toch is de ‘vraag’ naar ‘welzijn’ een complex fenomeen. Zelden in de geschiedenis van het sociaal-cultureel werk is een voorziening of activiteit totstandgekomen op basis van een spontane, los van het aanbod gearticuleerde vraag. Veel vaker werd een voorziening in het leven geroepen of activiteit georganiseerd op grond van een veronderstelde vraag of een voor anderen vastgestelde noodzaak. De initiatiefnemers kwamen uit verschillende hoeken: ondernemers, liberalen, socialisten, christelijke charitas, humanisten, de verschillende overheden en de professionals. Tussen de veronderstelde vraag en de feitelijke vraag zat daarbij wel enige ruimte. De kinderopvang vormde hierop deels een uitzondering: daar was wel degelijk een actieve vraag, hoewel het ook daar de overheid was die een actieve rol speelde in het ‘activeren’ van de vraag.

In de vraag naar sociaal-cultureel werk zijn doorgaans verschillende lagen te zien. Het dichtst bij de oppervlakte is de vraag van de gebruiker van de voorziening of de deelnemer aan de activiteit. Immers: hij of zij moet iets in het aanbod zien, anders zal hij niet deelnemen. De voorzieningen of activiteiten worden immers niet onder dwang aangeboden, anders dan bijvoorbeeld detentie of reclassering. Onder die eerste vraag zit de ‘vraag’ van de lokale overheid en mogelijke andere financiers. Aan hun geldelijke bijdrage stellen zij bepaalde voorwaarden, die als vraag te zien is. Doorgaans is die vraag beschreven in termen van activiteiten met een zekere output. Eerder gaven we al aan dat deze vraag niet altijd goed ontwikkeld is. Onder die tweede vraag schuilt een algemeen maatschappelijke vraag naar bijvoorbeeld rust, sociale cohesie, tijdige signalering van sociale problematiek, ontmoetingsmogelijkheden en dergelijke.

Tussen die verschillende lagen kan een spanning bestaan. De maatschappelijke vraag kan normatief vanuit een breed belang ingaan tegen de vraag van de gebruiker. Evident is dat bijvoorbeeld als jongeren willen experimenteren met drugs, hun onderlinge relaties en hun verhouding met de buitenwereld. Hun behoefte kan op gespannen voet komen te staan met de maatschappelijke vraag naar openbare orde. Het jongerenwerk wordt er dan op uitgestuurd om tussen die ‘vragen’ een brug te slaan door een combinatie van agogische interventies en een hangplek.

Vraagsturing

Uit het voorbeeld van de ‘hangjongeren’ blijkt al dat het sociaal-cultureel werk een bijzondere relatie heeft met de gelaagde vraag. Ook historisch is die relatie bijzonder. Het club- en buurthuiswerk werd vooral in het grote welzijnsproject opgenomen omdat het de potentie werd toegeschreven dat het mensen kon

opvoeden tot waarachtig burgerschap, dat wil zeggen: tot mensen die langs democratische wegen helder hun vraag konden formuleren, zodat er een nette afweging kon plaatsvinden in de daartoe geëigende gremia. In dat licht kan de welzijnsplanning worden beschouwd als een poging tot institutionalisering van de *voice*, die onder het regime van de Welzijnswet werd verlegd naar *voice* via de kanalen van de representatieve democratie.

Bijzonder is ook de rol die het opbouwwerk in dit kader heeft gespeeld: het diende ervoor te zorgen dat bewoners van achterstandsgebieden als burgers participeerden in het beleid. Niet zelden leidde dat tot georganiseerde oppositie tegen dat beleid, zoals de geschiedenis van de eerste fase van de stadsvernieuwing duidelijk laat zien. De opbouwwerkers realiseerden daarmee in de jaren zestig en zeventig op het eerste oog een vraagsturing *avant la lettre*, door in opdracht van bewonersorganisaties hun werk te doen. Feitelijk is hier sprake van een nog langere traditie waarin sociaal-cultureel werkers in opdracht van levensbeschouwelijke gemeenschappen opereerden. Hier stuiten we echter op de grenzen van het begrip ‘vraag’ aangezien de professionals niet zelden zeer betuttelend en paternalistisch te werk gingen, daarmee veeleer een antwoord gevend op ‘de maatschappelijke vraag’ die wordt vastgesteld door machtigere partijen, dan op de preferenties van de gebruikers.

