

Uit de wurggreep

Gemeenten en welzijnsorganisaties houden elkaar vaak in de wurggreep. Dit thema kwam eerder dit jaar op een geanimeerde gezamenlijke conferentie* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Maatschappelijk Ondernemers Groep (MOgroep) aan de orde. Ron Stevens en Wiebrand Top bespreken die klem en geven aan hoe daar uit te komen. Het gaat niet alleen om verzakelijking van de verhouding; de echte kansen liggen in de inhoudelijke ontwikkeling en versterking van het welzijnswerk. Kansen zijn er volop.

RON STEVENS EN WIEBRAND TOP

Wat is die wurggreep? Gemeenten en welzijns-ondernemers hebben een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. De afhankelijkheid wordt veroorzaakt en versterkt door een aantal factoren: de gemeenschappelijke geschiedenis, de kwetsbare positie van de welzijnsondernemers als afhankelijke (territoriale) monopolist, onduidelijke afspraken met daaraan verbonden verkeerde verwachtingen en natuurlijk de actuele druk op budgetten vanwege bezuinigingen. Deze factoren zijn in gemeentelijke en welzijnskringen bekend. Minder

bespreekbaar zijn de soms verstikkende lokale netwerken. Het gaat dan om bestuurders en managers die elkaar langs verschillende wegen ontmoeten en beïnvloeden; niet alleen in contractonderhandelingen, maar ook via de politiek en in het private domein. Binnen deze natuurlijk gegroeide verhoudingen ontstaat regelmatig de situatie dat welzijnsondernemers en gemeenten elkaar meer in de weg zitten dan dat ze in een zakelijke verhouding knelpunten opruimen. Op deze wijze belemmeren ze elkaar eerder dan dat ze de kracht van elkaar gebrui-

ken om een sterk sociaal beleid neer te zetten.

Belangrijk thema voor gemeenten is de ontwikkeling van stuurkracht. Het lukt het merendeel van de gemeenten nog onvoldoende om de vraag aan welzijnsondernemers helder te formuleren. In dat geval lukt het ook niet om de professionaliteit en de kwaliteit van welzijns-ondernemers maximaal te mobiliseren en in te zetten. Op deze wijze lopen gemeenten het risico dat dienstverlening en kwaliteit niet voldoende worden georganiseerd. Hoe kom je als partijen uit die

