

**Verzakelijking in de welzijnssector:  
ideaal of catastrofaal?**

*Onderzoek naar verzakelijking en professionaliteit  
in het algemeen maatschappelijk werk*

Scriptie in het kader van de doctoraalstudie Andragogiek

**Irene Jonker**

Augustus 2002

**Verzakelijking in de welzijnssector:  
ideaal of catastrofaal?**

*Onderzoek naar verzakelijking en professionaliteit  
in het algemeen maatschappelijk werk*

**Irene Jonker**

*Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit der Psychologische, Pedagogische en Sociologische Wetenschappen  
Andragogisch Instituut  
Grote Rozenstraat 38  
9712 TJ Groningen*

*Eerste begeleider: Prof. Dr. G. Van der Laan  
Tweede begeleider: Drs. G.G. Toren  
Rijksuniversiteit Groningen*

## Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de opleiding Andragogiek van de Rijksuniversiteit Groningen. In september 1999 ben ik aan deze opleiding begonnen. Na de studie Maatschappelijk werk en Dienstverlening gevolgd te hebben, was ik toe aan wat meer diepgang en verbreding op theoretisch gebied. Daarnaast ambieerde ik niet direct een functie als uitvoerend werker in het maatschappelijk werk.

Desondanks is mijn interesse voor het maatschappelijk werk er niet minder op geworden. Juist de combinatie van een praktijkstudie en een wetenschappelijke opleiding als Andragogiek hebben voor mij een meerwaarde. In deze scriptie heb ik de beide terreinen met elkaar willen verbinden.

In het tweede doctoraaljaar van mijn studie op de universiteit kwam ik er achter dat ik een onderzoek wilde verrichten op het snijvlak van twee afstudeerterreinen van de studie Andragogiek. Dit zijn de afstudeerterreinen 'Sociale hulpverlening en gezondheidszorg' en 'Arbeid en organisatieagogiek'. Er is een duidelijke overlap aan te treffen tussen de twee terreinen. Zo heeft de professional in de hulpverlening of gezondheidszorg altijd te maken met de organisatie waarin hij werkzaam is. Een van de kenmerken van een professional is, dat hij autonoom is in zijn beroepsuitoefening. De professional heeft altijd een zekere mate van vrijheid in het handelen. Deze vrijheid is echter niet ongelimiteerd. In sommige situaties lopen professionals tegen bepaalde door de organisatie gestelde grenzen of kaders aan. De professional kan hier in de uitvoering van zijn beroep hinder van ondervinden.

Een belangrijk gegeven in de hulpverlening en gezondheidszorg is dat welzijnsinstellingen niet altijd geheel vrijwillig deze kaders aangeven. Dikwijls hebben zij te maken met subsidiegevers (veelal gemeenten) die bepaalde randvoorwaarden stellen, waardoor zij genoodzaakt zijn op sommige gebieden grenzen aan te geven.

In deze scriptie komen de processen die zich afspelen tussen de Algemeen Maatschappelijk Werk instelling, de professionals in deze organisatie en de subsidiërende gemeente aan bod.

Het afgelopen jaar zijn er veel mensen geweest die mij hebben geholpen en gesteund in deze afstudeerfase. Ik wil allereerst de mensen bedanken die ik heb mogen interviewen voor het onderzoek. Zonder hen was het niet mogelijk geweest dit onderzoek te verrichten. Daarnaast wil ik het Verwey-Jonker Instituut bedanken voor het feit dat ik het onderzoek vanuit hun organisatie mocht uitvoeren. Ik wil hier in het bijzonder Katja van Vliet en Willem Melief bedanken voor de begeleiding in het onderzoek. Daarnaast wil ik alle collega's van de afdeling 'Sociale Interventie', waar ik de afgelopen elf maanden deel van heb mogen uitmaken, bedanken voor deze leerzame en boeiende tijd.

Mijn dank gaat ook uit naar mijn afstudeerbegeleiders van de Rijksuniversiteit Groningen, Geert van der Laan en Koos Toren.

Tevens wil ik mijn ouders bedanken voor de mogelijkheid die ze mij geboden hebben om nog een tweede studie te kunnen doen. Hun aanmoediging en steun hebben zeker in dit eindresultaat bijgedragen. Als laatste gaat mijn dank uit naar Frank, die mij in momenten wanneer het tegenzat altijd weer wist op te beuren en te motiveren. Diverse keren heb jij stukken van mij doorgelezen en van commentaar voorzien. Jouw kritische blik en goede aanwijzingen hebben zeker bijgedragen in de totstandkoming van dit mooie eindproduct!

Utrecht, augustus 2002

Irene Jonker

## Samenvatting

### De opzet van het onderzoek en de ondervraagde cliënten

Dit afstudeeronderzoek richt zich met name op Algemeen Maatschappelijk Werk instellingen (vanaf nu AMW-instellingen genoemd). Het AMW is een eerstelijnsvoorziening voor hulpverlening bij psychosociale problemen. Het is een professionele welzijnsorganisatie die gericht is op materiële en immateriële problematiek en de verwevenheid hiervan. Het AMW is gratis en wordt voor een groot deel gefinancierd uit collectieve middelen van lokale overheden. Voorheen werd het AMW betaald door de Rijksoverheid. Vanaf het jaar 1989 is het decentralisatiebeleid doorgevoerd. Dit hield in dat de Rijksoverheid bepaalde taken en verantwoordelijkheden delegerde naar de gemeentelijke overheden. Dit betekent dat de gemeentelijke overheden nu het beleid moeten maken voor welzijnsinstellingen en ook de subsidiegelden over de verschillende welzijnsinstellingen moeten verdelen. Vanaf die tijd willen de gemeentelijke overheden meer zicht hebben in de besteding van de welzijnsgelden. Hierdoor stellen zij bepaalde randvoorwaarden op voor welzijnsinstellingen. Voor het AMW hebben dergelijke randvoorwaarden ook consequenties. Door dergelijke maatregelen is de verzakelijking in de welzijnssector doorgedrongen.

In het onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

*"Wat is de invloed van de verzakelijking op de professionele rol van maatschappelijk werkers?"*

Om tot beantwoording van deze probleemstelling te komen, is er naast de interviews met bovengenoemde groepen, ook een literatuuronderzoek en een documentenstudie verricht.

Voor het empirische onderzoek zijn er diverse mensen geïnterviewd. Allereerst zijn er diepte interviews gehouden met ambtenaren van gemeenten. Deze interviews hadden als doel meer zicht te krijgen in hoe de AMW-instellingen door gemeenten worden gefinancierd. Daarnaast zijn er diepte interviews gehouden met directeuren van AMW-instellingen. Directeuren van

dergelijke instellingen hebben een interessante positie. Zij staan namelijk tussen de ambtenaren van gemeenten en de maatschappelijk werkers van de instelling in. Hierdoor worden zij geconfronteerd met verschillende belangen. In de interviews wordt duidelijk wat voor processen zich hier afspelen.

De laatste diepte-interviews vonden plaats met maatschappelijk werkers. Er is getracht een beeld te verkrijgen of en op welke manier de verzakelijking invloed heeft op hun uitvoerende werk.

Uiteindelijk zijn er voor dit onderzoek 18 interviews gehouden. De uitkomsten van het onderzoek geven een eerste beeld van de invloed van de verzakelijking in deze sector, maar kunnen niet als representatief gezien worden voor het gehele werkveld.

## **Theoretisch gedeelte**

Zoals uit de probleemstelling valt op te maken staan twee thema's in het onderzoek centraal, te weten verzakelijking en professionaliteit. In het eerste gedeelte van het theoretisch kader zijn de trends van het welzijnsbeleid uitgewerkt. Door de eerdergenoemde decentralisatie hebben gemeentelijke overheden veel directer te maken met welzijnsinstellingen, en zo ook met AMW-instellingen. Gemeenten verstrekken immers de subsidiegelden aan dergelijke instellingen. Doordat de gemeenten meer zicht willen op de verleende hulp, en met name op het resultaat van deze hulp, hebben zij instrumenten ontwikkeld om de AMW-instellingen op af te rekenen. Veelal wordt er eens in de vijf jaar een budgetfinancieringscontract opgesteld tussen gemeenten en AMW-instellingen. In dergelijke contracten zijn de gemeente en de directeur van de AMW-instelling bepaalde afspraken overeengekomen. Het gaat hier om afspraken waarin het toe te kennen budget wordt gekoppeld aan een bepaald resultaat dat de instelling moet behalen.

In de budgetfinanciering is de gemeente verantwoordelijk voor het formuleren van de doelstellingen van het beleid en de instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering. Vanwege de afspraken die in het contract zijn opgemaakt, zijn AMW-instellingen genoodzaakt een aantal veranderingen binnen de organisatie door te voeren. Deze veranderingen hebben onherroepelijk gevolgen voor de uitvoerend werkers.

Zo worden maatschappelijk werkers vandaag de dag geacht efficiënter te werken. In de praktijk houdt dit veelal in dat de hulp- en dienstverlening kortdurender van aard wordt.

Daarnaast is er een ontwikkeling zichtbaar dat er productgericht gewerkt dient te worden. Een aantal gemeenten heeft te kennen gegeven dat de AMW-instelling de diensten van het AMW moet omzetten in producten. De gemeente kan op die manier beter controle en toezicht houden op de manier van werken en op de financiën.

In sommige instellingen worden met maatschappelijk werkers afspraken gemaakt over het aantal cliënten dat zij dat jaar moeten 'behandelen'. Dit betekent dat de werkers aan een zekere productienorm moeten voldoen. Dit heeft gevolgen voor de autonome positie van de uitvoerende professionals. Zij moeten enerzijds aan deze veranderende eisen van de werkgever voldoen en anderzijds moeten zij wel hun werkzaamheden kunnen verantwoorden. Voor enkele maatschappelijk werkers kan dit tot een conflict leiden. Maatschappelijk werkers moeten zich immers bewegen in het krachtenveld tussen cliënt, instelling en beroep.

In het theoretisch kader wordt ook aandacht besteed aan specifieke professionele competenties. Voor het daadwerkelijk hulpverlenen behoren maatschappelijk werkers over bepaalde vaardigheden te beschikken. Gastelaars onderscheidt een aantal persoonsgebonden vaardigheden, als de professionele attitude, het Fingerspitzengefühl en de professionele expertise. Deze vaardigheden zijn in de uitvoering van het beroep op te doen en vormen de kern van de professionele competentie van uitvoerende hulp- en dienstverleners.

Naast deze vaardigheden wordt ook aandacht besteed aan de organisatie (de AMW-instelling) waarin de maatschappelijk werkers werkzaam zijn.

## **Empirisch gedeelte**

Het was opvallend dat alle directeurs van instellingen een extern adviseur hebben aangehouden om hen te begeleiden in dit verzakelijkingsproces. Hetzelfde beeld was op te merken bij de ambtenaren van gemeenten. Ook zij hebben adviseurs in de arm genomen om een beter beeld te verkrijgen van hoe de AMW-instelling functioneert. Het blijkt dat gemeenten niet altijd even veel visie hebben op het AMW.

