

# Beleids- en organisatiekeuzes noodzakelijk

## Nieuwe rol en werkwijze diensten Maatschappelijke Ontwikkeling

Gerbrich Kuperus, Marian Dobbe-Kluijtmans,  
Sebastiaan van den Bogaard en Jaring Hiemstra

**Het is een reëel risico dat de bezuinigingen op het gebied van Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) juist neerslaan bij die mensen die het al moeilijk hebben. Daarom is het noodzakelijk fundamenteeler na te denken over het beleid, de rol, de werkwijze en de organisatie van de sector MO. Wat zijn de belangrijke ingrediënten voor verandering?**

De komende jaren moet in de publieke sector fors worden bezuinigd. Grote steden hebben inmiddels al de eerste bezuinigingsvoorstellen doorgevoerd. Daarbij is in enkele gevallen ook de 'kaasschaaf' gebruikt. Het doorvoeren van algemene kortingen op welzijnsinstellingen en sportverenigingen is daar een voorbeeld van. Ervaringen uit eerdere bezuinigingsrondes laten zien dat het hanteren van de 'kaasschaaf' bij dergelijke organisaties vaak tot ongewenste effecten leidt. Ten eerste maken de – door de gemeente gefinancierde – organisaties keuzes die de gemeenten zelf niet zouden maken. Ten tweede leidt deze aanpak tot cumulatie van verschraving van de steun aan diegenen die de steun écht nodig hebben.<sup>1</sup> Dat zorgt niet alleen voor problematische individuele situaties, maar op de lange termijn ook voor hogere maatschappelijke kosten.

Wij zien het als een morele verplichting om de komende jaren – waarin fors bezuinigd moet worden – keuzes te maken die kwetsbare mensen, gezinnen en sociale structuren zoveel mogelijk ontzien. Wij willen een stap verder gaan:

met de bezuinigingsnoodzaak zou de rol en de werkwijze van gemeenten zodanig veranderd moeten worden, dat de echte hulpbehoevenden beter geholpen worden. Dit vraagt niet om incrementele veranderingen, maar om meer ingrijpende veranderingen.<sup>2</sup> Niet alleen in beleid, maar ook in de organisatie van diensten MO. De inhoudelijke beleidsmatige verandering zou in ieder geval vier ingrediënten moeten bevatten (figuur 1).



1. Durf meer te differentiëren



2. Stel participatie en economische zelfstandigheid centraal



3. Maak meer gebruik van de civil society en zet in op samenwerking



4. Gebruik het Zweedse model om kwaliteitsverbetering te ondersteunen

Figuur 1. ingrediënten voor een andere rol



Foto: Herman Keppy

Grote steden hanteren de 'kaaschaaf', want het moet een onse minder...



### Durf meer te differentiëren (1)

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om een aantal basisvoorzieningen te garanderen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) maakt in het advies 'Verschil in de verzorgingsstaat' een heldere analyse over hoe de overheid de kwetsbare groepen steeds minder weet te bereiken.<sup>3</sup> Dit ondanks de toegenomen welvaart. De conclusie is dat de overheid te veel een 'one-size-fits-all-benadering' toepast. Steven de Waal pleit bijvoorbeeld voor een nieuwe balans in de jeugdzorg tussen een generalistische aanpak (alle kinderen zien) en een specifieke aanpak (sommigen beter volgen of zelfs opzoeken).<sup>4</sup> Te vaak worden generieke maatregelen getroffen voor specifieke problemen of blijft de sector projecten subsidiëren waarvan het doel niet duidelijk is, terwijl de maatschappelijke uitdaging voor een specifieke doelgroep door de overheid vaak precies te benoemen is. Door hier kritischer naar te kijken, kan kwaliteit worden verhoogd én kunnen kosten worden verlaagd als men de generieke interventies durft af te bouwen en projecten durft stop te zetten.