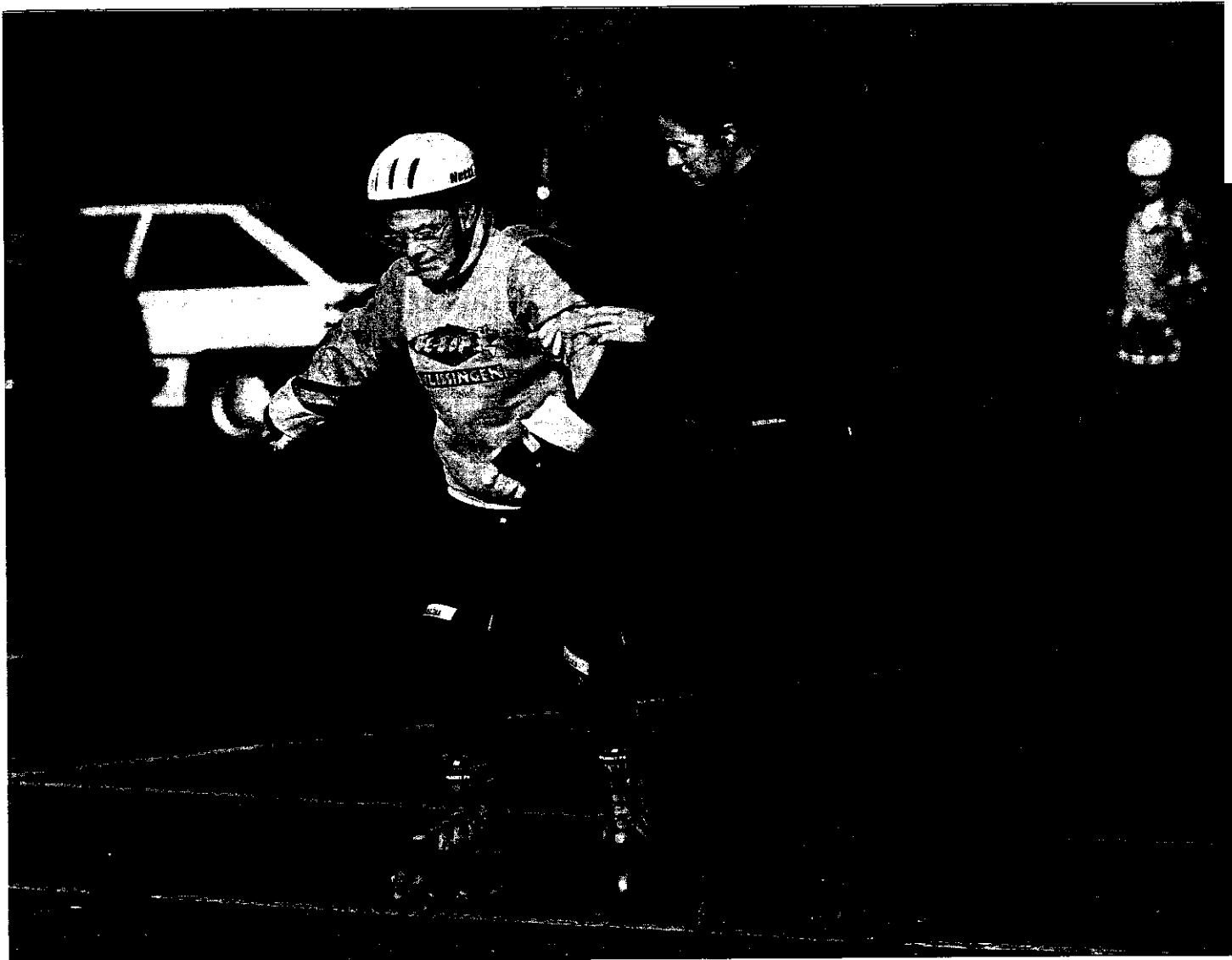


FOTO: MARTIJN BEEKM

klem? Het antwoord lijkt eenvoudig. Door de verhouding tussen partijen te verzakelijken om de dienstverlening te vergroten. Door heldere afspraken te maken over de producten en diensten die de welzijnsondernemer levert, tegen welke prijs waarvoor wordt geleverd, en over de effecten die beide daarvan verwachten. Een gezonde en vooral zakelijke relatie is noodzakelijk. Daar zijn alle partijen het over eens. Voor de gemeenten, omdat zij steeds meer moeten sturen op de inhoud en de samenhang van het sociaal beleid en de sociale infra-

structuur. Zij moeten inzicht hebben in de effecten van hun inzet. Door de opeenvolgende decentralisatiemaatregelen liggen er steeds meer verantwoordelijkheden en risico's bij de gemeenten en welzijnsorganisaties. Deze decentralisatietendenzen zal niet ophouden, maar toenemen. Het meest actuele voorbeeld is de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (WMO). Verzakelijking is voor gemeenten de enige en noodzakelijke route om voldoende stuurkracht te organiseren voor de grote bestuurlijke opgaven die er liggen.

Voor welzijnsondernemers vormt een zakelijke verhouding met de opdrachtgevers de voorwaarde om maatschappelijk te ondernemen. Zo ontstaat ruimte. En deze ondernemersruimte is van belang voor het voortbestaan en de ontwikkeling van de welzijnsondernemingen. Ondere delen van het sociale domein, zoals sport, zorg, en onderwijs, maken deel uit van een arena die steeds meer marktgericht is georganiseerd. De partners én concurrenten van de welzijnsondernemers werken ook volgens marktprincipes. Daarom moeten welzijnsonderne-

DEBAT: *Een zakelijke dienst*

mers hun ondernemersruimte gaan organiseren!