De AMW-instellingen worden op verschillende gronden gefinancierd. Over het algemeen zijn alle instellingen budgetfinancieringscontracten overeengekomen met de betreffende gemeenten, al is er wel verschil opgemerkt in de verschillende vormen. Zo wordt de ene instelling geacht de diensten in producten te verwoorden en wordt met de andere instelling van tevoren een bepaald te behalen resultaat overeengekomen. Er is wel een tendens waar te nemen dat gemeenten meer zicht willen hebben op de wijze waarop de subsidiegelden worden besteed en daarnaast willen zij meer resultaat zien van AMW-instellingen.

In de praktijk is er wel eens begripsverwarring ontstaan tussen de verschillende budgetfinancieringssystemen. Mede hierdoor is er in het theoretische gedeelte veel aandacht besteed aan de verschillende financieringssystemen.

Een aantal directeuren maakt zich zorgen over de toekomst van het AMW als de verzakelijking verder wordt doorgevoerd. Het afrekenen op resultaat en het splitsen van de producten van het AMW zijn allemaal gevolgen van de verzakelijking. Op het moment dat de gemeente irreële eisen gaat stellen aan een AMW-instelling, dan kan het voorkomen dat het AMW niet meer voor iedereen toegankelijk zou kunnen blijven. Zo was er een directeur die haar zorgen uitte over het mogelijke gevaar van afroming in deze sector.

Een andere directeur uitte eveneens zijn zorgen over 'de zwakkeren' in de samenleving. Het AMW is een basisvoorziening, speciaal voor mensen met lagere inkomens, de lager opgeleiden en de minderheden in de samenleving. Er moet voor hen een plek blijven waar zij, waar nodig, naar toe kunnen gaan. Daarom moet het AMW een basisvoorziening blijven en moet deze voorziening ook die erkenning krijgen.

Uit de interviews met de maatschappelijk werkers kwam naar voren dat zij een normale tot grote werkdruk ervaren. Zij gaven aan een verzwaring in de problematiek te constateren. Daarnaast zijn de problemen waar mensen mee komen nog meer verweven met elkaar dan voorheen.

Verder blijkt dat binnen AMW-instelling zoveel mogelijk kortdurende hulp wordt verleend. De maatschappelijk werkers die geïnterviewd zijn, werken bijna allemaal met het vijf gesprekkenmodel. Dit houdt in dat cliënten die bij het AMW komen, zichzelf na die vijf gesprekken weer moeten kunnen redden. Bij een aantal instellingen geldt dat de maatschappelijk werker, voor een verlenging van de hulpverlening, hiervoor toestemming moet vragen bij zijn werkbegeleider. Als deze dit verzoek honoreert, kan de cliënt langer gebruik maken van de



diensten van het AMW. Over een verlenging van de hulpverleningsduur wordt door de werkbegeleiders over het algemeen niet moeilijk gedaan.

Overigens spraken de maatschappelijk werkers wel positief over dit vijf gesprekken model. Ze gaven aan dat het model hen structuur kan bieden in het hulpverleningsproces. Zowel de maatschappelijk werker als de cliënt weet precies waar hij aan toe is.

Maatschappelijk werkers moeten de laatste jaren hun werkzaamheden kunnen verantwoorden. Veelal moeten zij uren schrijven en een nauwkeurige computergestuurde registratie van de cliëntgegevens bijhouden. In de praktijk blijkt dat enkele registratiesystemen niet adequaat functioneren. Dit resulteert erin dat de werker vaak onnodig veel tijd moet steken in de verwerking van gegevens. Het gaat hier naar hun zeggen vaak om tijd die anders voor de cliënt beschikbaar was.

Zeer opvallend was de grote ontevredenheid onder de maatschappelijk werkers over de werkbegeleiding binnen hun instelling. Enkelen gaven aan dat er totaal geen werkbegeleiding was, of dat zij dit enkel kregen van de oudere maatschappelijk werkers. Daarnaast blijkt dat de werkbegeleiders vaak niet meer uit het vak zelf komen, wat de maatschappelijk werkers als een gemis ervaren. Ze missen toch een bepaalde diepgang bij begeleiders die niet zelf uit het vak komen.

Ook blijkt in de praktijk dat de direct leidinggevenden veelal niet meer in hetzelfde gebouw werkzaam zijn als de maatschappelijk werkers. Zij kunnen hun leidinggevende niet gelijk aanspreken als er problemen zijn. Dit ervaren velen ook als een gemis. Op het moment dat er een crisis is binnen een AMW-instelling, dan maken de werkbegeleiders en het management dit niet mee. Volgens de werkers verliezen zulke leidinggevenden de 'feeling' met het eigenlijke maatschappelijk werk.

De oorzaak van de fysieke afstand kan liggen in het feit dat er de laatste jaren nogal wat fusies zijn geweest tussen welzijnsinstellingen.

Een van de belangrijkste en opvallendste resultaten uit de interviews was dat maatschappelijk werkers aangaven dat het eigenlijke werk de laatste jaren niet wezenlijk is veranderd. De condities waaronder zij moeten werken zijn wel veranderd. Zo moeten zij steeds meer verantwoording afleggen en is men meer gericht op het behalen van resultaat.

## Conclusies

Het is duidelijk dat de verzakelijking haar intrede heeft gedaan in de welzijnssector, en zo ook in het maatschappelijk werk. Zowel directeuren van AMW-instellingen als de maatschappelijk werkers moeten een omslag in het denken maken. Een omslag die ook zijn gevolgen heeft in de uitvoering van hun werk.

Doordat gemeenten een andere taal spreken dan directeuren van AMW-instellingen en maatschappelijk werkers is de gehanteerde terminologie binnen deze sector enigszins veranderd. Zo wordt er niet meer gesproken over diensten, maar over producten. Dit is voor sommigen in het werkveld wel eens moeilijk geweest en voor een enkeling is dit nog steeds moeilijk. Een aantal AMW-instellingen is al ver met het invoeren van verzakelijkte maatregelen binnen de instelling. Andere instellingen staan nog aan het begin van dit proces.

Wat duidelijk naar voren kwam in het onderzoek, is dat gemeentelijke overheden AMW-instellingen stimuleren een meer bedrijfsmatige cultuur binnen de instelling te creëren. Een cultuur waarbinnen verantwoording moet worden afgelegd en men duidelijke resultaten moet kunnen boeken. Enkele gemeenten willen voorafgaand aan de hulpverlening al een gewenst resultaat of effect kortsluiten. Directeuren van instellingen hebben moeite met het maken van dergelijke afspraken. Enkeligen wagen zich er wel aan dergelijke afspraken te maken en anderen verzetten zich er tegen.

Het is in het bovenstaande belangrijk om een verschil te maken in een zakelijke, efficiënte bedrijfsvoering en een bedrijfsvoering waar overal een prijskaartje aan wordt gehangen. Op het moment dat er van deze laatste situatie sprake is, dan worden maatschappelijk werkers afgerekend op producten en gaat de verzakelijking in mijn ogen te ver.

Gemeentelijke overheden zouden zich naar mijn idee nog eens goed moeten beraden over wat zij van AMW-instellingen vragen. Uit de interviews blijkt dat zij niet altijd een goed beeld hebben van wat het maatschappelijk werk precies doet.

Een belangrijke taak voor directeuren van AMW-instellingen is dat zij de vragen van de gemeente moeten toetsen op geldigheid. Zij moeten zich gaan afvragen of het wel reëel is wat de gemeente van hen vraagt. Dit moet telkens ter discussie worden gesteld. Op het moment dat de gemeente iets vraagt van een instelling, wat eigenlijk niet kan, dan moet de betreffende directeur dit ook zeggen tegen de gemeente. De directeur moet duidelijk kunnen uit-

dragen waar het AMW voor staat en wat wel en niet kan binnen de instelling. Op deze manier wordt er helderheid gecreëerd en weten alle partijen waar zij aan toe zijn.

Door de invoering van de verzakelijking in het maatschappelijk werk, moeten maatschappelijk werkers meer dan ooit tevoren verantwoording afleggen betreffende hun werkzaamheden. Daarnaast moeten velen bepaalde vooropgestelde productienormen halen. Dit betekent dat verantwoordelijkheden steeds lager in de organisatie komen te liggen. Van maatschappelijk werkers wordt verwacht dat zij als het ware kleine managers zijn. Dit houdt in dat zij heel andere competenties moeten aanleren. Hier zit een tegenstrijdigheid in. Enerzijds krijgen maatschappelijk werkers wel meer verantwoordelijkheden en anderzijds wordt hun discretionaire ruimte ingeperkt. Het gevaar bestaat dat maatschappelijk werkers in een spanningsveld terechtkomen, namelijk een spanningsveld tussen zichzelf als persoon en het beroep maatschappelijk werker.

Uit de resultaten kwam reeds naar voren dat maatschappelijk werkers niet tevreden zijn over de werkbegeleiding. Het blijkt dat de jongere maatschappelijk werkers begeleiding krijgen van de oudere werkers. Dit is niet altijd een ideale situatie. Daarnaast is gebleken dat de leidinggevenden niet altijd zelf uit het werkveld komen. Dit ervaren de geïnterviewde maatschappelijk werkers als een gemis.

Gemeenten en AMW-instellingen moeten zich realiseren dat werkbegeleiding voor maatschappelijk werkers erg belangrijk is. Tenslotte speelt het beroep zich merendeels af in spreekkamers. Het is voor maatschappelijk werkers belangrijk om feedback te krijgen op hun manier van werken. Voor de eigen ontwikkeling van de maatschappelijk werkers is dit zeer belangrijk. Het is niet juist om op dergelijke vormen van begeleiding te bezuinigen, evenmin op deskundigheidsbevordering. Als directeuren van AMW-instellingen en gemeenten de kwaliteit van de geboden hulp willen waarborgen, dan is goede begeleiding en deskundigheidsbevordering absoluut noodzakelijk.

De belangrijkste conclusie is dat de professionele rol van de maatschappelijk werkers volgens hen niet is aangetast door de invoering van de verzakelijking. Zij geven wel aan dat de randvoorwaarden waaronder zij moeten werken wel degelijk veranderd zijn. Zo moeten zij veel meer verantwoording afleggen als voorheen en moeten sommigen aan een bepaalde productienorm voldoen. Enkele maatschappelijk werkers geven aan de invloed van verzake-

lijking in hun werkomgeving te bespeuren. Maar het eigenlijke werk, in de spreekkamer, ten overstaan van de cliënt, verandert naar hun idee niet wezenlijk. Er wordt nog steeds methodisch gewerkt, alleen wordt het nu misschien iets anders gepresenteerd, namelijk op een manier dat de gemeenten er beter mee om kunnen gaan.

## **Aanbevelingen**

De belangrijkste aanbeveling, voortkomend uit dit onderzoek, is dat de directeuren van AMW-instellingen heel duidelijk voor een professionele organisatie zouden moeten kiezen. Een organisatie waarin professionele autonomie en handelingsruimte voorop staan. Uit de literatuur is gebleken dat AMW-instellingen dergelijke condities nodig hebben om een professionele organisatie te *kunnen* zijn.