Er zijn verschillende goede voorbeelden te noemen van hoe gemeenten het verschil maken door maatwerk te leveren. De uitdaging voor gemeenten is niet om nieuwe experimenten en pilots te starten, maar om bewezen goede aanpakken ook echt te implementeren.<sup>5</sup> Een voorbeeld is de gemeente Rotterdam (Bureau Frontlijn), die jongeren uit de gevangenis individueel begeleidt. Het recidivepercentage is teruggebracht van 85 naar 10 procent. Dit succes is te verklaren door de intensieve individuele begeleiding van de jongeren. De begeleiders betrekken de totale leefomgeving (gezin, school, werk en vrijetijdsbesteding) van de jongeren in hun aanpak, waarbij ouders een cruciale rol spelen.<sup>6</sup> In Enschede experimenteren de gemeente en de woningcorporaties met

de nieuwe aanpak 'de wijkcoaches'. Deze wijkcoaches met veel autonomie en mandaten gaan in prachtwijken langs de deuren. De wijkcoaches (ook wel bekend als 'sociale huisartsen') kunnen de eerstelijnsactiviteiten van verschillende instellingen overnemen en maken de wereld voor mensen met een achterstand overzichtelijk.<sup>7</sup> (Multi)problemen pakken de sociale huisartsen slagvaardig aan. Dit soort inspirerende voorbeelden vragen om navolging. De kern is steeds: om maatwerk te kunnen bieden, moet er voldoende handelingsvrijheid zijn in de frontlinie en moet de kenniskaart op orde zijn. Met een kenniskaart bedoelen wij dat de gemeente zelf beschikt over strategische informatie over doelgroepen, zodat ook daadwerkelijk recht op het doel kan worden afgegaan.



### Stel participatie en economische zelfstandigheid écht centraal (2)

De sociale dienst gaat traditioneel over 'werk' en de dienst MO over 'participatie' in brede zin (zij richt zich op zorg, cultuur, sport en sociale cohesie). Vaak onderstrepen professionals dit onderscheid, terwijl de huidige maatschappelijke opgave juist vraagt de beleidsterreinen met elkaar te verbinden. In een groot aantal gemeenten benutten de dienst MO en de sociale dienst de potentie van een intensieve samenwerkingsrelatie onvoldoende.

Participatie is een belangrijke sleutel om individuele problemen op het terrein van bijvoorbeeld schulden, vereenzaming, overlast en een ongezonde leefstijl te voorkomen en (deels) op te lossen. Daarnaast heeft de commissie Bakker in haar advies 'Naar een toekomst die werkt' onomstotelijk vastgesteld dat we in Nederland het arbeidsmarktpotentieel ten volle moeten benutten om een antwoord te bieden op de toekomstige arbeidsmarktschaarste.<sup>8</sup> Het werken aan participatie en het zoveel mogelijk helpen van mensen naar economische zelfstandigheid is dus van groot maatschappelijk belang. Het doel van participatie ligt al ten grondslag aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en aan de bundeling van budgetten voor participatie (participatiefonds). Activiteiten van diensten MO zouden nog meer ten dienste moeten staan van participatie en economische zelfstandigheid. Ook de kansen die er liggen om doelgroepen te helpen naar grotere economische zelfstandigheid zouden veel meer moeten worden benut. Waarom zouden gemeenten bijvoorbeeld participatie niet veel meer als uitgangspunt nemen voor het gemeentelijke sport- en cultuurbeleid? De

gemeente Dordrecht is samen met de dienst MO, de regionale sociale dienst, Drechtwerk en partners in de stad - waaronder onderwijsinstellingen - volop aan het nadenken over het antwoord op deze vraag.

Het startpunt voor de samenwerking tussen diensten MO en de sociale diensten zou op uitvoerend niveau moeten zijn en niet op beleidsniveau of bestuurlijk niveau. Het is veel gemakkelijker vakmensen op uitvoeringsniveau te laten samenwerken dan samenwerking en integraliteit op bestuurlijk niveau te organiseren, zo stelt ook de RMO.<sup>9</sup>



### Meer gebruikmaken van de civil society en inzetten op samenwerking (3)

We moeten meer gebruikmaken van de kracht van de civil society. Dit wordt algemeen onderkend. De gedachte komt terug in verschillende wetten, waaronder de Wmo. Toch is er nog dikwijls sprake van een reflex van zelf doen. Dit heeft niet zozeer te maken met onwil of het gebrek aan professionaliteit, maar met het gebrek aan ervaring hoe het ook anders kan.

