

## Samenhangend gemeentelijk beleid

# Burgerkracht laat zich niet afdwingen

Nico de Boer

**Dat de Wet werken naar vermogen (Wwnv) een kans biedt om op lokaal niveau samenhangend sociaal beleid te voeren, is een mantra dat je dezer dagen van alle kanten hoort. Kunnen gemeenten dat, samenhangend sociaal beleid voeren?**

De casus welzijnswerk stemt niet hoopvol: gemeenten hebben daar de afgelopen decennia kansen laten liggen door aan te sturen op de komst van welzijnssupermarkten. Rond de Wwnv – zie de participatieverplichting voor mensen zonder perspectief op de arbeidsmarkt – dreigt opnieuw een starre, weinig met de samenleving verbonden houding.

**Decentralisatie** Het zal weinigen zijn ontgaan dat er in ons land een gigantische decentralisatie van sociaal beleid op stapel staat. De leden van de VNG hebben dan wel in juni dit jaar het overeengekomen bestuursakkoord afgewezen, maar niemand twijfelt eraan of gemeenten krijgen de komende jaren aanzienlijk meer taken op sociaal gebied: jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en werk.

Het scenario voor die decentralisatie roept herinneringen op aan de totstandkoming van de Welzijnswet in 1985. Ook destijds werd een relatief omvangrijk takenpakket van rijkswege overgeheveld naar gemeenten in combinatie met een fikse korting op het totale budget. Toenmalig WVC-minister Brinkman blij (bezuiniging gerealiseerd), gemeenten blij (taken erbij, kans om samenhangend sociaal beleid te voeren). Maar is er ook achteraf gezien reden tot blijdschap? Wat voor sporen heeft die vorige decentralisatie in het welzijnswerk achtergelaten? Wat doet dat verwachten voor de volgende?

Om dat goed te kunnen beoordelen is het slim om kort in de geschiedenis te duiken.

**Geen lantaarnpalen** Het in de tweede helft van de negentiende eeuw ontstane welzijnswerk werd aanvankelijk gekenmerkt door een enorme diversiteit: het werd gedragen door (levensbeschouwelijk gescheiden) achterbannen, de financiering was uiterst hybride (gebruikers, zuilen en een beetje overheid) en het aanbod was zeer uiteenlopend. Er is volgens sommigen veel voor te zeggen om pakweg tot aan de jaren vijftig niet van hét welzijnswerk te spreken, maar van dé welzijnswerken, meervoud.

Vanaf de jaren vijftig begon de rijksoverheid die welzijnswerken op grotere schaal te financieren. Dat had een negatieve reden: de kracht van de levensbeschouwelijke zuilen nam af. Het had ook een positieve reden: de overheid zag in het welzijnswerk een geschikt instrument voor sociale politiek. Al snel werd duidelijk dat dat geschikte instrument bij het rijk in verkeerde handen was. Welzijn moet dicht bij de mensen zelf vorm krijgen: in wijken en buurten en niet vanuit Den Haag of Rijswijk. Vandaar dat al vanaf de jaren zeventig pogingen werden ondernomen om de gemeenten er meer zeggenschap over te geven. Eerst met een complexe kaderwet, rijksbijdrageregelingen en een van bovenaf geregisseerde

wijkwelzijnsplanning – met ingang van 1985 dus volgens de Welzijnswet.

Aanvankelijk was de angst van veel welzijnswerkers, dat de gemeenten hun nieuw verworven welzijnsbudgetten zouden besteden aan de verkeerde dingen, waarbij in het bijzonder ‘lantaarnpalen’ veelvuldig werden genoemd. Maar rond 1990 bleek bij de eerste evaluaties door het Sociaal en Cultureel Planbureau dat die vrees ongegrond was: de gemeenten hadden zich voorbeeldig gedragen, de bezuinigingen met eigen middelen opgevangen en ze waren lekker bezig om met de instellingen lokaal sociaal beleid op te zetten.