Anders gezegd: de gelaagdheid van de vraag maakt het onrealistisch om van ‘vraagsturing’ veel soelaas te verwachten. Immers: over welke vraag hebben we het? Dient de maatschappelijke vraag sturend te zijn? Of de vraag van de gebruikers? In de praktijk van de afgelopen jaren manifesteert zich met name de vraag daartussen – die van de gemeentelijke overheid – als sturend. De gemeente ziet zich daarbij als de enige instantie die in staat is om zowel de maatschappelijke vraag te verwoorden als namens de gebruiker te spreken. De marktideologie fungeert daarvoor als voertuig: de burger wordt *klant* en de gemeente collectieve *inkoper* of zelfs *aanbesteder* (die ook elders zijn diensten kan inkopen). Voor het management van de instellingen is dat al een moeilijke opgave: dat dient immers te concurreren zonder dat de vraag helder is. Nog meer gedupeerd is de professional die de achterliggende spanningen dient op te lossen. Hij of zij moet het de gebruiker naar de zin maken en in voorkomende gevallen tegelijk woordvoerder zijn van een maatschappelijke vraag die haaks kan staan op die van de gebruiker, daarbij in een gemeentelijk keurslijf van registratie en cijfermatige *accountability* gedrukt.

Een opmerkelijk verschil met de zorg is dat in de welzijnssector de cliëntenparticipatie nooit een wettelijke status heeft gekregen. In de jaren zeventig heeft de commissie-Van den Burg het democratisch functioneren van de gesubsidieerde instellingen in kaart gebracht en daarover geadviseerd. Deze adviezen zouden een plek krijgen in de Kaderwet specifiek welzijn, die er echter niet kwam. De Welzijnswet bevat over cliëntenraden en dergelijke geen bepalingen. Ook ontbreekt in de welzijnssector een regionale en nationale structuur van patiënten/cliëntenplatforms (zoals in de zorg). Een mogelijke voorwaarde voor *voice* op boveninstitutioneel niveau is daardoor niet aanwezig.

2.4 ANALYSE

Het aanwijzen van ‘de klant’ van de welzijnssector blijft een complexe onderneming. Voor sommige diensten van het sociaal-cultureel werk – zoals cursussen en ontmoetingsactiviteiten – lijkt dat op het eerste oog nog goed te doen: er zijn immers mensen die van die diensten gebruikmaken en die zou men als klant kunnen bestempelen. Maar zelfs in die simpele gevallen is er sprake van een dubbele bodem. Immers: waarom maken die ‘klanten’ geen gebruik van commerciële diensten? Kennelijk heeft de overheid er geld voor over om hen van de diensten van de welzijnsinstelling gebruik te laten maken. Het is daarom legitiem om ook de overheid als ‘klant’ aan te merken. Dat geldt ook voor de bevordering van democratische participatie door het opbouwwerk: de overheid is daar zeker een belanghebbende, burgers maken er dankbaar gebruik van.

Nog complexer wordt het bij ‘diensten’ als *streetcorner work* en andere vormen van *outreaching* jongerenwerk. Het zijn zelden de ‘gebruikers’ zelf die om zulke voorzieningen vragen. Anders gezegd: ‘de klant’ is altijd een meer of minder gearticuleerde maatschappelijke vraag naar sociale samenhang en integratie (burgerschap) en in dat kader kan de individuele burger/gebruiker zijn vraag stellen. Het is zelden zo dat het aanbod regelrecht indruist tegen de vraag van de klant (zoals het geval is bij detentie en gedwongen hulpverlening) maar helemaal in het verlengde van elkaar liggen ze zeker niet. Een adagium in de literatuur over dienstverlening in het algemeen is dat diensten totstandkomen in een gezamenlijke inspanning van dienstverlener en klant. Dat adagium geldt zeker voor dienstverlening door de welzijnssector, zij het dat in die gezamenlijke inspanning de dienstverlener een normatieve positie kan innemen die tegen de kortetermijnbelangen van de gebruiker in kan gaan.