De civil society in Nederland heeft veel potentie. De uitdaging is om dit maatschappelijke middenveld veel meer (bewust) te ondersteunen in plaats van (onbedoeld) tegen te werken. Als de overheid daarin slaagt, vergroot ze niet alleen de kwaliteit van de lokale samenleving en het sociaal kapitaal, maar zal zij tevens kunnen besparen op initiatieven die ze tot dan toe zelf organiseerde. De overheid neemt nu nog te vaak initiatieven uit de samenleving over, waardoor de kracht van de civil society onvoldoende tot uiting komt. Door de civil society te ondersteunen, ontstaat er ruimte voor nieuwe initiatieven.

Een voorbeeld is de toename van hoogopgeleide werklozen die zich aanmelden als vrijwilliger. Door als gemeentevrijwilligerswerk te (blijven) ondersteunen, sla je twee vliegen in één klap. Onder aan de streep levert het geld op doordat deze groep arbeidsritme behoudt. Een ander voorbeeld is het initiatief van de studentenroeivereniging Orca in Utrecht. Het is een samenwerking van de roeivereniging (met een clubgebouw in Hoograven), de woningbouwcorporatie en de vele kinderen uit de (aandachts)wijk Hoograven. Het project 'Orca in de wijk' houdt in dat studenten van de roeivereniging met kinderen uit de wijk verbeterplannen voor de wijk maken. Daarnaast volgen de kinderen gymlessen in de roeiboot. Dit voorbeeld laat zien dat de driehoek studentensportvereniging, woningbouwcorporatie en de kinderen in de wijk echt



Foto: stockphoto

*Welk kind wil nu niet gymmen in de roeiboot?*

een bijdrage leveren aan het versterken van de sociale cohesie. De gemeente heeft het initiatief slechts ondersteund door een stimuleringssubsidie. De uitvoering lag volledig in handen bij de driehoek.<sup>10</sup>



### Gebruik het Zweedse model om kwaliteitsverbetering te ondersteunen (4)

Stichting Buurtzorg is een mooi voorbeeld hoe nieuwe toetreders kunnen zorgen voor fundamentele kwaliteitsverbetering.<sup>11</sup> Het Zweedse financieringsmodel voor zorg- en welzijnsaanbod is een inspirerend voorbeeld van hoe het uitdagen van nieuwe toetreders en samenwerking kan worden bevorderd. Het gaat ervan uit dat de gemeente scherp het gewenste resultaat benoemt en voor de realisatie ervan een vastgesteld bedrag beschikbaar stelt. Zij nodigt de partijen uit met voorstellen te komen om deze resultaten te realiseren. Partners zijn meer genoodzaakt elkaar op te zoeken en samen te werken, omdat zij zelden de complexe maatschappelijke problemen alleen het hoofd kunnen bieden. Dit Zweedse model bevordert de mate van resultaatgerichtheid, het leidt tot (soms onorthodoxe) samenwerkingscoalities en daarmee vaak tot creatievere oplossingen dan de oplossingen die worden bedacht in het huidige, meer verkokerde stelsel.

Het introduceren van het Zweedse model dwingt beleidsmakers en bestuurders de maatschappelijke vraagstukken te specificeren en te prioriteren. Deze helderheid over gewenste resultaten sluit aan op de noodzaak voor de lokale overheid

om recht op het doel af te gaan. Door de partners zelf een voorstel voor de aanpak te laten ontwikkelen, maakt de overheid maximaal gebruik van de expertise, creativiteit, kennis en ervaring van de partners. Dit draagt bij aan het lerend vermogen van de keten en maakt dat de gemeente veel gemakkelijker de vaak zo gewenste regierol op kan pakken.

### Effectiever

Directeuren van diensten MO zullen zelf de ploeg ter hand moeten nemen. Het is belangrijk een wenkend perspectief te hebben hoe het anders kán en móet als alternatief voor de dreigende ‘kaasschaaf’. De veranderagenda zou een *dubbelagenda* moeten zijn. In de eerste plaats moeten in gesprek met het bestuur de nieuwe uitgangspunten voor beleid worden geformuleerd. Dit is de inhoudelijke agenda. Hiervoor hebben we in dit artikel een eerste aanzet gedaan. Het is belangrijk om daarbij niet te vervallen in het maken van een ‘papieren visie’, maar te inspireren door voorbeelden te laten zien van werkwijzen waarvan is aangetoond dat die werken. Wij zien dat veel gemeentebestuurders ‘rijp’ zijn het anders te doen.