Belemmeringen

In de praktijk is het niet eenvoudig om de route van verzakelijking daadwerkelijk in te vullen. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste zijn de risico's en de 'kosten' van verandering groot. Voor gemeenten betekent een verzakelijking van de relatie bijstellen van verwachtingen, omdat duidelijk wordt welke prestaties door de welzijnsorganisatie met het beschikbare budget mogelijk zijn. Dat is politiek-bestuurlijk gezien een vervelend verhaal: we krijgen minder en moeten meer betalen. Een tweede aspect is dat verzakelijking van de ambtelijke organisatie een specifieke deskundigheid vraagt die niet altijd beschikbaar is. Ten derde wordt de burger steeds kritischer: komen de aangeboden diensten wel overeen met de vraag? De verzakelijking confronteert de welzijnsondernemer met de bestaansvraag. Een zakelijke verhouding vraagt een organisatie met een sterke bedrijfsvoering. Niet altijd zijn de middelen en is de schaal aanwezig om dat te regelen. De welzijnsondernemer wordt geconfronteerd met financiële en personele risico's. Verschillende opties staan open: terugtrekken op de kerntaken, uitbreiding van diensten in opdracht van andere partijen (bijvoorbeeld woningbouwcorporaties of politie) en/of schaalvergroting. Enkele welzijnsorganisaties hebben zich op die weg begeven, met wisselend resultaat. Voor beide partijen geldt dat de wurggreep weliswaar tot grote risico's leidt, maar dat het elkaar 'loslaten' ook veel kost. Dat dilemma én gemeenschappelijk inzicht brengt ons tot de conclusie dat partijen die de stap naar verzakelijking van de

relatie zetten voldoende gefaciliteerd moeten worden. Verzakelijking is onafwendbaar, ook met het oog op andere maatschappelijke ontwikkelingen (Europese wetgeving, WMO, brede school enzovoort). Wij adviseren het noodzakelijke veranderingsproces gestructureerd aan te pakken en ook om het methodisch als verandertraject te organiseren. Op dit terrein ligt een belangrijke opgave voor de VNG en voor de MOgroep, die het proces landelijk kunnen stimuleren en ondersteunen. Overigens ontstaan ook in gemeenten en bij welzijnsondernemers steeds meer inspirerende voorbeelden van verzakelijking en van de winst die dat kan opleveren. Zo zijn er welzijnsondernemingen die samenwerkingsrelaties aangaan met andere besturen, op het terrein van onderwijs om de brede school te organiseren en op het terrein van zorg om straks adequaat te kunnen werken met de WMO. Door samenwerkingsrelaties of fusies vergroten welzijnsondernemers hun organisatieschaal. Deze organisatieschaal is nodig om de kwaliteit van de dienstverlening en van de eigen bedrijfsvoering te borgen en te versterken. Een sterke organisatie met een sterke positie op een veel breder deel van het sociaal beleid is het resultaat.

Strategisch perspectief

Het risico van de discussie over de gespannen verhouding tussen gemeenten en welzijnsondernemers is dat die discussie voorbijgaat aan de inhoud van het werk. De kracht van welzijnsondernemers ligt immers in de uitvoering van het welzijnswerk binnen de overeengekomen kaders. De uitvoering en de resultaten bepalen mede de bestuurlijke prioriteiten van de gemeentebesturen. De gemeentebestuurders zoeken naar

nieuwe benaderingen op tal van terreinen, zoals de bestrijding van achterstand bij jonge kinderen op 'brede' scholen; het organiseren van een sluitende aanpak en hulp voor jongeren, het verbeteren van de veiligheid in de buurten, het benutten van de potenties van de bewoners in de wijken, het organiseren van een samenhangend zorgaanbod voor ouderen. Bestuurlijk wordt langzaam maar zeker alle prioriteit bij de uitvoering gelegd. Wij zien een belangrijke rol voor het welzijnswerk in het brede sociale domein weggelegd. Voorgaande ontwikkelingen en kansen vragen om een integrale aanpak en om samenwerking tussen veel partijen in de uitvoering. De welzijnsondernemers kunnen nu een sterke positie binnen het sociale domein verwerven, dat zo enorm in beweging is, door hun ervaring, kennis en professionaliteit te gebruiken. De kracht van het welzijnswerk is dat het kan verbinden en schakelen tussen partijen. In de lokale situatie is het welzijnswerk immers actief op vrijwel alle onderdelen van het sociale domein. Het welzijnswerk kent de bewoners en hun vragen en beschikt over de professionals om de vernieuwing van het werk te organiseren. Ten slotte zijn het ook de welzijnsondernemers die al jaren samenwerken met de lokale overheid en die daarom de dilemma's goed kennen. Als het de welzijnsondernemers lukt een onafhankelijke positie in te nemen en om vertrouwen te (her)winnen, ontstaat voldoende gezag om de rol van 'verbinder' in te vullen.