Het zou naar mijn idee het beste zijn als de maatschappelijk werkers op hun professionele competenties en vaktechnische bekwaamheid worden aangestuurd. Managers van AMW-instellingen moeten niet klakkeloos de beleidsdoelstellingen van de overheid overnemen. Mochten zij dit wel doen, dan bestaat het gevaar dat de instelling de doelstellingen van een bureaucratische organisatie als de overheid gaan overnemen. Dit zou een verkeerde zaak zijn omdat AMW-instellingen zich willen profileren als een professionele organisatie. Directeuren zouden achter hun werkers moeten gaan staan en pleiten voor een professionele organisatie, waarin de doelstellingen van de organisatie voorop staan. Managers zouden een omgeving moeten creëren waarin de professionals op een deskundige wijze hun werkzaamheden kunnen verrichten. Directeuren en managers zouden een dienstverlenende, ondersteunende rol moeten innemen ten overstaan van de professionals in hun organisatie.

Maatschappelijk werkers zouden zichzelf als beroepsgroep ook krachtiger kunnen profileren. Zij zijn er ook verantwoordelijk voor om de kwaliteit van het product maatschappelijk werk dat zij bieden, te bewaken.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Samenvatting</b>	5
<b>Inhoudsopgave</b>	13
<b>Inleiding</b>	17
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Achtergronden en verantwoording van het onderzoek</b>	21
1.1 Inleiding	21
1.2 Achtergronden en aanleiding tot het onderzoek	22
1.3 Verantwoording	24
1.4 Probleemstelling en doelstellingen	25
1.5 Operationaliseren van begrippen	27
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Methodologische verantwoording</b>	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Onderzoeksontwerp	33
2.3 Dataverzameling	34
2.4 Dataverwerking	36
2.5 Betrouwbaarheid en validiteit	37

<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Trends in het welzijnsbeleid</b>	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Decentralisatie en welzijnsbeleid	40
3.3 Verschillende partijen in het ontwikkelen van welzijnsbeleid	41
3.4 Budgetsubsiëring in de welzijnssector	46
3.5 Verzakelijking in de welzijnssector	51
3.6 Markt en marktwerking	57
3.7 Vraagsturing	63
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>De Algemeen Maatschappelijk Werk instelling</b>	67
4.1 Inleiding	67
4.2 Het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)	68
4.3 Maatschappelijk werk: dienst of product?	75
4.4 Wie is de klant	77
4.5 Coördinatiemechanismen in het maatschappelijk werk	78
4.6 Het AMW als professionele organisatie	81
<b>Hoofdstuk 5</b>	
<b>Professioneel handelen</b>	85
5.1 Inleiding	85
5.2 Professionalisering	85
5.3 De maatschappelijk werker als professional	89
5.4 Specifieke professionele competenties	91
5.5 Het aansturen van professionals	93
5.6 Casus Den Haag	95

<b>Hoofdstuk 6</b>	
<b>Onderzoeksvragen en hypothesen</b>	99
6.1 Inleiding	99
6.2 Hypothesen	99
6.3 Constructie topiclijsten ten behoeve van de interviews	102
<b>Hoofdstuk 7</b>	
<b>Uitkomsten van het empirische onderzoek</b>	105
7.1 Inleiding	105
7.2 Directeuren van AMW-instellingen over de verzakelijking in het AMW	105
7.3 De gemeentelijke overheid en budgetfinanciering	127
7.4 Maatschappelijk werkers aan het woord	133
<b>Hoofdstuk 8</b>	
<b>Conclusies</b>	153
8.1 Inleiding	153
8.2 Terugkoppeling naar de hypothesen	153
8.3 De onderzoeksvraag nader bezien	160
8.4 Nabeschouwing	162
<b>Hoofdstuk 9</b>	
<b>Aanbevelingen</b>	167
9.1 Inleiding	167
9.2 Aanbevelingen voor directeuren van AMW-instellingen	167
9.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek	170

<b>Literatuurlijst</b>	173
Boeken	173
Rapportages	175
Artikelen	177
<b>Bijlagen</b>	
1 Topiclijst voor interviews met ambtenaren van gemeenten	183
2 Topiclijst voor de interviews met directeuren van AMW-instellingen	184
3 Topiclijst voor de interviews met maatschappelijk werkers	185



## Inleiding

Deze scriptie gaat in op de verzakelijkingstendens in de welzijnssector. Door de decentralisatie heeft er een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar de gemeentelijke overheid plaatsgevonden. Hierdoor wordt de verzakelijking versterkt. Decentralisatie houdt kort gezegd in dat de welzijnssector niet meer door de centrale overheid, maar door de gemeentelijke overheid wordt gefinancierd. Omdat de gemeentelijke overheid meer inzicht wil hebben in de besteding van de welzijnsgelden, stellen zij bepaalde randvoorwaarden op voor welzijnsinstellingen. Dit heeft voor de welzijnsinstellingen veelal als gevolg dat zij een andere manier van werken moeten aannemen.

In het onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

*"Wat is de invloed van de verzakelijking op de professionele rol van maatschappelijk werkers?"*

Om een antwoord te verkrijgen op de bovenstaande vraag, zijn er interviews gehouden met ambtenaren van gemeenten, directeurs van AMW-instellingen en maatschappelijk werkers. Daarnaast is er nog een literatuurstudie en een documentenstudie verricht.

Uit de literatuur bleek dat er veel geschreven is over de verzakelijking in de welzijnssector. Opvallend was dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar de ervaring van betrokkenen met de verzakelijking in deze sector. Het wetenschappelijke belang van dit afstudeeronderzoek ligt in het feit dat de mening van betrokkenen wel is onderzocht.

In de eerste fase van het onderzoek is er een aantal doelstellingen geformuleerd. Allereerst heeft het onderzoek als doel meer inzicht te verkrijgen in de verzakelijking in het Algemeen Maatschappelijk Werk. Daarnaast wordt getracht aan het eind van het onderzoek een aantal oplossingen of ideeën aan te dragen, voor AMW-instellingen, om met deze verzakelijking in de sector om te gaan.

Na deze inleiding komen in hoofdstuk 1 de achtergronden en de aanleiding van het onderzoek aan bod. Daarnaast worden de probleemstelling en de doelstellingen nader toegelicht. Aan het eind van dit hoofdstuk worden bepaalde, voor het onderzoek belangrijke begrippen, verduidelijkt.

Hoofdstuk 2 vervolgt met een uiteenzetting van de manier waarop het empirische onderzoek is verricht. De keuze voor bepaalde respondenten alsmede de gebruikte onderzoeksmethode worden toegelicht. Ook wordt de manier van dataverwerking uiteengezet.

In hoofdstuk 3 wordt het eerste deel van het theoretisch kader weergegeven. Hierin worden de trends in het welzijnsbeleid toegelicht. Diverse ontwikkelingen als de decentralisatie, de budgetsubsiëring en de verzakelijking komen hier aan bod.

Hoofdstuk 4 vervolgt met een stuk theorie. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het Algemeen Maatschappelijk Werk. Er wordt eerst een aantal algemene gegevens gepresenteerd. Daarna wordt iets verteld over coördinatiemechanismen in het maatschappelijk werk. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een link gelegd met professionaliteit, waarmee een koppeling naar hoofdstuk 5 gemaakt is.

De maatschappelijk werker als professional komt in hoofdstuk 5 naar voren. De specifieke competenties die een maatschappelijk werker 'in huis' behoort te hebben komen in dit hoofdstuk ook aan bod. Het hoofdstuk besluit met een praktijksituatie in Den Haag. Deze casus geeft weer hoe maatschappelijk werkers met de verzakelijking in de praktijk om kunnen gaan.

In hoofdstuk 6 wordt de probleemstelling nogmaals genoemd. Daarnaast wordt aan de hand van de theorie uit voorgaande hoofdstukken een aantal hypothesen opgemaakt. Dit hoofdstuk eindigt met de constructie van de topiclijsten voor de interviews met de verschillende respondenten.

De uitkomsten van het empirische onderzoek worden in hoofdstuk 7 gepresenteerd. In de uitwerking is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende groepen respondenten.

In hoofdstuk 8 worden de conclusies weergegeven. Daarnaast worden de eerder opgestelde hypothesen aan de hand van de empirische gegevens bekeken. Tevens wordt getracht een antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 9 is het afsluitende hoofdstuk van deze scriptie. In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan voor directeurs van AMW-instellingen alsook aanbevelingen voor verder onderzoek.



## Hoofdstuk 1

### Achtergronden en verantwoording van het onderzoek

#### 1.1 Inleiding

De laatste twintig jaar zijn er op het gebied van zorg en welzijn veel ontwikkelingen geweest. Een ontwikkeling die vandaag de dag nog haar sporen nalaat is de invoering van de decentralisatie in het welzijnsbeleid eind jaren tachtig. Vanaf dat moment is een langdurige verzaakelijking in deze sector opgetreden. Welzijnsinstellingen werden geacht hun aanbod in producttermen te verwoorden. Gemeenten ontwikkelden allerlei instrumenten om welzijnsinstellingen op producten af te rekenen. Men had de indruk dat het welzijnswerk gedurende vele jaren te vrijblijvend was geweest. Er was behoefte meer controle uit te oefenen op de besteding van welzijns gelden.

De gevolgen van de decentralisatie uiteten zich in de praktijk door onder meer kortdurende dienstverlening, gepaard gaande met een zekere efficiëntie en doelgerichtheid. Daarnaast is het streven de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten. Dit alles met als doel zo effectief mogelijk hulp te verlenen tegen zo laag mogelijke kosten. Een bedrijfskundige, zakelijke manier van werken heeft haar intrede gedaan in de welzijnssector

Hulpverleners ondervinden de gevolgen van deze verandering in de praktijk van alledag. Zij zijn meer dan ooit tevoren gebonden aan protocollen en andere regelgeving.

De vraag is wat deze veranderingen te weeg brengen bij de hulpverleners zelf. Zij moeten door de beleidsveranderingen doorgaans een andere manier van werken aannemen. Hebben dergelijke veranderingen gevolgen voor hun professionele manier van werken?

Dit eerste hoofdstuk dient als inleiding in het empirische onderzoek. In paragraaf 1.2 worden de achtergronden en de aanleiding tot het onderzoek weergegeven. Hierin wordt nagegaan hoe de hulpverlening in de loop der jaren veranderd is en wat voor gevolgen dat kan hebben voor het professioneel handelen van welzijnswerkers.

De verantwoording en de relevantie van het onderzoek worden in paragraaf 1.3 beschreven. In paragraaf 1.4 wordt de probleemstelling waar het onderzoek zich op zal richten uiteen gezet. Tevens worden de doelstellingen van het onderzoek aan het einde van de paragraaf

weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het definiëren van begrippen. Dit is van essentieel belang, om begripsverwarring gedurende het onderzoek zo goed als mogelijk te voorkomen.