In de tweede plaats zullen ook de organisatie en werkwijze van diensten MO veranderd moeten worden. De dienst zal als gevolg daarvan kleiner worden. Professionals en managers moeten vorm geven aan een andere manier van werken. Dit vraagt om een professionaliserings- en ontwikkelagenda, waarbij de wijze waarop beleid wordt gemaakt ter discussie staat, de relatie met partners wordt vormgegeven en de wijze waarop wordt gestuurd onderwerp van gesprek zijn. De nieuwe rol en werkwijze van MO vraagt om een kleinere groep strategische beleidsambtenaren die meer flexibel inzetbaar zijn. De inhoudelijke agenda en de professionaliserings- en ontwikkelagenda moeten parallel worden uitgevoerd. Zo wordt er een dubbelslag gemaakt: effectiever beleid én een effectievere organisatie.<sup>12</sup>

Bij het vormgeven van beleidsmatige veranderingen kunnen de organisatorische consequenties niet worden geschuwd. De afgelopen jaren hebben diverse gemeenten bijvoorbeeld nogal wat ‘hulpconstructies’ opgezet om de onmacht van de publieke organisaties te repareren. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van stadsmariniers en ketenregisseurs die vaak tot doel hebben een maatschappelijk vraagstuk gecoördineerd te laten oplossen door de bureaucratie. Dit heeft vaak geleid tot aansprekende resultaten, maar ook tot hogere organisatiekosten. De hulpconstructies bevestigden deels ook de onmacht en ontnemen de energie om gebrekkige

samenwerking of focus op het resultaat op te lossen. Diensten MO zouden deze dubbelingen uit de organisatie moeten halen en daarmee kosten besparen.

**Gerbrich Kuperus, Marian Dobbe-Kluitmans, Sebastiaan van den Bogaard en Jaring Hiemstra** zijn organisatieadviseurs bij Hiemstra & De Vries.

#### Noten:

1. Ongeveer 10 procent van de Nederlandse bevolking zit in de gevarenzone om af te glijden of is al afgegleden in een gemarginaliseerde positie van armoede, isolement en perspectiefloosheid. Giltay Veth, D. (2009)
2. Zie voor een artikel over innovatie en bezuiniging: Brandt, W., J. Hiemstra en T. Overmans (2009). ‘Succesvol innovatief bezuinigen vraagt om gedifferentieerde aanpak’, *B&G magazine*. December, januari pp. 10-14.
3. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). ‘Verschil in de verzorgingsstaat, over schaarste in de publieke sector’, Den Haag.
4. Waal, S. de, (2009). ‘Jeugd gezondheidszorg: zijn we op de goede weg?’, *Bericht van een reiziger*, 18 november.
5. Giltay Veth, D. (2009). ‘Het rendement van Zalmgedrag’, *de projectencarrousel ontleed*, Den Haag.
6. Bureau Frontlijn Rotterdam, via [www.overgrenzen.net](http://www.overgrenzen.net).
7. Weggemans, H., J. Jonker en A. Smits (2009). ‘Dringen(d) achter de voordeur: nieuwe methodiek van hulp en ondersteuning in Enschede’. Enschede: gemeente Enschede.
8. Commissie Arbeidsparticipatie (2008). ‘Naar een toekomst die werkt’. Via [www.naarentoekomstdiewerkt.nl](http://www.naarentoekomstdiewerkt.nl).
9. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). ‘De Ontkokering voorbij’. Via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl).
10. Zie voor meer informatie: [www.nocnsf.nl](http://www.nocnsf.nl).
11. Zie het item ‘harde concurrentiestrijd in de thuiszorg’ (24 oktober 2009) van Nova op [www.novatv.nl](http://www.novatv.nl).
12. Dat managementdevelopment moet worden geïntegreerd in organisatieverandering wordt onder andere bepleit in het artikel: Vader, J. (2008). ‘Sleutels voor effectieve managementontwikkeling’, *Overheidsmanagement*, juli, pagina’s 14-17.

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