Nieuwe kansen door de WMO

De welzijnsondernemers kunnen die positie verwerven op verschillende terreinen. De WMO is cruciaal voor dit proces. Wij denken dat hier een immense kans ligt voor de wel-

zijnsondernemers. Zij zijn in staat om zich inhoudelijk te profileren door nieuwe methodieken en onorthodoxe aanpak(ken) van problemen te ontwikkelen en aan te bieden aan de gemeentebesturen. De gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheid: wettelijke bevoegdheden, extra budgetten en daarmee de regie over een doeltreffend zorgaanbod binnen de eigen gemeente en de regio. Tegelijkertijd betekent die nieuwe grotere verantwoordelijkheid meer risico's voor de gemeenten. Niet in de laatste plaats door de voortschrijdende extramuralisering van de zorg (het scheiden van wonen en zorg zodat mensen zo lang mogelijk de noodzakelijke zorg kunnen ontvangen). In de toekomst zal de stijgende vraag naar zorg door de ontgroening en vergrijzing van de bevolking leiden tot stijgende kosten van het zorgaanbod. De huidige regering doet tevens een groot beroep op de zelfredzaamheid van burgers. Indien welzijnsondernemers op een slimme manier de civil society in hun werkgebied kunnen versterken, dan ligt op dit vlak een grote markt.

Een aantal burgers redt zich wel; zij zijn in staat om hun eigen hulpnetwerk in te richten. Dat is ook de doelgroep die met de persoonsgebonden budgetten het beste uit de voeten kan. Andere burgers zullen hiertoe niet in staat zijn en zij blijven aangewezen op de bestaande voorzieningen. Ook deze burgers verwachten een uitstekende dienstverlening, die vraaggeoriënteerd is ingericht. Ook gemeenten hebben vraaggerichte dienstverlening hoog in het vaandel staan. Dat is herkenbaar aan hun inzet op veel terreinen. Voorbeelden zijn de methode van wijkgericht werken, het inrichten van woon-zorgzones met bijbehorende wijkservicepunten en de

pogingen van gemeenten om samen met hun partners tot betere dienstverlening richting de burger te komen: het loket voor welzijn, wonen en zorg. Gemeenten zullen vanuit deze kennis en ervaring ook de uitvoering van de WMO willen organiseren.

Compleet

Als welzijnsondernemers hun positie willen verwerven op het terrein van de WMO, moeten zij nu werken aan de beantwoording van twee vragen. In de eerste plaats de vraag welke strategische partners nodig zijn om een compleet aanbod te organiseren. Een mogelijke samenwerking zal veel vergen van welzijnsondernemers, omdat de meeste organisaties in de zorg en het onderwijs op een andere schaal werken en in andere marktverhoudingen opereren. Overigens maakt dit laatste samenwerking nog meer de moeite waard, omdat dit vaak niet het sterkste punt van welzijnsondernemingen is.

De grootste opgave vormt echter de uitwerking van nieuwe samenhangende zorg-welzijnconcepten, op voorwaarde dat ze makkelijk uitvoerbaar zijn en voldoen aan de kwaliteitseisen van de overheid (vraaggericht, zelfstandigheid van de burger centraal en kwaliteit in dienstverlening). Wanneer welzijnsondernemers beide opgaven vervullen ontstaat een nieuwe markt en nemen dezelfde welzijnsondernemers een nieuwe positie in. Als vanzelf ontstaat dan een andere verhouding met gemeenten: inhoud en niet geschiedenis bepaalt de gemeenschappelijke agenda. De verzaakelijking van de verhoudingen tussen de welzijnsondernemers en de gemeenten is noodzakelijk en onontkoombaar. Het is van groot belang om dat proces te sturen en

steun te bieden. De echte kracht van de welzijnsondernemers zit in de inhoud. Daar bieden zich voldoende kansen aan. Als het welzijnswerk zijn natuurlijke positie inneemt als mede-uitvoerder van kerntaken in het sociaal beleid, en als het lukt om in het brede krachtenveld binnen het sociale domein de rol van verbinder in te vullen, dan verdwijnen de vragen over het bestaansrecht en de positie van het welzijnswerk als sneeuw voor de zon. De vraag is dan niet meer hoe uit de wurggreep te komen, maar hoe de gemeenten en de maatschappelijk ondernemers elkaar meer ruimte kunnen geven voor het oplossen van tal van problemen waar we in Nederland voor staan.

Ron Stevens en Wiebrand Top zijn werkzaam bij adviesbureau BMC.

*Zie voor de verslagen van de conferentie www.vng.nl en www.mogroep.nl