## 1.2 Achtergronden en aanleiding tot het onderzoek

De laatste jaren lijkt het 'softe imago' van de welzijnssector plaats te maken voor een harde, marktgerichte benadering. Allerlei termen als vraaggericht werken, productgericht werken, klantvriendelijkheid, marktgerichtheid en budgetfinanciering hebben hun opkomst gemaakt en lijken al bijna ingebed in het vakjargon van managers van welzijnsinstellingen.

Hoe heeft het zo ver kunnen komen dat deze toch wel zakelijke, bedrijfsmatige stroming haar intrede heeft gedaan in deze sector?

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag, is het noodzakelijk even terug te gaan in de tijd.

In de jaren tachtig ging het minder goed met de economie en de roep om te bezuinigen in de collectieve sector werd groter. Er kwam enorme kritiek op de verzorgingsstaat, met name op het feit dat de resultaten van toenemende inmenging van de overheid tegenvielen. Men vroeg zich af of er wel op een juiste en verantwoorde manier met het belastinggeld werd omgesprongen. De bestaande sociale voorzieningen werden als een enorme kostenpost gezien en niet als een sociale of collectieve investering. Men besloot dat sociale problemen vooral op lokaal niveau moesten worden opgelost. Dit hield in dat het sociale beleid door de lokale overheid en maatschappelijke instellingen vormgegeven moest worden. Hier kan gesproken worden van decentralisatie van nationaal naar gemeentelijk niveau.

Daarnaast werden er bij het oplossen van problemen ook meer resultaten verwacht van maatschappelijke instellingen<sup>1</sup>. Zij trachtten hun organisatie onder andere via schaalvergroting, marketing en nieuwe interventiestrategieën een sterkere klantgerichtheid te geven. Dergelijke instellingen gingen steeds bedrijfsmatiger werken.

---

<sup>1</sup> Hortulanus, R.P. (1997), *Lokaal sociaal beleid in Nederland*. Een beschouwing over inhoudelijke thema's en vormgeving, Sociale Interventie, nummer 2, pag. 67.

Gemeenten wilden hiernaast ook weten hoe efficiënt en effectief welzijnsinstellingen werkten. Verschillende financieringsmethoden werden ontwikkeld om hier beter zicht op te krijgen. Hierdoor werd de roep om bedrijfsmatiger te werken verder gestimuleerd.

De lokale overheden kregen meer verantwoordelijkheden, dit omdat de centrale overheid een aantal taken delegeerde naar lokale overheden. Naast deze toegenomen verantwoordelijkheden kregen gemeenten ook meer beleidsruimte toebedeeld. Zij werden geacht tezamen met andere lokale maatschappelijke partijen het welzijnsbeleid vorm te geven. Dit hield tevens in dat gemeenten zelf de welzijnsgelden moesten verdelen over de instellingen in de betreffende regio.

Gemeenten wilden de kosten voor de welzijnssector beheersbaar houden en hadden behoefte meer duidelijkheid te verkrijgen op wat voor manier maatschappelijke instellingen de subsidiegelden besteedden. Naast deze controle werden de instellingen gestimuleerd om doelmatiger en efficiënter te werken. Gemeenten gaan instellingen meer en meer op een bedrijfsmatige, marktgerichte manier aansturen. Er werden coördinatiemechanismen ontwikkeld waarin instellingen niet meer werden aangestuurd op hun inspanningsverplichting, maar op een resultaatsverplichting.

De overheid had vertrouwen in de markt. De markt was immers snel en direct en niet betuttelend. Dit laatste sprak indertijd erg aan. De burger was steeds ondernemender en mondig geworden en leek beter te weten wat hij wilde. Hij was veelal niet gediend van betuttelende hulpverleners met paternalistische trekken, zoals in de jaren zeventig.

Door deze ontwikkelingen vanaf de jaren tachtig werden welzijnswerkers in de jaren negentig geacht efficiënter en doelgerichter te werken. Omdat men de kosten beheersbaar wilde houden, werd er van welzijnswerkers verwacht werd dat zij hun werkwijze inzichtelijk konden maken. Dit wordt accountability genoemd. Een term die vandaag de dag nog hoog op de agenda's van maatschappelijke instellingen staat.

Het is belangrijk om na te gaan wat voor gevolgen bovenstaande ontwikkelingen hebben op de zorg van vandaag de dag en hier ook kritische vragen bij te stellen. Hoe is het tegenwoordig gesteld met de kwaliteit van de zorg? Hoe stellen hulpverleners (maatschappelijk werkers) zich op, nu steeds meer naar het product/ het resultaat wordt gekeken? Wordt er

wel écht gekeken naar de behoefte van de cliënt? En hoe gaan hulpverleningsorganisaties met deze veranderingen om?

### **1.3 Verantwoording**

Vandaag de dag lijkt het alsof de roep om het duidelijker in kaart brengen van het effect van de hulpverlening steeds sterker wordt. Men wil weten of hulpverleners wel efficiënt werken, welke doelgroepen zij bereiken, of zij wel vraaggericht werken en wat nu de invloed van cliënten op het hulpverleningsproces is.

Het is belangrijk te onderzoeken wat voor invloed dergelijke ontwikkelingen hebben op de professionele rol van hulpverleners. Het primaire doel van de hulpverlening is bevordering van het welzijn van burgers/ cliënten. Daarom is het van belang om na te gaan in hoeverre protocollen en andere regelgeving de hulpverlener belemmert of ondersteunt in zijn werkzaamheden. Het is van belang na te gaan in hoeverre de aard van het werk zich leent voor protocollering. Kenmerkend voor hulpverleners is dat zij professioneel handelen. In dit handelen hebben zij een zekere bewegingsruimte nodig om hun werkzaamheden adequaat te verrichten. Dit wordt ook wel de professionele autonomie genoemd.

Het empirische onderzoek richt zich voornamelijk op hulpverleners, om precies te zijn, maatschappelijk werkers van het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW). Zij zijn degenen die de problemen op de werkvloer het eerste signaleren. Daarnaast zijn de gevolgen van beleidsveranderingen voor hen direct merkbaar in hun uitvoerende werk.

Uit literatuur blijkt dat verzakelijking in de hulpverlening vaak begint in de top van een organisatie, namelijk daar waar het beleid wordt gemaakt en wordt afgestemd met de subsidiegever. Daarom is er voor gekozen ook gesprekken te voeren met ambtenaren van gemeenten en met directeurs van Algemeen Maatschappelijk Werk instellingen.

Door deze drie partijen (gemeenten, directeurs en maatschappelijk werkers) te spreken over dit onderwerp, wordt getracht een zo helder mogelijk beeld neer te zetten over hoe het gesteld is met de verzakelijking in deze sector.



## 1.4 Probleemstelling en doelstellingen

In dit afstudeerproject staat de volgende vraag centraal:

*"Wat is de invloed van de verzakelijking op de professionele rol van maatschappelijk werkers?"*

Door de ingezette decentralisatie van nationaal naar gemeentelijk niveau, zijn ambtenaren en andere beleidsmakers meer dan voorheen in staat het welzijnsbeleid af te stemmen op de lokale situatie. Het beleid dient met andere partijen in het maatschappelijk middenveld (dus ook het AMW) afgestemd te worden. Dit betekent dat de verschillende partijen hun posities moeten herzien. De partijen staan veel dichterbij elkaar en zijn ook afhankelijker van elkaar dan voor de decentralisatie. Het AMW moet, net als de andere partijen, haar functie en positie wellicht opnieuw bepalen, deze verwoorden en hiermee naar buiten treden.

Het interessante aan het AMW is dat het een basisvoorziening is en tegelijkertijd een schakel tussen diverse disciplines en voorzieningen in zorg en welzijn. Een basisvoorziening houdt in dat de dienstverlening voor iedereen toegankelijk en gratis is.

Naar mijn idee is het van enorm maatschappelijk belang om deze voorziening op deze wijze te behouden. In een tijd waarin individualisering, verzakelijking en beheersbaarheid hoogtij vieren, moet er een voorziening blijven bestaan die de burger in nood onvoorwaardelijk hulp blijft bieden.

Er zijn vele vormen van verzakelijking binnen de hulpverlening te noemen, denk hier onder andere aan budgetfinanciering, sturing op afstand, cliëntgebonden budgetten en afrekenen op de output. In dit onderzoek is er voor gekozen één vorm van verzakelijking uit te diepen, namelijk budgetfinanciering. Dit omdat budgettering als subsidiëringmethodiek steeds meer aan populariteit wint. De methodiek past in het huidige tijdsbeeld, waarin met name de gemeentelijke overheid streeft naar een meer bedrijfsmatig functioneren, minder regulering en overheidsbemoeienis en het sturen op de hoofdlijnen.

Bij budgetsubsiëring dient er een bepaalde prestatie geboden te worden voor een bepaald beschikbaar budget. Het meest essentiële kenmerk van budgetsubsiëring is de scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeente en instelling. De gemeente is hoofdzakelijk

verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid. Dit gebeurt uiteraard wel in samenspraak met de instelling. De instelling is daarentegen geheel verantwoordelijke voor de uitvoering. Er bestaan vier verschillende vormen van budgetsubsidies, te weten inputbudgettering, throughputbudgettering, outputbudgettering en budgettering op basis van 'outcome'. Deze begrippen worden in de volgende paragraaf verder toegelicht.

De bedoeling was een explorerend onderzoek te verrichten. Door middel van diepte-interviews onder maatschappelijk werkers is getracht een beeld te verkrijgen van de huidige situatie. Er werden vragen gesteld óf zij de verzakelijking in hun dagelijkse praktijk ervaren en zo ja, hoe deze invloed merkbaar is. Bijzondere aandacht ging uit naar de professionele rol van de maatschappelijk werkers. Voelen zij zich beperkt in hun handelingsruimte of ervaren zij de verzakelijking juist als positief?

Ook op organisatieniveau is nagegaan welke invloed de verzakelijking heeft in algemeen maatschappelijk werk instellingen. Welk beleid hanteren zij betreffende de verzakelijking in deze sector? Hoe stelt het management zich op tegenover de maatschappelijk werkers? Uit de literatuur valt op te maken dat de druk voor maatschappelijk werkers om te presteren steeds groter wordt<sup>2</sup>.

Naast de interviews met de maatschappelijk werkers is er voor gekozen directeurs van AMW-instellingen te interviewen over hoe zij met de verzakelijking in deze sector omgaan.

### **Doelstellingen van het onderzoek**

1. Inzicht krijgen in wat voor invloed de verzakelijking in de vorm van budgetfinanciering heeft op de professionele rol van maatschappelijk werkers, werkzaam bij AMW-instellingen;

---

<sup>2</sup> Laan, G. van der, (2000), *Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen - Das Beispiel Niederlande*. In: H-U Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*. Luchterhand, Neuwied.

2. Nagaan hoe een Algemeen Maatschappelijk Werk instelling het beste op deze ontwikkelingen in kan springen, zodat hulpverleners voldoende discretionaire ruimte behouden en blijven leren in en van hun werkzaamheden.

## 1.5 Operationaliseren van begrippen

Bepaalde begrippen komen steeds terug in het onderzoek. Een uiteenzetting van vaak gebruikte termen is daarom geen overbodige zaak. Wellicht kan op deze manier begripsverwarring zo goed als mogelijk voorkomen worden.