Het verschil tussen sociaal-cultureel werk en kinderopvang is hier illustratief, zij het niet absoluut. Naar kinderopvang bestaat wel een rechtstreekse vraag, namelijk van de ouders die hun kind tegen een acceptabele prijs onder goede voorwaarden willen laten verblijven. Ook hier is de overheid echter expliciet belanghebbende, aangezien zij in het algemeen belang de arbeidsdeelname van vrouwen wil bevorderen (ruimere arbeidsmarkt, hogere belastinginkomsten, economische groei, emancipatie) en dus bereid is financieel bij te dragen aan de realisatie van de kinderopvangvoorziening. Met de WbK verandert hooguit de aard van de financiering van een rechtstreekse subsidie in een bijdrage via de belastingaangifte. Het principe dat de overheid meefinanciert blijft daarmee in zekere zin onaangetast.

Het denken over de gebruikers of begunstigen van sociaal-cultureel werk in termen van ‘klanten’ is tamelijk nieuw. Het deed zijn intrede pas aan het einde van de twintigste eeuw, toen ook in andere maatschappelijke sectoren de marktideologie haar intrede deed. Die verandering is meer dan semantisch, zij vormt een uitdrukking van een kennelijk wenselijk geachte verhouding tussen instellingen en gebruikers. Het is echter de vraag of die klantverhouding mogelijk is

(gelet op de onmogelijkheid om de sector werkelijk te vermarkten, zoals eerder werd aangegeven) en al evenzeer of de wenselijkheid ervan goed doordacht is. Zo zal de ‘klant’ bij veel diensten (co)producent dienen te zijn en, sterker nog, het liefst ook andere vormen van loyaliteit dienen te hebben met de ‘voorzieningen’. Deze aspecten zijn weliswaar niet onverenigbaar met een klantverhouding, maar zijn op zijn minst atypisch.

Loyaliteit en achterban

De verzuilde structuur van het welzijnswerk tot aan de jaren zeventig mag dan zijn minpunten hebben gekend, onbetwistbaar is dat de zuilen een min of meer homogene omgeving vormden voor zowel de institutionele als de provisiologica. De instellingen, de beroepsuitoefening en zelfs de inhoud van de dienstverlening vertoonden er meer samenhang dan in de huidige welzijnsinstellingen. Na de ontzuiling zijn de zeer diverse vormen van sociale politiek onder de noemer ‘welzijn’ verstatelijkt, om vervolgens te worden gedecentraliseerd. Dat leidde tot uiteenlopende effecten: teloorgang van sommige inhoudelijke elementen (met name pedagogische en emancipatorische facetten), nieuwe samenhangen op lokaal niveau (lokaal sociaal beleid en wijkaanpak) en gebrekkige aansluiting met de niet-territoriaal gedecentraliseerde vormen van maatschappelijke dienstverlening (zorg, onderwijs, sociale zekerheid).

In dat traject is de samenhang tussen institutionele en provisiologica, zo kenmerkend voor het verzuilingstijdperk, verloren gegaan. Door de verstatelijking werd het welzijnswerk ver, wellicht té ver losgetrokken van zijn achterban: de *loyalty* verdween en professionals en (potentiële) gebruikers raakten verweesd. Dat het werk vervolgens in de lokale samenleving in een nieuwe institutionele logica (een bestuurlijke gemeenschap) werd ondergebracht, kon dat verlies niet compenseren. De lijn van burger naar welzijnsvoorzieningen is te lang als deze via de representatieve democratie loopt. De instellingen lijken lokaal nog wel enigszins te sturen (zij het niet volgens de lijnen die daarover op basis van de Welzijnswet zijn afgesproken), de professionals sturen al veel minder en op de vraag bestaat nauwelijks enig zicht.