Dat moge zo zijn, achter de schermen speelde zich ook een ander proces af. Gemeenten wilden niet met tientallen kleine buurthuisjes, speeltuinverenigingen en stichtinkjes voor maatschappelijke dienstverlening aan tafel om de gemeentelijke middelen te besteden. Ze stuurden daarom actief aan op schaalvergroting. Een nieuwe generatie welzijnsdirecteuren zag daar wel brood in en zo ontstonden met wederzijds goedvinden de welzijns-supermarkten die we inmiddels kennen: grote, vaak regionaal opererende instellingen met een aanbod van peuterspeelzaal tot gecoördineerd ouderenwerk. Deze instellingen móesten zich wel als bedrijven gaan gedragen: arbeidsdeling, meerdere managementlagen, human resources management en aparte afdelingen voor financieel management en marketing. Dat laatste was zeker nodig in gemeenten waar aanbestedingen plaatsvonden.

**Prestatiecontract** De winst van die schaalvergroting was professioneler welzijnswerk, maar daar stond wel een verlies tegenover: in het heersende model – de beleidsgestuurde contract-financiering, BCF – staat de burger buitenspel. Op operationeel niveau is dat niet altijd een probleem: veel welzijnswerkers zijn prima in staat om in nauw overleg met burger (bewoners, cliënten) hun aanbod vorm te geven. Het probleem is dat de institutionele logica de andere kant op werkt: op topniveau bepalen welzijnsambtenaren en welzijnsdirecteuren wat het aanbod is, in de hoop dat dat aansluit bij wat burgers willen. Ze leggen dat vervolgens vast in een prestatiecontract. Dat zet welzijnswerkers op het verkeerde been: van hen wordt verwacht dat ze noden en problemen opsporen, waarvoor gemeentelijke budgetten moeten worden ingezet – het vinden van eigen capaciteiten van burgers is in dat model onpraktisch: je verliest daarmee de grond voor overheidsfinanciering.

Naast dat perverse effect van BCF (meer oog voor problemen dan voor capaciteiten) was er nóg een probleem: een groep

zeer kwetsbare burgers bleef in de kou staan. Het gaat dan om de mensen die ernstige problemen ervaren op een breed spectrum: van gezondheid (leefstijl, verslaving) via wonen en opleiding, werk en inkomen tot veiligheid (als slachtoffer én als dader). Ondanks – of dankzij? – professionalisering en schaalvergroting bleven zij verstoken van effectieve hulp. Ze kregen soms tientallen professionals over de vloer die nauwelijks met elkaar samenwerkten, elk hun eigen protocollen en methoden gebruikten en zich op hun eigen specialisatie terugtrokken zodra het te moeilijk werd. Dat lag (meestal) niet aan de inzet van werkers, maar veeleer aan de modellen als de BCF en andere op verstrekingen gebaseerde financieringssystemen.

**Burgerkracht** Kennelijk – zo zou je kunnen concluderen – is er voor een betere samenhang in de uitvoering van sociaal werk méér nodig dan integratie van regelingen op beleidsniveau. Ook na 25 jaar Welzijnswet zijn opbouwwerk (community development) en maatschappelijke dienstverlening (social case work) gescheiden werelden. Die conclusie legt de lat hoog voor de aanstaande gigadecentralisatie. We zijn er niet als gemeenten en rijk in het kader van een bestuursakkoord op hoog niveau afspreken om regelingen op het gebied van zorg, jeugd en werk bij elkaar te voegen. Als we werkelijk willen dat gemeenten dat momentum aangrijpen om meer werk te maken van effectief lokaal sociaal beleid, dan moet er een andere institutionele logica komen van welzijnswerk en de aanpalende gebieden. De overheid moet daarin een terughoudende, maar toch cruciale rol spelen.

In opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling hebben Jos van der Lans en ondergetekende eerder dit jaar op basis van literatuurstudie, interviews en debatten op het internet een pleidooi gehouden om daarbij beter gebruik te maken van ‘burgerkracht’.<sup>1</sup> Door beter voort te bouwen op de kracht van burgers zelf (die sinds de tijd van de vroeg twintigste-eeuwse welzijnswerken enorm is toegenomen) kan het sociaal beleid zelfs met minder geld een stuk effectiever worden. Dat geldt om te beginnen voor de dienstverlening aan de zeer kwetsbare burgers die elke gemeente heeft. Hoe kwetsbaar ook: de meesten van hen hebben ergens (in henzelf of in hun netwerk) wel capaciteiten. Het is de kunst die op te sporen en te benutten, bijvoorbeeld in eigen-krachtconferenties. Maar het geldt zeker voor de kracht van al die niet zo heel kwetsbare burgers, zowel financieel als in natura. Niet alleen het uitvoerende welzijnswerk moet zich meer dan nu



*Gemeenten wilden niet met tientallen speeltuinverenigingen aan tafel*

richten op het faciliteren van die krachten, ook de instituties moeten zich daarnaar inrichten. Mogelijk vergt dat de opzet van een nieuw type welzijnsorganisaties: meer van burgers zelf (bijvoorbeeld in coöperaties of wijkverenigingen), met burgers als uitvoerders en als (zelf)bestuurders.

### **Verleiden**

Voor gemeenten heeft onze gedachtegang ingrijpende consequenties: burgerkracht laat zich immers niet afdwingen. Gemeenten zullen nu eens krachtdadig moeten optreden, dan weer uiterst subtiel, tot op het randje van niet optreden.

Bij de dienstverlening aan zeer kwetsbare burgers zullen ze zich zeer actief en dominant moeten opstellen: er is niemand anders die dat kan. Op dit moment is die dienstverlening nog zeer verkokerd, zowel bij gemeentelijk gefinancierde dienstverlening gaat (denk aan het niemandsland tussen de diensten voor Werk en Inkomen en voor Welzijn) als bij bijvoorbeeld de inspanningen van GGZ, verslavings-zorg, verpleging & verzorging, ziekenhuizen, thuiszorg enzovoort. Die laatste verkokering zal ook na de komende gigadecentralisatie niet zijn opgelost. Gemeenten zullen hun eigen inspanningen

beter moeten coördineren én anderen moeten verleiden om zich daarbij aan te sluiten. Het opzetten van sociale wijkteams (zoals in Enschede en Leeuwarden) lijkt daarvoor een geschikt vehikel, al blijkt bij het opzetten daarvan ook hoe hardnekkig de verkokering is.

Bij de facilitering van burgerkracht van al die niet zo heel kwetsbare burgers staan gemeenten voor een paradoxale opdracht: ze moeten zorgen dat de civil society zich optimaal kan ontwikkelen, maar staan ten opzichte van burgers niet in een gezags-verhouding. Met andere woorden: ze kunnen burgers vragen om zich om elkaar te bekommeren, maar hen ertoe verplichten werkt niet. Wat ze hooguit kunnen, is: vragen, aanmoedigen, verleiden, ondersteunen, faciliteren en soms een beetje onderhandelen. Dat vergt een veel minder dominante opstelling. In de relatie met de welzijnsinstellingen betekent dat bijvoorbeeld, dat gemeenten beter kunnen kiezen voor vormen van cofinanciering: stop er pas geld in als anderen – fondsen, bedrijven maar vooral: burgers – bereid zijn er middelen (geld of capaciteit) in te investeren.

De Wet werken naar vermogen zou hier een rol kunnen spelen. In principe. Duidelijk is dat reguliere banen met

loondispensatie slechts zijn weggelegd voor een deel van de doelgroep van die wet. Een ander deel heeft zulke ernstige problemen (met gezondheid, of maatschappelijk functioneren) dat hun 'nut' ook in de sfeer van de maatschappelijk nuttige activiteiten beperkt zal zijn. Zij zouden zich hooguit nuttig kunnen maken met een intensieve begeleiding, waarvoor echter de middelen lijken te ontbreken. Tussen die uitersten bevindt zich een groep mensen (nu nog vallend onder WWB, Wajong of – waarom niet? – WSW) die zich verdienstelijk zou kunnen maken met klussen op het gebied van toezicht, onderhoud en vormen van eenvoudige dienstverlening op wijkniveau. Een deel van hen doet dat ook nu, in maatschappelijke of sociale activeringsplekken. Her en der wordt al gedacht aan de opzet van een soort wijk-bedrijven om zulke klussen een onderdak te geven; een koppeling met wijkcoöperaties van burgers ligt dan voor de hand.