Op de volgende pagina's worden de volgende begrippen uitgewerkt: verzakelijking, marktwerking, budgetsubsiëring, inputbudgettering, throughputbudgettering, outputbudgettering, outcome-budgettering, maatschappelijk werk, professionaliteit en discretionaire ruimte.

### *Verzakelijking:*

De overheid werkt op een aantal fronten aan een vergroting van doelmatigheid en effectiviteit van overheidsuitgaven. Er is voor gekozen een uitgebreidere rol aan de markt toe te kennen in de uitvoering van publieke taken c.q. voorzieningen. De overheid ontpopt zich meer en meer als een daadwerkelijke opdrachtgever, regelgever en toezichthouder.

In het kamerstuk 'marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit'<sup>3</sup> wordt ervoor gepleit dat van geval tot geval –soms fundamentele– afwegingen door de overheid moeten worden gemaakt. Daarbij zijn vragen aan de orde als wat behoort tot het publieke belang, wat kan worden uitbesteed, waar kan invoering van marktelementen helpen om resultaten te verbeteren, hoe kunnen organisaties en financieringsstromen in de publieke sector zo worden ingericht dat prikkels de goede kant uitwerken. Het kabinet streeft naar een gecontroleerde verbreding van publiek-private samenwerking.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben ook hun uitwerking op de welzijnssector. Doordat de lokale overheid directe invloed heeft op de organisaties in het welzijnswerk, verzakelijkt deze sector steeds meer. Dit komt mede doordat deze organisaties moeten onderhandelen met de

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' Tweede kamer, vergaderjaar 2000-2001, 24 036, nr. 177.

lokale overheid. De organisatie is onderdeel geworden van een netwerk waarin sprake is van complexe (concurrentie) verhoudingen<sup>4</sup>.

*Marktwerking:*

Marktwerking is een economisch mechanisme en komt tot uiting door privatisering van overheidsdiensten of concurrentie tussen aanbieders van een product. 'Markt' en 'marktwerking' zijn theoretische begrippen die duiden op de totstandkoming van prijzen via ruil en handel. De markt is de handel of het ruilen zelf<sup>5</sup>. Marktwerking houdt in dat prijzen tot stand komen door vraag en aanbod.

Maatschappelijk werk instellingen hebben te maken met marktwerking in de vorm van resultaatgericht management, waarin de subsidie rechtstreeks wordt gekoppeld aan de door burgers afgenomen hoeveelheid diensten. De instelling heeft dus een prikkel om zoveel mogelijk producten te verkopen. Het kan voorkomen dat welzijnsinstellingen met elkaar moeten concurreren om de burgers c.q. klanten binnen te krijgen.

*Budgetsubsiëring:*

De essentie van budgetsubsiëring is dat een bepaalde prestatie geboden dient te worden voor een bepaald beschikbaar budget. De gemeente is verantwoordelijk voor het formuleren van de doelstellingen van het beleid en de instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering. Hierin is een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de instelling zichtbaar<sup>6</sup>. De gemeente is de opdrachtgever die betaalt voor een product of prestatie van een tevoren bepaalde omvang, aard en kwaliteit.

*Inputbudgettering:*

Bij deze vorm van budgettering wordt een koppeling gelegd tussen de inzet van middelen (bijvoorbeeld personeel, accommodatie, investeringen) en het budget. Inputbudgettering geeft geen indicatie van het werkelijk product, van de efficiëntie of van de effectiviteit. Deze

---

<sup>4</sup> Alsem, F. M., (1996), Over de rol van het management in de sector welzijn, *Sociale Interventie*, jaargang 5, nummer 4, pag. 189.

<sup>5</sup> Quarles van Ufford, P. (1998), *De ideologie van de markt. De koopman tussen staat en burger*, Bussum: Couthinho.

<sup>6</sup> Zoutman, J.R. (1995), *Welzijn en de kunst van het budgetsubsiëren, tussen ambitie en praktijk*, Publicatie VNG en LCGW, Den Haag: VNG Uitgeverij.

vorm reikt niet verder dan een zekere mate van kostenbeheersing, namelijk door het be- grenzen van de toe te kennen middelen<sup>7</sup>. Inputfinanciering is de meest voorkomende subsi- dievorm in de welzijnssector.

*Throughputbudgettering:*

Deze vorm van budgettering wordt ook wel activiteitenbudgettering of procesbudgettering genoemd. De gemeente geeft bij deze vorm van budgettering aan welke activiteiten de in- stelling moet uitvoeren om de eerder opgestelde beleidsdoelen te kunnen realiseren. Het budget dat de gemeente verstrekt wordt ook gebaseerd op de te verrichten activiteiten. Zij kunnen hier bijvoorbeeld 30 uur inzet van het opbouwwerk subsidiëren voor het leggen van sociale relaties met Marokkaanse jongeren.

De hoogte van de toe te kennen subsidie is hier, net als bij inputbudgettering van tevoren (voorafgaand aan de productie) vastgelegd. De te verrichten activiteit vormt voor de instel- ling de output.

*Outputbudgettering:*

Bij outputbudgettering wordt subsidie verstrekt op basis van bereikte doelstellingen en gele- verde prestaties. Bij deze vorm van budgettering is van tevoren vastgesteld hoeveel activi- teiten of diensten geleverd moeten worden om het gewenste beleidsdoel te bereiken. Aan iedere dienst of activiteit is een vastgestelde prijs per eenheid gekoppeld.

De gemeente kijkt nadien of de overeengekomen prestaties ook werkelijk zijn geleverd. Op grond hiervan wordt de welzijnsinstelling vervolgens ook afgerekend.

*Outcomebudgettering:*

Bij outcomebudgettering wordt door de gemeente subsidie verstrekt op basis van te realise- ren resultaten of op basis van te behalen effecten. Voordat de hulpverlening van start gaat, wordt afgesproken een bepaald resultaat of maatschappelijk effect te bewerkstelligen. In het contract wordt bijvoorbeeld vermeld voor hoeveel procent het vandalisme in een bepaalde wijk (na de interventies van de hulpverleners) moet zijn afgenomen. De gemeente rekent de

---

<sup>7</sup> Krogt, M., van der, et al, (1989), *Budgetsubsiëring in de welzijnssector, een nieuwe subsidie- methodiek*, 's Gravenhage: VUGA-Uitgeverij B.V.

instelling hier ook op af. Hiervoor moet wel een effect- of resultaatmeting verricht worden. Dit kan gebeuren in de vorm van een tevredenheidsonderzoek.

Het blijkt dat het in de sector zorg en welzijn moeilijk is om deze vorm van budgettering te hanteren. Het is immers zeer moeilijk om van tevoren vast te stellen wat voor effect de interventies van een hulpverlener zullen hebben. Te meer omdat met sociale problematiek de omgeving van een cliënt of doelgroep ook erg van belang is voor verandering van de situatie.

#### *Maatschappelijk werk:*

Dit is een voorziening voor alle burgers met allerlei verschillende soorten problemen en vragen op het persoonlijke en sociale vlak. Maatschappelijk werkers zijn werkzaam in instellingen waar deze hulp geboden wordt. In hun werkzaamheden proberen zij aan de hand van methodieken mensen te helpen oplossingen te vinden voor hun problemen, zodat zij evenwichtig kunnen functioneren in hun omgeving. Hierdoor draagt het maatschappelijk werk bij aan het welzijn van de bevolking. Er wordt getracht mensen inzicht te verschaffen in hun eigen problematiek. Daarbij probeert de maatschappelijk werker de cliënt handvatten aan te reiken zodat deze cliënt in het vervolg zijn eigen problemen op kan lossen c.q. hiermee om kan gaan. Er wordt dus ook, voor zover mogelijk, gewerkt aan de zelfredzaamheid van de cliënt.

#### *Professionals:*

Onder professionals verstaan we personen die een specialistisch beroep uitoefenen op basis van een hoog kennis- en vaardigheidsniveau.

In de professie speelt de vrijheid van werken voor de beroepskracht een grote rol. De professionele werker legt voornamelijk rekenschap af aan zijn collegae, iets waar hij via stage, supervisie en werkbegeleiding op wordt voorbereid. Roessingh formuleert de volgende kenmerken: "vaardigheden die berusten op een consistente kennis en theorievorming, een op onderling gezag en controle berustende beroepsuitoefening, de erkenning van dit handlingsdomein door de maatschappij en een eigen cultuur, de 'professional culture' waarin het totaalgedrag is gestileerd"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Achterhuis, H., (1982), *De markt van welzijn en geluk*, Baarn: Ambo, pag. 115.

*Discretionaire ruimte:*

Met discretionaire ruimte wordt de handelingsruimte van professionals bedoeld. De Savornin Lohman stelt dat een eigen beslisruimte nodig is waarin de handelingsvrijheid en de eigen intuïtie van de hulpverlener voorop staan, zonder dat de organisatie daarin met zijn regelgeving teveel beperkingen oplegt. Het speelveld daarvoor noemt zij de discretionaire ruimte. Zonder die ruimte is er geen mogelijkheid voor zorghethiek in de hulpverlening. Wie deze ruimte niet heeft, is geen hulpverlener met eigen afwegingen en verantwoordelijkheden. Die voert enkel maatregelen van bovenaf uit<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> J. Soetenhorst-de Savornin Lohman, *Doe wel en zie om. Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*. Lisse: Swets en Zeitlinger, Uit: Schuyt, Th. N. M. & Steketee, M., (1998), *Zorghethiek, ruimte tussen de regels*, Utrecht: Uitgeverij SWP.





## **Hoofdstuk 2**

### **Methodologische verantwoording**

#### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek beschreven. In paragraaf 2.2 wordt het onderzoeksdesign weergegeven met een tijdspad van hoe en wanneer bepaalde stappen ondernomen zijn. In paragraaf 2.3 wordt uitleg gedaan over de dataverzameling. De respondenten komen in de subparagraaf 2.3.1 aan bod en de gebruikte onderzoeksmethoden in subparagraaf 2.3.2.

Paragraaf 2.4 besteedt aandacht aan de methoden die voor de dataverwerking gehanteerd zijn. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

#### **2.2 Onderzoeksontwerp**

Het onderzoek dat verricht is, is kwalitatief van aard. Het is een verkennend onderzoek omdat er nauwelijks eerder onderzoek naar dit onderwerp is gedaan.

Allereerst vond er een oriënterende fase plaats. Hierin werd veel actuele informatie gezocht en bijbehorende literatuur. Hier begon de vorming van het theoretisch kader voor het onderzoek. Hierna werd geprobeerd contact te zoeken met het werkveld. Er moesten immers respondenten gezocht worden die mee wilden werken aan het onderzoek. In deze periode is het diepte-interview ontwikkeld. Op het moment dat er mensen wilden meewerken aan het onderzoek, is er een start gemaakt met het afnemen van de interviews.

In de laatste fase van het onderzoek werd de verkregen data verwerkt en is de eindconclusie geschreven.