Toch is er geen reden om de ontwikkeling van de welzijnssector uitsluitend in negatieve termen te bespreken. De losmaking uit het levensbeschouwelijke particulier initiatief heeft de kring van mogelijke gebruikers van de dienstverlening verbreed tot mensen buiten de desbetreffende zuil en de dienstverlening ontdaan van al te paternalistische trekken. De territoriale oriëntatie (regionaal of wijkgericht) betekende waarschijnlijk een efficiencywinst. De decentralisatie in het kader van de Welzijnswet heeft het werk in beginsel onderwerp gemaakt van democratische controle, terwijl de samenhang met andere voorzieningen in het kader van het zogeheten ‘lokaal sociaal beleid’ is versterkt. Het streven naar marktconform opereren in de sector heeft tot dusverre vooral symbolische of metaforische betekenis gehad, maar niettemin tevens de basis gelegd voor een dienstverlenende houding en een grotere aandacht voor vormen van vraagstukken en maatschappelijke verantwoording.

Nieuwe balans

Al met al zijn zowel de instellingen en professionals zelf als de gremia die wettelijk geacht worden daaraan sturing te geven ongelukkig met de ontstane *governance*. Van een volledige verstatelijking is geen sprake en daarvan zal waarschijnlijk ook nooit sprake kunnen zijn. Een vermarkting van het gehele dienstenaanbod van de sector is evenmin een feit of wenselijkheid. Beide oriëntaties – die op de staat en die op de markt – hebben enerzijds schade toegebracht aan de kern van de sector en anderzijds bouwstenen geleverd voor een verdere ontwikkeling. De relatie met het particulier initiatief is grotendeels verloren gegaan, en daarmee is de min of meer vanzelfsprekende band tussen voorziening en achterban verbroken. Daartegenover staat dat elementen van vraagsturing ('de klant centraal') en *accountability* (maatschappelijke verantwoording) in combinatie met een territoriale oriëntatie de basis hebben gelegd voor nieuwe vormen van *governance*.

2.5 ADVIES

Door de opname van sociaal-cultureel werk in het welzijnsproject en later de decentralisatie is er in de *governance* van het welzijnswerk een zware nadruk komen te liggen op de institutionele logica. Die logica is dominant geworden en men lijkt te hopen dat het in dat kader wel goed komt met de provisie- en de vraaglogica. Ook de (beperkte) regelingen voor kwaliteit sluiten aan bij die institutionele logica, terwijl de kwaliteit van de dienstverlening iets anders is dan de kwaliteit van de instellingen.

Het verdient aanbeveling vormen van *governance* te vinden die meer aansluiten bij de provisielogica. Cruciaal is daarbij het inzicht dat welzijnswerk een maatschappelijke activiteit is die slechts ten dele beschouwd, behandeld en bestuurd kan worden als productie of als dienstverlening aan cliënten. Grote delen van het werk zijn verweven met brede, maatschappelijke doelen en veronderstellen bovendien een eigen rol van de burger, of initiatiefnemer. De realisatie daarvan kan alleen plaatsvinden als de gebruiker enige vorm van loyaliteit kent met de voorziening. De vrager dient in veel gevallen bovendien medevormgever te zijn van deze diensten.

Het is zinvol ten behoeve van *governance*-nieuwestijl een onderscheid te maken tussen twee sferen: enerzijds de politiek-normatieve projecten en anderzijds die onderdelen van het werk die een dienst zijn in de algemene zin van het woord.

2.5.1 POLITIEK-NORMATIEVE PROJECTEN

In kringen van dienstenmarketing wordt het verschil tussen producten en diensten doorgaans in vier termen aangegeven: (on)tastbaarheid, heterogeniteit, simultaneïteit van productie en consumptie, en vergankelijkheid. In tegenstelling tot producten zijn diensten ontastbaar, geen dienst is dezelfde, diensten worden

op hetzelfde moment ‘geproduceerd’ en geconsumeerd en diensten zijn voorbij nadat ze geleverd zijn: er kan geen voorraad van worden aangelegd en ze kunnen evenmin worden geruild door een eventueel ontevreden klant.