Daar liggen kansen, maar ook risico's. Een prominent probleem bij veel mensen in deze doelgroep, is hun gebrek aan motivatie. Tegen die achtergrond is het verontrustend dat in de ontwerpen van de wet Werk naar Vermogen zo nadrukkelijk wordt gesproken van een 'participatieplicht' voor mensen met een bijstandsuitkering. Dat klinkt reuze doortastend, maar is niet meer dan spierballentaal. Genoemde doelgroep verplichten tot maatschappelijke inzet schiet zijn doel voorbij. Welke oudere, welk kind, welke bewoner zit er te wachten op bijstandsgerechtigden die tegen heug en meug maatschappelijke taken komen uitvoeren? Als het doel is om te korten op de bijstandsuitkering, doe dat dan niet via de band van de participatieplicht.

Ten slotte: het zit gemeenten minder in de genen dan regels stellen en handhaven, maar verleiden kun je echt leren. ■■

**Nico de Boer** is onderzoeker/publicist in zorg en welzijn. [post@nicodeboer.nl](mailto:post@nicodeboer.nl).

#### Noot

1. Burgerkracht, de toekomst van het sociaal werk in Nederland, zie: [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl).

Meer informatie? Kijk op [www.kennisbanksocialezaken.nl](http://www.kennisbanksocialezaken.nl)

## COLUMN

# Eigen kracht

Eigen kracht is tegenwoordig een toverwoord. De term speelt in op de terugtrekkende overheid en het feit dat mensen hun eigen geluksmachine ter hand moeten nemen. En het verhuult pijnlijke bezuinigingen...

Jarenlang hebben (zelf)organisaties van uitkeringsgerechtigden gepleit voor het respecteren van de eigen kracht van mensen in kwetsbare posities. Velen tonen die kracht in vrijwilligerswerk, zoals het lidmaatschap van een cliëntenraad, werkzaamheden in de belangbehartiging of door activiteiten bij een kerk of buurthuis.

Juist deze vrijwilligers stellen er eer in om 'iets' voor de samenleving terug te doen. Ze dragen bij naar vermogen, zijn zelfredzaam en op hun manier maken zij deel uit van de 'civil society'. Deze mensen doen hun stinkende best. Voor hen werkt een wettelijke plicht op tegenprestatie alleen maar als belastende beeldvorming, alsof ze alleen maar 'profiteurs' zijn.

De laatste maanden krijgen we een zorgwekkend signaal: vrijwilligers die afhaken omdat ze hun werkzaamheden niet meer voor elkaar krijgen. De eigen situatie met een chronische kwaal of lastige omstandigheden managen is vaak al een behoorlijke klus. Nu komen de zich stapelende bezuinigingsmaatregelen van het kabinet bij hen ook in hun eigen portemonnee terecht.

Een vrijwilliger vertrouwde me toe: 'Ik kán het niet meer, de mensen uitleggen hoe ze alles moeten regelen, terwijl ik zelf ook niet meer weet hoe ik rond moet komen.' Die uitzichtloosheid maakt murw. De eigen kracht vloeit weg als gevolg van financiële tegenvallers die keer op keer opgevangen moeten worden. En –fnuikend- zonder dat er een perspectief op 'beter' is.

Als we als samenleving en overheid willen blijven spreken over eigen kracht moeten we op zijn minst zorgen dat er perspectief op beter is en blijft! Waar blijven we met onze 'civil society' als we dergelijke krachtige mensen laten afhaken?

Dat alleen al is de reden om als gemeenten tegen de bezuinigingsstroom in een krachtig ondersteuningsbeleid (de term armoedebeleid is 'uit') te voeren. Doen jullie ook je stinkende best?!

Wilma Kuiper  
Stichting CliP