## **2.3 Dataverzameling**

Aanvankelijk was het de bedoeling een vergelijkend onderzoek te verrichten tussen twee instellingen. Hierbij werd gedacht aan twee instellingen die op verschillende wijzen gefinancierd werden. Dit bleek in de praktijk echter zeer moeilijk. Ten eerste bleek het vrij ingewikkeld te zijn van tevoren een beeld te verkrijgen van hoe maatschappelijk werk instellingen vandaag de dag functioneren.

Ten tweede was het lastig medewerking te verkrijgen van mensen uit het werkveld. Op het moment er contact gelegd was met mensen uit dit werkveld, bleek dat ze wel degelijk interesse hadden voor het onderzoek, maar door andere zaken zo in beslag werden genomen, dat velen niet mee konden werken aan het onderzoek. Enkele instellingen zaten midden in een veranderingsproces, waarin al veel van de organisatie werd gevraagd.

Een aantal directeuren was bereid een gesprek aan te gaan over wat voor beleid zij voeren binnen hun organisatie, maar hier bleek het niet mogelijk te zijn een aantal maatschappelijk werkers van de betreffende instellingen te spreken.

Gedurende het onderzoek is er voor gekozen de onderzoeksopzet enigszins te wijzigen. Om een completer beeld te verkrijgen van de invloed van de verzakelijking in de hulpverlening was het nodig ook directeuren van AMW-instellingen en ambtenaren van gemeenten te interviewen. Hierdoor is het onderzoek iets breder opgezet.

### **2.3.1 Respondenten**

Het was moeilijk om in contact te komen met de respondenten en hun medewerking aan het onderzoek te verkrijgen. De contacten die gelegd zijn met directeuren van AMW-instellingen en ambtenaren van gemeenten verliepen uiteindelijk volgens de zogenoemde 'sneeuwbal-methode'. Eenmaal in gesprek met een directeur, werd een naam genoemd van een andere directeur of een ambtenaar die misschien wel bereid was mee te werken aan het onderzoek. Op deze manier zijn er vier directeuren van AMW-instellingen geïnterviewd en drie ambtenaren van gemeenten.

Aangezien een aantal directeuren van AMW- instellingen geen toestemmingen verleende om met de maatschappelijk werkers van de betreffende instellingen interviews af te nemen, is er voor gekozen contact te zoeken met de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werkers (hierna NVMW). Het bleek dat de beroepsvereniging wel hun medewerking aan het onderzoek wilde verlenen. Uit het ledenbestand van deze beroepsvereniging is een aantal maatschappelijk werkers 'getrokken', waarna zij telefonisch zijn benaderd met de vraag of zij mee wilden werken met het onderzoek.

Uiteindelijk heeft dit er in geresulteerd dat er zeven maatschappelijk werkers geïnterviewd zijn die lid waren van de beroepsvereniging.

Omdat de voorkeur er naar uit ging ook een aantal maatschappelijk werkers te spreken die geen lid waren van de beroepsvereniging, is ook hier met de sneeuwbal methode gewerkt. Dit had als gevolg dat er nog twee interviews afgenomen zijn met maatschappelijk werkers die geen lid waren van de beroepsvereniging.

Naast de interviews met de directeuren van AMW-instellingen, de ambtenaren van drie gemeenten én de maatschappelijk werkers, zijn er nog twee andere interviews gehouden. Één interview was met een oud-directeur van een AMW-instelling, die nu een zelfstandig adviseur is. Het andere interview is gehouden met een bestuurslid van een AMW-instelling, die tevens een docent is aan een Sociale Academie, afdeling Maatschappelijk Werk en Dienstverlening. In totaal zijn er voor dit onderzoek in 18 interviews gehouden.

Het moge duidelijk zijn dat deze selectie geen goede afspiegeling is van het AMW.

### **2.3.2 Methode**

Aangezien er niet veel bekend is over hoe maatschappelijk werk instellingen met ontwikkelingen als marktwerking, verzakelijking en budgetfinanciering omgaan, werd een open interview open gehouden. Daarnaast waren er dermate veel verschillen tussen instellingen in de mate waarin de verzakelijking binnen de instelling was doorgevoerd, dat ook om deze reden een open interview de voorkeur genoot.

De interviews zijn face to face afgenomen aan de hand van semi-gestructureerde interview-schema's (zie de bijlagen 1,2 en 3). Er is voor gekozen een aantal topics aan de orde te

stellen, maar de volgorde waarop deze topics aan bod komen, konden per interview verschillen. Dat houdt in dat de vragen en antwoordmogelijkheden niet vast liggen, maar de onderwerpen (topics) wel. Het was de bedoeling de respondent zo veel mogelijk te laten vertellen. De casus die hieruit voortkwam werd zo veel mogelijk in tact gehouden.

Naast het empirische onderzoek en de literatuurstudie is er een documentenstudie verricht. De documenten bestaan voornamelijk uit beleidsstukken, jaarverslagen en andere interne nota's van gemeenten en AMW-instellingen.

## 2.4 Dataverwerking

Met de uitwerking van de onderzoeksgegevens is er een onderscheid gemaakt tussen de verschillende groepen respondenten.

De interviews zijn zo compleet mogelijk uitgewerkt. Op deze manier werden de situaties zo goed mogelijk in tact gehouden en was een goede vergelijking van het materiaal onderling mogelijk.

De verkregen data uit de verschillende interviews is geanalyseerd met behulp van de Grounded Theory van Glaser & Strauss<sup>10</sup>. Deze methodologie is door hen ontwikkeld in de jaren zestig. Het was hun bedoeling de procedures die kwalitatieve onderzoekers hanteren de 'codificeren'. Dit betekent dat aan delen van het empirisch verzamelde materiaal - een uitspraak in een interview of een geobserveerde scène - codes worden toegevoegd. Dit materiaal wordt vervolgens beschouwd als een indicator voor het desbetreffende begrip. Hierna worden relevante code/indicator-combinaties systematisch met elkaar vergeleken, waarbij de codering kan worden verbeterd, aangepast, verduidelijkt en gespecificeerd. Dit wordt aangeduid als 'the constant comparative method'. Het is de bedoeling hiermee door te gaan tot dat de codes zich stabiliseren. Op dit punt brengen vergelijkingen geen veranderingen met zich mee in de 'vulling' van begrippen. De begripsomschrijvingen zijn dan voltooid. Er is een verzadiging van begrippen opgetreden.

---

<sup>10</sup> Glaser, B.G. & Strauss, A.L. (1967), *The discovery of Grounded Theory: strategies for Qualitative Research*. Chigago: Aldine.

Het doel van deze analyse is het ontwikkelen van 'gefundeerde theorieën'. Deze theorieën zijn dus gebaseerd op de zorgvuldige beschouwing van de verkregen empirische data uit de diepte-interviews.

## 2.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Er is in alle interviewsituaties gekozen voor anonimiteit van de geïnterviewde. Vooral bij de interviews met de maatschappelijk werkers is dit extra benadrukt. In dit interviewschema stonden vragen waarvoor de maatschappelijk werkers zich best kwetsbaar moesten opstellen. Door de werkers ervan te verzekeren dat de gegevens anoniem werden verwerkt, werd getracht de privacy van de maatschappelijk werkers die deelnamen aan het onderzoek te waarborgen. Uit literatuur blijkt ook dat respondenten op deze manier makkelijker vrijuit zullen spreken omdat ze niet bang hoeven te zijn dat iemand anders ooit te weten zal komen wat ze zeggen<sup>11</sup>.

Daarnaast is er voor gekozen alle interviews met een cassette recorder op te nemen. De interviewer hoefde niet zo snel te schrijven en het gevaar dat informatie op deze manier vervormd wordt of verloren gaat wordt uitgesloten.

Zowel de anonimiteit van de geïnterviewde als het gebruik van een cassette recorder hebben naar mijn idee de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

De interne validiteit wordt verhoogd doordat er zoveel mogelijk geïnterpreteerd is vanuit het gezichtspunt van de respondenten. Daarnaast zijn de interviews zo letterlijk mogelijk uitgewerkt en volgens de theorie van Glaser en Strauss gecodificeerd. Bij het codificeren is de terminologie die de respondenten zelf gebruiken gehanteerd.

Verder zijn de maatschappelijk werkers die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek, a-select uit het ledenbestand van de NVMW getrokken. Hier was geen sprake van voorselectie. De interviews en de documentenanalyse spelen zich in bestaande situaties af, situaties die zo weinig mogelijk worden aangetast.

---

<sup>11</sup> Emans, B. (1990), *Interviewen, Theorie, techniek en training*, Groningen: Wolters-Noordhoff BV.



## Hoofdstuk 3

### Trends in het welzijnsbeleid

#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is geschreven om meer duidelijkheid te verkrijgen in de te onderzoeken begrippen als verzakelijking, de diverse budgetfinancieringsvormen, marktwerking en vraagsturing. Het is belangrijk om deze verschillende begrippen goed uit te werken, als basis voor het empirische onderzoek. Daarbij is het van belang om na te gaan wat er geschreven is over deze onderwerpen, zodat verschillende visies tegen elkaar afgezet kunnen worden. Paragraaf 3.2 gaat in op het welzijnsbeleid en hoe dat veranderd is in de loop der jaren. De verschillende partijen die een actieve rol spelen in het ontwikkelen van het welzijnsbeleid worden in paragraaf 3.3 toegelicht. De subparagrafen 3.3.1, 3.3.2 en 3.3.3 gaan heel gericht in op de verschillende actoren die te maken hebben met het maken van welzijnsbeleid. Hierin wordt ook wat meer verteld over de onderlinge relaties.

In paragraaf 3.4 wordt ruimschoots aandacht geschonken aan de verschillende budgetsubsidieringsmethoden in de welzijnssector. Grofweg gezegd vindt budgetfinanciering op vier verschillende manieren plaats: volgens het input-, het throughput-, het output- en het outcome-model. Deze vormen worden verder uitgewerkt in de subparagrafen. Subparagraaf 3.4.5 besluit met een schematisch overzicht van de verschillende budgetfinancieringsmethoden. Paragraaf 3.5 gaat verder met de verzakelijking in de welzijnssector. Binnen welzijnsinstellingen wordt meer gesproken over budgetten, subsidies en producten en minder in termen van diensten en hulpverlening. In de subparagraaf 3.5.1 worden de gevolgen van verzakelijking, volgens deskundigen, uiteengezet. Subparagraaf 3.5.2 geeft een schematische weergave van het verzakelijgingsproces.

In paragraaf 3.6 worden de economische principes, markt en marktwerking toegelicht. Er wordt gekeken onder welke voorwaarden een markt kan functioneren en welke verschillende markten er bestaan. De subparagraaf 3.6.1 richt zich op hybride organisaties. Dit zijn maatschappelijke organisaties die zowel door de overheid gestuurd worden, als door de werking van de markt.

Dit hoofdstuk besluit met een paragraaf over vraagsturing in de sociale sector. Dit is een populaire en vaakgebruikte term in vaktijdschriften. In deze paragraaf wordt deze term verder uitgediept.