Het moge duidelijk zijn dat welzijn in die terminologie in geen deele een ‘product’ is: welzijn is ontastbaar, verschilt per individu en komt pas tot stand in de interactie tussen welzijnswerker en gebruiker. Desondanks worden de begrippen dienst en product in de welzijnssector schijnbaar moeiteloos door elkaar gebruikt, ook in bijvoorbeeld het eerder besproken WILL-project. In de institutionele logica lijkt het op het eerste gezicht verhelderend om welzijn te beschouwen als product en het vervolgens ook als zodanig te behandelen en te besturen. Die beschouwingswijze en *governance* miskent echter de eigen aard van het welzijnswerk, hetgeen op den duur niet zonder risico’s is. Op zoek naar een adequate *governance* voor welzijnswerk is het daarom aan te raden de term product niet meer te hanteren.

Maar is welzijnswerk wel een dienst? Zelfs dat is de vraag. Het welzijnswerk is via het welzijnsproject en de decentralisatie aan het einde van de twintigste eeuw steeds meer terechtgekomen in de hoek van de dienstverlening. Hoe vanzelfsprekend dat nu ook moge lijken, het is niet waar het werk aanvankelijk voor stond. Ook tegenwoordig kost het nog veel moeite om de hele sector in het vertoog van de dienstverlening te persen. Indicatief zijn de offertes die welzijnsinstellingen voorleggen aan gemeenten en waarin diensten als ‘ontmoeting’ of ‘participatie’ worden geoperationaliseerd door aantallen bijeenkomsten te vermenigvuldigen met gemiddelde aantallen deelnemers – een schijnkwantificatie als lippendienst.

Een aanzienlijk deel van het welzijnswerk is in zijn aard geen product en geen dienst – dat deel van het werk bestaat uit wat hier de *politiek-normatieve* projecten wordt genoemd. Deze projecten streven naar algemeen maatschappelijke doelen als pacificatie, gelijkheid, burgerschap, samenhang, emancipatie, zelforganisatie, rechtvaardigheid, enzovoort. Zulke doelen hebben een politieke lading zonder dat ze aan deze of gene politieke stroming zijn toe te schrijven. De politiek-normatieve projecten zijn niet het exclusieve ‘eigendom’ van burgers, van de markt of van overheden. De deelnemers aan zulke projecten doen dat in hun rol van *burger* – niet als cliënt of consument maar veeleer als coproductent, waarbij ze worden gefaciliteerd door de welzijnsinstelling. Die facilitering kan van personele aard zijn (een opbouwwerker die buurtbewoners helpt leefbaarheidsproblemen aan te pakken of een buurtfeest te organiseren) of materieel (bijvoorbeeld een zaaltje voor een bijeenkomst).

De externe effecten van deze projecten zijn zoveel groter dan het individuele rendement voor de afzonderlijke deelnemer, dat deze niet voor de totale kosten kan worden aangeslagen. Via de markt zijn deze projecten dan ook niet te realiseren: geen enkele ondernemer zal er brood in zien, overheidsfinanciering is een noodzakelijke voorwaarde. Dat wil niet zeggen dat overheidsfinanciering een

voldoende voorwaarde is of dat de financiering alleen van overheidswege zou moeten komen.

De doelen van deze projecten en hun realisatie zijn sterk afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden. Ging het bijvoorbeeld in de jaren zeventig om rechtvaardigheid en vrouwenemancipatie, momenteel staan interculturele communicatie en de aanpak van straatgeweld hoger op de agenda. Konden destijds buurtbewoners nog enigszins worden aangesproken op een gezamenlijke verantwoordelijkheid, door de combinatie van diversificatie en private rijkdom is de *sense of ownership* van buurten vaak zo sterk afgenomen dat er actief in moet worden geïnvesteerd.