### **3.2 Decentralisatie en welzijnsbeleid**

Het welzijnsbeleid is onlosmakelijk verbonden met de algemene decentralisatie operatie die sinds 1980 door verschillende achtereenvolgende regeringen actief vorm wordt gegeven. Decentralisatie houdt in dat overheidstaken vanuit het rijk naar lagere overheden worden gedelegeerd. De centrale overheid geeft nog wel de contouren van het welzijnsbeleid aan, maar het is aan de decentrale overheden om dit op de lokale situatie toe te passen. Dit betekent dat de gemeentelijke overheden het beleid, aangaande het uitvoerend werk zelf moeten ontwikkelen.

Deze trend is ingezet, omdat men het idee had dat er doelmatiger gewerkt kon worden. De overtuiging heerste dat lokale gemeenten beter het welzijnsbeleid van de betreffende gemeente konden formuleren dan de centrale overheid. De gemeente heeft immers meer contact met haar burgers en kan op deze manier beter aansluiten bij de wensen van deze burgers. Er kan beter rekening worden gehouden met specifieke lokale omstandigheden. Lokale bestuurders zijn hiervan beter van op de hoogte dan centrale bestuurders.

Daarnaast kunnen burgers zelf, via de gemeentelijke politiek, hun wensen en behoeften weergeven. Vanuit (groepen) burgers kan meer druk worden uitgeoefend om bepaalde zaken gedaan te krijgen dan voorheen. De plaatselijke bestuurders kunnen wensen en behoeften van burgers direct meenemen in de gemeenteraadsvergaderingen. Hierdoor komt de politiek ook dichterbij de burger te staan, met andere woorden, de politieke participatie wordt bevorderd.

Door de decentralisatie hebben lokale overheden meer beleidsvrijheid gekregen.



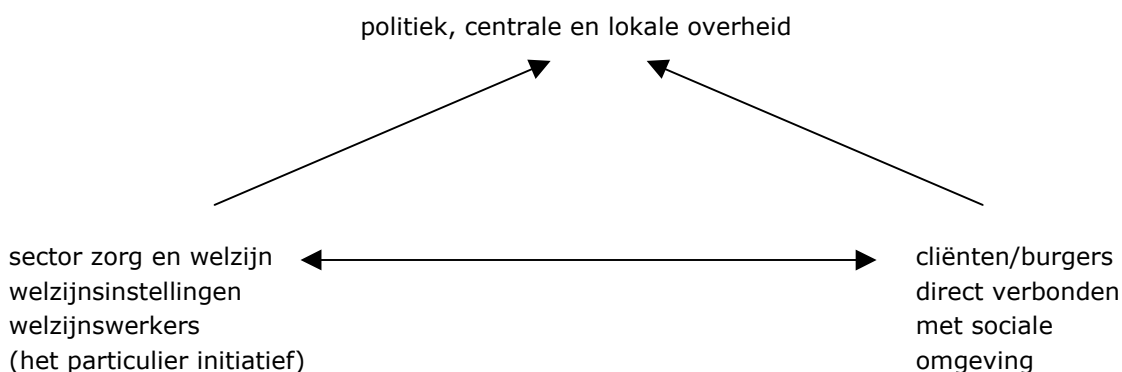
### 3.3 Verschillende partijen in het ontwikkelen van welzijnsbeleid

Doordat de centrale overheid zich steeds meer terugtrekt, zijn de relaties tussen verschillende partijen in de sector zorg en welzijn drastisch veranderd. De welzijns gelden die vroeger 'geormerkt' beschikbaar werden gesteld voor het uitvoerende werk van welzijnsinstellingen, worden momenteel zonder 'oormerking' overgeheveld naar het provincie- of gemeentefonds. Dit betekent dat de decentrale overheden oftewel de lokale overheden zelf het beleid moeten maken en zelf de gelden tussen de diverse instellingen moeten verdelen.

In het ontwikkelen van het welzijnsbeleid staan drie partijen centraal<sup>12</sup>:

- De politiek en de centrale en gemeentelijke overheden: de overheid;
- De instellingen op het gebied van zorg en welzijn: de welzijnsinstellingen;
- De cliënten/ burgers, verbonden met hun sociale omgeving.

De structuur ziet er als volgt uit:



<sup>12</sup> Kristensen, B. (2001), *Welzijn in patronen. Een sociologische kijk op veranderingen in het welzijnswerk*, Amsterdam: SWP, pag. 36

Bovenstaande partijen zijn in sterke mate van elkaar afhankelijk. Zo wil de overheid op basis van politieke prioriteiten een aantal gewenste veranderingen bij burgers teweegbrengen. Hiervoor heeft zij de hulp nodig van diverse welzijnsinstellingen.

Het particulier initiatief wil voorzieningen tot stand brengen en doelstellingen realiseren voor hun leden, een achterban of op grond van een visie of overtuiging. Het particulier initiatief beschikt vaak over professionals, welke zij kunnen inzetten om hun doelstellingen te bewerkstelligen. Kenmerkend bij het particulier initiatief is dat de kosten van de dienst/ hulpverlening geheel of gedeeltelijk door de overheid worden betaald.

Individueel of groepen ervaren soms problemen en/ of wensen bepaalde voorzieningen. Zij kunnen een beroep maken op het particulier initiatief, of moeten zelf hun zorg inkopen.

Het lastige is echter dat iedere partij zijn eigen positie, inclusief belangen, verantwoordelijkheden en functies heeft. Soms komen deze belangen niet overeen en blijkt het gecompliceerd te zijn bepaalde doelen en wensen gezamenlijk te realiseren.

In de volgende subparagrafen worden de verhoudingen en de knelpunten tussen de verschillende partijen weergegeven.

### **3.3.1 De gemeentelijke overheid**

De (gemeentelijke) overheid dient samen met het particulier initiatief en de burgers het welzijnsbeleid vorm te geven. Daarbij is het niet zo dat in het beleid één doel, groep of een voorziening centraal staat. Welzijnsbeleid is altijd een combinatie. De (gemeentelijke) overheid moet bepaalde faciliteiten verschaffen en behoort richting te geven aan het beleid. Zij hebben wel veel zeggenschap en macht in het maken van beleid, omdat zij de financiële middelen hebben. De overheid heeft wel als streven zo dicht mogelijk bij de burger te staan. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid luistert naar de signalen die zowel de samenleving als de professionals in het particulier initiatief geven. Volgens Koomans<sup>13</sup> is het van belang dat de overheid evenwicht tracht te vinden in de volgende dilemma's:

---

<sup>13</sup> Koomans, L.P. (red), e.a, (1994), *Bouwstenen voor gemeentelijk welzijnsbeleid. Instrumenten voor de vorming van lokaal beleid*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., pag. 36

- a. *Het dilemma van de oriëntatie*  
Hoe kunnen groepen die in een isolement verkeren het beste bereikt worden en op welke manier kan dit in de brede aanpak van de leefomgeving als geheel ingebed worden?
- b. *Het dilemma van de schaal*  
Op welke manier kan de overheid dicht bij de mensen blijven, met behoud van een bepaalde omvang die continuïteit en flexibiliteit garandeert?
- c. *Het dilemma van de sturing*  
Op welke manier kan de overheid een actief beleid combineren met een grote mate van zelfwerkzaamheid en zeggenschap van de mensen waar het om gaat?
- d. *Het dilemma van de organisatie*  
Hoe kan een grote mate van vraag- en probleemgevoeligheid gecombineerd worden met het streven om de professionele discipline tot zijn recht te laten komen?

De kernvraag die hier volgens Koomans e.a. aan vooraf behoort te gaan, gaat over de eigen positiebepaling als overheid:

*Wat mag je als lokale overheid, op grond van globale inzichten en eigen beleidskeuzen, verlangen van het welzijnswerk, en wat niet: anders gezegd: op welke problemen mag van het welzijnswerk een antwoord worden verwacht?*

De overheid wil een duidelijke, eigen positiebepaling ten opzichte van de samenlevingsproblematiek. Met telkens ontwikkelen van nieuw beleid; met steeds opnieuw afwegingen maken en in samenspraak met de andere partijen trachten zij een op de lokale situatie gericht welzijnsbeleid te ontwikkelen.

### **3.3.2 De welzijnsinstellingen / het particulier initiatief**

Welzijnsinstellingen verkeren in een ingewikkelde positie. Zij hebben namelijk te maken met de wensen van de subsidiegever, oftewel de lokale overheid, en die van de burgers/ cliënten. De lokale overheid is in de loop der tijd steeds kritischer geworden ten opzichte van de welzijnsinstellingen. Zij stellen steeds meer eisen aan de instellingen. Zo worden er regelmatig inhoudelijke en financiële aanspraken gemaakt.

Voor welzijnsinstellingen is het van belang vast te houden aan de eigen professionele cultuur. Daarom hebben zij wel de ruimte en middelen nodig om die professionaliteit te organiseren, om de missie en doelen te bewerkstelligen.

Kristensen<sup>14</sup> waarschuwt voor conflicten tussen besturen en instellingen, en directies en uitvoerders. Naar haar idee is de volgende tendens waar te nemen: "de directies volgen de lijn van de overheid, maar bestuurders en uitvoerders hebben, om uiteenlopende redenen, moeite met die lijn. Met die lijn bedoel ik de lijn van bezuiniging, marktgerichtheid, efficiëntie en een meer bedrijfsmatige en resultaatgerichte aanpak van de organisatie".

Koomans e.a.<sup>15</sup> geven aan dat het risicovol is van alle kanten aan een instelling te trekken. Met name voor de gemeente. Zij stellen: "door een instelling in de positie van pure uitvoering en organisatie te plaatsen, beneem je die instelling de ruimte en de lucht, die nodig is om instelling te zijn".

In situaties zoals hierboven geschetst, is het naar mijn idee van belang dat managers van welzijnsinstellingen en uitvoerend werkers het primaire doel van de instelling voor ogen houden, namelijk het bevorderen van welzijn van burgers.

Daarnaast is het belangrijk om goed te blijven communiceren met zowel de lokale overheid als de burgers. Welzijnsinstellingen hebben doorgaans een signaleringsfunctie. Vanuit hun bijzondere positie tussen de burger en de overheid, is het van belang om de opgepikte signalen door te geven. Deze signalen kunnen meegenomen worden in het ontwikkelen van het lokaal sociaal welzijnsbeleid.

### **3.3.3 De burgers / cliënten**

Vroeger stelden cliënten die bij een welzijnsorganisatie kwamen zich afwachtend op. De hulpverlening stond in die tijd meer in het teken van het daadwerkelijk helpen van de cliënt, dat wil zeggen in het overnemen van taken en verantwoordelijkheden en minder in trainen en ondersteunen. Dit veranderde in de loop der tijd.

---

<sup>14</sup> Kristensen, B. (2001), *Welzijn in patronen. Een sociologische kijk op veranderingsprocessen in het welzijnswerk*, Amsterdam: SWP, pag. 40.

<sup>15</sup> Koomans, L.P. (red), e.a., (1994), *Bouwstenen voor gemeentelijk welzijnsbeleid. Instrumenten voor de vorming van lokaal beleid*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., pag. 38.