Voor de *governance* van politiek-normatieve projecten geldt in algemene zin het volgende:

- Het initiatief tot een politiek-normatief project zal doorgaans (zij het niet per definitie) van buiten de overheid komen: blijf-van-mijn-lijfhuizen, vrouwen-groepen, bewonersorganisaties, ouder wordende mensen die met elkaar een woongroep beginnen, jongeren die met muziek hun onvrede willen duidelijk maken, enzovoort. De overheid doet er goed aan dit soort initiatieven flexibel aan te moedigen door deze niet in vaste stramien te persen, maar vooral actief ruimte en faciliteiten te bieden. Niet *voice* of *exit* staan hier voorop (die passen respectievelijk veeleer in de wereld van de productie en van de dienstverlening), centraal staat hier *loyalty*: de gebruikers moeten het project als 'eigen' kunnen beschouwen.
- De financiering is bij voorkeur cofinanciering met initiatiefnemers of vormen van aanmoedigingspremie, in het recente verleden rond het Rotterdamse Opzoomeren wel gedefinieerd als 'premie op actie'. Ook wijkbudgetten (met een grote mate van vrijheid bij de besteding) en varianten op persoonsgebonden financiering kunnen hier hun waarde bewijzen. Publieke medefinanciering hoeft niet automatisch publieke uitvoering te betekenen. Sterker nog: de politiek-normatieve projecten zijn bij uitstek een zaak van burgers en particuliere organisaties. De overheid heeft op dit vlak immers meermalen bewezen een matige uitvoerder te zijn.
- In veel gevallen (zij het niet altijd) verdient het aanbeveling de opdracht tot en de aansturing van de professionele inzet te laten uitgaan van het maatschappelijke initiatief, zoals het geval was (en soms nog is) bij opbouwwerkers en patiëntenvertrouwenspersonen. Een grens daaraan wordt gevormd door de professionele standaarden.

Kern van de *governance* in deze sfeer van de politiek-normatieve projecten is: faciliteren, activeren, aanmoedigen dat burgers zich manifesteren, eigen verantwoordelijkheid nemen. Het is daarbij een misvatting dat burgers dat meer en beter zouden doen naarmate de overheid verder teruggaat: ruimte laten is volstrekt onvoldoende als *governance*-concept, de overheid zal ruimte moeten bieden.

2.5.2 DIENSTVERLENING

De welzijnssector bevat, naast de hiervoor genoemde politiek-normatieve projecten, een aantal onderdelen die wel goed behandeld kunnen worden als vormen van ‘semi-zakelijke’ dienstverlening. Enkele voorbeelden:

- bouwkundige adviezen aan koopkrachtige bewoners;
- een deel van het cursusaanbod;
- de inzet van welzijnswerkers bij de bevordering van veiligheid, zorg, sociale zekerheid en volkshuisvesting door respectievelijk politie, instellingen voor zorg of sociale zekerheid en corporaties.

De rol van de afnemer van deze diensten is te typeren als consument of cliënt. Aanpalende sectoren (zoals zorginstellingen, sociale dienst, woningcorporaties of de politie) kunnen fungeren als collectieve afnemer van zulke diensten. Het doel van de dienstverlening verschilt per dienst, terwijl ook de inhoud en de vormgeving van de diensten een grote variatie kennen. Veel van de diensten kunnen in een nauwe samenhang met andere sectoren worden geleverd, zoals de hiervoor genoemde sectoren veiligheid, zorg, sociale zekerheid en volkshuisvesting. Hier is dus sprake van een zekere ‘contextualisering’ van het welzijnswerk. Deze diensten hebben voldoende profijt voor individuen of organisaties, zodat de overheid een deel van de financiering aan hen kan overlaten. Een volledige financiering via de markt is echter uitgesloten, al was het maar omdat de maatschappij zelf eveneens een belang heeft bij deze vormen van dienstverlening, hetgeen ook in de financiering tot uitdrukking dient te komen.

Aan de levering van deze diensten kan de overheid andere eisen stellen dan aan de politiek-normatieve projecten. Te denken valt aan het volgende:

- voldoende mogelijkheden van *exit* en met name *voice* voor de gebruiker (terwijl *loyalty* hier bijkomstig is);
- maatschappelijke verantwoording zoals die ook van andere overheidsdiensten steeds vaker wordt gevraagd;
- levering in nauwe samenhang met andere dienstverleners, ofwel op het (sub)lokale niveau ofwel rond specifieke doelgroepen;
- voldoende externe effecten op maatschappelijk nuttig geachte doelen, zoals achterstandsbestrijding.

Kern van de *governance* in deze sfeer van ‘semi-zakelijke dienstverlening’ is: reguleren, als marktmeester maar ook als inkoper optreden, dienstverlening optimaliseren.

Onder één dak

Tussen deze politiek-normatieve projecten en deze semi-zakelijke dienstverlening bestaat voldoende samenhang om beide sferen deel te laten blijven uitmaken van ‘het welzijnswerk’, of beter gezegd: het welzijnswerk dient in beide sferen een actieve rol te blijven spelen. De dienstverlening biedt veelal de basis of de infrastructuur voor de politiek-normatieve projecten. Concreet: in buurthui-

zen kan de welzijnsinstelling ouderencursussen aanbieden die een aanknopingspunt vormen voor contactlegging en ontmoeting, waarna de deelnemers met elkaar bijvoorbeeld een telefoencirkel vormen waarmee ze elkaar in de gaten kunnen houden. In het zaaltje ernaast kan een buurtcomité een actie plannen om sociaal experimenterende jongeren een alternatief te bieden voor overlastgevend gedrag. Dat stelt wél eisen aan de aard van de dienstverlening: de diensten moeten altijd een meerwaarde hebben voor de politiek-normatieve projecten, anders kunnen ze net zo goed vermarkt worden. Zo geldt bijvoorbeeld voor de cursussen dat ze tevens bedoeld moeten zijn om ontmoeting tussen de deelnemers mogelijk te maken.

Die hierboven beschreven ‘contextualisering’ van de welzijnsdienstverlening is goed voor de externe samenhang (van de welzijnssector met de aanpalende sectoren), maar vormt tegelijk een risico voor de interne samenhang binnen de welzijnssector zelf. Wat is de betekenis van de ‘noemer’ welzijnswerk? Concreet: wat verbindt een huisbezoekproject voor vereenzamende hoogbejaarden (uitgevoerd in opdracht van een zorginstelling) met ondersteuning van bewoners bij een herstructureringsproject (in opdracht van een corporatie)? En wat verbindt deze diensten met het faciliteren van een buurtcomité (als politiek-normatief project)? Tot heden werd die samenhang gevonden door beide ‘welzijnswerk’ te noemen, hetgeen niet meer kan op de voorlaatste pagina van deze studie waarin het welzijnsproject als een ‘virtuele samenhang’ is gekwalificeerd. Die interne samenhang zal kritisch moeten worden gherdefinieerd op grond van doelen die minder maximalistisch zijn dan ‘welzijn’. Zo’n nieuwe definitie zou recht moeten doen aan minstens twee elementen:

- 1 De welzijnsdiensten hebben een meerwaarde voor de hierboven genoemde politiek-normatieve projecten.
- 2 De welzijnsdiensten kunnen alleen worden verleend in een gezamenlijke inspanning van burgers en beroepskrachten die gespecialiseerd zijn in het organiseren van menselijke inzet en sociaal kapitaal (en dus doorgaans agogisch geschoold zullen zijn).

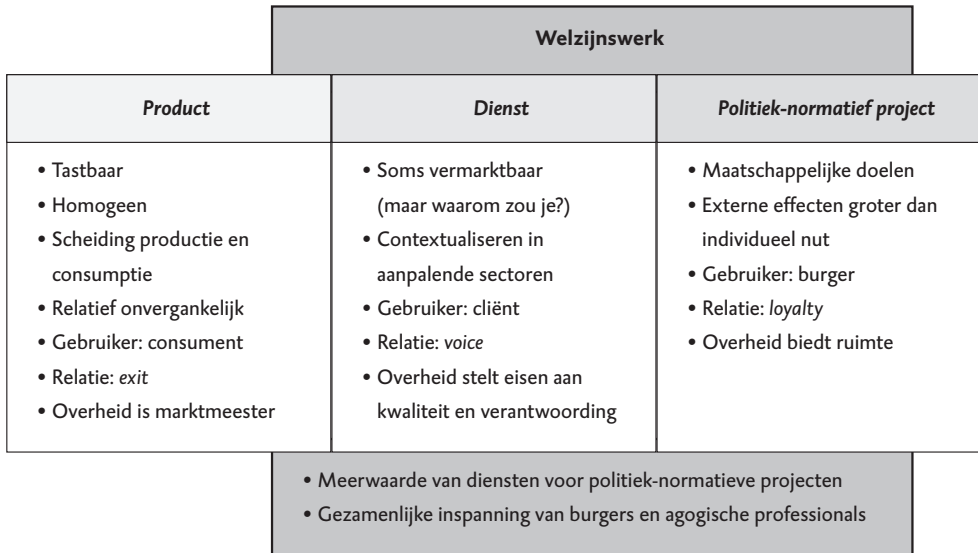
In figuur 2.1 is het geheel schematisch samengevat.

Ten slotte

De afgelopen decennia heeft de welzijnssector meer dan eens gefungeerd als broedplaats, niet alleen voor alom waardevol geachte politiek-normatieve projecten, maar ook voor nieuwe vormen van – al dan niet vermarktbaar – semi-zakelijke dienstverlening. Zonder de welzijnssector was het bijvoorbeeld heel wat moeilijker geworden om in zo’n korte tijd zo’n omvangrijke uitbreiding van de kinderopvang te realiseren. Het is dan ook navrant dat de gedeeltelijke vermarkting van de kinderopvang krachtens de WBK veel welzijnsinstellingen aan het randje van het faillissement heeft gebracht.

Het voorbeeld van de WBK heeft in dit opzicht een bredere strekking: een broedplaats als de welzijnssector verdient een hogere waardering, ze heeft het recht

Figuur 2.1 De interne samenhang van het welzijnswerk



om niet-vermarktbaar en af en toe zelfs bij nader inzien ondeugdelijke diensten te ontwikkelen, alsmede politiek-normatieve projecten te stimuleren die in een bepaalde periode als waardevol worden beschouwd, maar in een latere periode leiden tot schouderophalen.

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

NOTEN

- 1 Naar de tevredenheid over welzijnswerk is geen *landelijk* onderzoek beschikbaar. In de loop van deze studie zal duidelijk worden waarom: het werk wordt uitgevoerd onder regie van de gemeenten, de rijksoverheid stelt zich terughoudend op. Ook op gemeentelijk niveau is het onderzoek naar tevredenheid echter niet sterk ontwikkeld. De vraag naar cijfers over het uitvoerend werk neemt de laatste jaren wel toe door de behoefte aan beleidsverantwoording (*accountability*). Bij het Verwey-Jonker Instituut is het instrument SATER in ontwikkeling, waarmee instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en welzijnswerk zelf de kwaliteit van en de tevredenheid over hun dienstverlening kunnen meten.
- 2 Niet alle instellingen waren bereid of in staat hun doelen en hun werk in te passen in de eisen die de overheid stelde. In de loop van de daaropvolgende jaren ging het merendeel van dat werk verloren door gebrek aan financiële basis. Alleen organisaties die beschikten over een nauwe band met een levensbeschouwelijke moederorganisatie (zoals Humanitas, het Leger des Heils en de interkerkelijke stichting De Regenboog) slaagden erin duurzaam min of meer los van de overheid te functioneren, hoewel ook zij een beroep deden op collectieve middelen. Zij leverden met name diensten op de verwante gebieden van maatschappelijke ondersteuning, opvang en verslavingszorg en maakten daarbij veelal ook gebruik van overheidsfinanciering. In deze studie richten we ons met name op die voorzieningen die wél werden opgenomen in het welzijnsproject en de decentralisatie van de welzijnswerken.
- 3 Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze effecten de specials van het *Tijdschrift voor de Sociale Sector over accountability*, jrg. 55, nr. 12 (december 2001) en jrg. 57, nr. 10 (oktober 2003).
- 4 SEO vraagt zich in dit verband niet af of er voor alle diensten die het sociaal-cultureel werk produceert überhaupt wel een vraag is, al dan niet koopkrachtig. Vaak bestaat die immers niet rechtstreeks: zo is het bijvoorbeeld nauwelijks denkbaar dat hangjongeren voor het product jongerenwerk willen betalen.