Het werd steeds minder vanzelfsprekend dat professionals beter konden oordelen dan de cliënten zelf. De mening van de burger moest in het vervolg gehoord worden. Hiermee kwam er een accentverschuiving in de hulpverlening. Hulpverleners gingen meer samen met de cliënt werken. Het was niet de bedoeling dat hulpverleners taken en verantwoordelijkheden van de cliënt over gingen nemen, maar vooral om ondersteuning te bieden en proberen de cliënt (meer) inzicht te verschaffen in zijn situatie. Dit met als doel de zelfredzaamheid van de cliënt te vergroten.

Volgens Koomans<sup>16</sup> is welzijnswerk een symbiose geworden van gemeentelijke beleids- en financieringsmodellen enerzijds, en professioneel-zakelijke organisatiestructuren anderzijds. Naar zijn idee worden over een weer legitimaties verschaft aan belangen, ambities en bezigheden, en wordt er onvoldoende gelet op wat in de buitenwereld aan de gang is.

Hij waarschuwt voor het volgende: "het grootste gevaar is dat daardoor het draagvlak onder het welzijnswerk afbrokkelt. Welzijnswerk is geen belang meer voor de groepen waarvoor het bestaat, omdat zij zich er niet meer in herkennen".

Zoals eerder gesteld hebben de drie verschillende partijen in het ontwikkelen van welzijnsbeleid eigen belangen. De overheid heeft niet als taak alle wensen van de burgers in te willigen. Toch willen burgers dat zij met een aantal problemen geholpen worden. Zij hebben hiervoor de instellingen nodig. Instellingen hebben de burgers ook nodig omdat zij als instelling wel willen blijven voortbestaan. De toestroom van nieuwe cliënten kan deze continuïteit garanderen. De gemeente laat zich in het ontwikkelen van beleid allereerst door de plaatselijke politiek leiden.

Het is belangrijk dat de verschillende partijen wel op de hoogte zijn van elkaars wensen en belangen. Dit is een eerste voorwaarde om met elkaar te kunnen onderhandelen.

Naast de ingezette decentralisatie, zijn de ambtelijke diensten en de lokale welzijnsinstellingen geherstructureerd. Dit hield onder meer in dat welzijnsorganisaties bedrijfsmatiger werden opgezet. Er kwam meer oog voor effectiviteit en kwaliteit en een zekere marktgerichtheid. Om dit in de praktijk te kunnen toetsen zijn er beleidsinstrumenten ontwikkeld. Zo ook het instrument budgetfinanciering. De volgende paragraaf zal hier verder op door gaan.

---

<sup>16</sup> Koomans, L.P. (red), e.a., (1994), *Bouwstenen voor gemeentelijk welzijnsbeleid. Instrumenten voor de vorming van lokaal beleid*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., pag. 35

### 3.4 Budgetsubsiëring in de welzjnssector

Op het moment dat het welzjnswerk werd gedecentraliseerd, deed de verzakelijkingstendens haar intrede in deze sector. De gemeente stond vanaf dat moment dichter bij de instellingen dan de rijksoverheid en wilde steeds bedrijfsmatiger werken en meer controle uitvoeren. Budgetsubsiëring leek voor deze controle het juiste instrument. Deze vorm van financiering past goed in de filosofie dat meer verantwoordelijkheid aan het maatschappelijk middenveld geboden dient te worden.

Het meest essentiële kenmerk van budgetfinanciering is de scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeente en instelling<sup>17</sup>. De gemeente is verantwoordelijk voor het formuleren van de doelstellingen van het beleid; de instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering. Door subsidiëring te koppelen aan afspraken met instellingen over concrete activiteiten of prestaties ontstaat een veel directere relatie tussen beleidsdoelstellingen en subsidiëring. De gemeente is de opdrachtgever die betaalt voor een product of prestatie van een tevoren bepaalde omvang, aard en kwaliteit<sup>18</sup>. Budgetsubsiëring bezit vanuit de grondgedachte dat er een bepaalde prestatie moet worden geboden voor een bepaald beschikbaar budget. Van der Krogt<sup>19</sup> noemt de volgende kenmerken:

1. Budgetsubsiëring kan zowel betrekking hebben op activiteiten als op instellingen. Een instelling kan een bepaald budget krijgen om een samenstel van prestaties te leveren; verder kan aan een bepaalde activiteit -door wie dan ook verricht- een budget toebedeeld worden.
2. Voor budgetsubsiëring dient een bepaalde gedefinieerde prestatie geboden te worden. Dat betekent twee dingen: de prestatie dient gedefinieerd te zijn en de overheid dient de keuze te maken die gedefinieerde prestatie te willen subsidiëren. Het probleem zit hem in de prestatiemeting. Dat betekent dat aan de volgende twee voorwaarden voldaan moet worden:

---

<sup>17</sup> Jongmans L. & Zoutman, J.R. (1993), Budgetsubsiëring van instellingen: Batavieren met mes en vork leren eten, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 8, pag. 26.

<sup>18</sup> Zoutman, J.R. (1995), *Welzijn en de kunst van het budgetsubsiëren, tussen ambitie en praktijk*, Publicatie VNG en LCGW, Den Haag: VNG uitgeverij.

<sup>19</sup> Krogt, M., van der, et al, (1989) *Budgetsubsiëring in de welzjnssector, een nieuwe subsidiemethodiek*, 's- Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., pag. 22.

- Prestatiemeting veronderstelt prestatiedefinitie (wat moet bereikt worden?). Een ander woord daarvoor is productdefinitie. Welk product dient er geboden of bereikt te worden? Daaraan zal in het welzijnswerk ruime aandacht geschonken moeten worden.
  - Budgetsubsiëring houdt in dat er technieken van budgetberekening en budgetbewaking dienen te worden ontwikkeld
3. Budgetsubsiëring betekent ook dat door de overheid niet gekeken wordt naar datgene waarvoor geen prestatie werd gevraagd. Dat is heel essentieel en de basis voor minder regels, minder bemoeizucht en meer vrijheid voor de betreffende instelling. Zolang een organisatie blijft functioneren binnen het kader van de wet, behoort de subsidiënt alleen te kijken naar de gewenste prestatie en nergens anders na. Budgetsubsiëring past hierdoor ook goed in de filosofie van de afgeslankte overheid.

Er zijn vier verschillende vormen van budgetsubsidies: inputbudgettering, throughput-budgettering (ook wel activiteitenbudgettering of procesbudgettering genoemd), outputbudgettering en budgettering op basis van 'outcome'. Hieronder worden de begrippen nader toegelicht.

### **3.4.1 Inputbudgettering**

Bij inputbudgettering wordt een vast bedrag aan subsidie verstrekt voor productiemiddelen. Hier kunnen we ons personeel, huisvesting, materieel of afschrijvingen bij voorstellen. Deze subsidievorm staat nog het dichtst bij de gebruikelijke subsidievorm als exploitatiekosten-subsidies. Doordat het budget van tevoren verstrekt wordt, kunnen de kosten enigszins in de hand gehouden worden. Vaak zijn aanvullende bestuurlijke voorwaarden bij deze budgetteringsvorm noodzakelijk. Onder dergelijke voorwaarden kunnen we richtlijnen met betrekking tot de bedrijfsvoering voorstellen, of een gedetailleerde omschrijving van hoe de middelen ingezet moeten worden<sup>20</sup>. Deze methode wordt in de praktijk wel eens toegepast, omdat het niet altijd mogelijk is activiteiten goed te omschrijven en te meten. Vaak wordt deze subsidie verstrekt als bodemsubsidie om de instelling in stand te houden.

---

<sup>20</sup> Heuvel, E.F.M., van den, (1992), *Evaluatierapport budgetsubsiëring in Tilburg*, Tilburg: Gemeente Tilburg, Welzijnsdienst.

### **3.4.2 Throughputbudgettering**

Bij throughputbudgettering wordt de financiering gebaseerd op de te verrichten activiteiten. Daarom wordt deze subsidiëringvorm ook wel activiteitenbudgettering genoemd. Om meer in bedrijfskundige termen te spreken kunnen we stellen dat het bedrijfsproces gefinancierd wordt. Bij deze vorm van financiering maakt de gemeente zelf al de keus met welke activiteiten de beleidsdoelen kunnen worden bereikt. De gesubsidieerde instelling is dan niet meer, zoals bij outputbudgettering (paragraaf 3.4.3) te zien is, verantwoordelijk voor het bereiken van het beleidsdoel, maar alleen voor het leveren of uitvoeren van overeengekomen activiteiten. We noemen deze budgetteringsvorm throughputfinanciering (al vormt de activiteit voor de instelling natuurlijk de output).

De throughput- of activiteitenbudgettering heeft ten opzichte van outputbudgettering (onder punt C te lezen) de volgende voor- en nadelen<sup>21</sup>:

- voordelen:    + activiteiten zijn beter meetbaar  
                  + benodigde budget is beter vast te stellen  
                  + duidelijkheid voor gemeente en instellingen
- nadelen:       - theoretisch minder zuivere budgetteringsvorm  
                  - gemeente moet zelf beleid vertalen in activiteiten  
                  - instellingen moeten per activiteit administreren en verantwoording afleggen.

### **3.4.3 Outputbudgettering**

Bij outputbudgettering wordt een relatie gelegd tussen het beschikbaar budget en het na te streven (beleids-)resultaat. Output laat zich definiëren als 'product' of 'resultaat'. De producten die een instelling levert staan in de outputbudgettering centraal.

Omdat outputbudgettering op optimalisering van efficiency is gericht, wordt dit type in de bedrijfseconomie als ideaalmodel gehanteerd.

---

<sup>21</sup> Krogt, M., van der, et al, (1989), *Budgetsubsiëring in de welzijnssector, een nieuwe subsidiemethodiek*, 's-Gravenhage: VUGA-Uitgeverij B.V., pag. 36.



Outputbudgettering gaat uit van sturing op kosten en opbrengsten gerelateerd aan product en prestatie. De vrijheid van de gesubsidieerde instelling om bepaalde middelen wel of niet in te zetten is, binnen de financiële ruimte die er is, hier het grootst.

Wil het outputtype als intern budgetteringsmodel tot zijn recht komen, dan zal door de subsidiegever eveneens op output moeten worden gefinancierd. De subsidiegever betaalt hetzij een prijs per afgenomen dienst of product hetzij een budget op basis van gerealiseerde tootaalomzet van producten of diensten.

Volgens Oostrik<sup>22</sup> wordt de toepassing van outputmodellen in de non-profit sector bemoeilijkt door de definiëring van output in termen van producten of eenheden product. Een outputmodel is naar zijn zeggen ook geen absolute voorwaarde voor doelmatigheid en kwaliteit van de werksoort. Wanneer de zoektocht naar producten te ingewikkeld wordt, is het naar zijn zeggen beter te erkennen dat een outputmodel niet gewenst is. De kosten van beheersing wegen dan niet tegen de baten op.

#### **3.4.4 Outcomebudgettering**

Bij deze budgetteringsvorm wordt de instelling gesubsidieerd op basis van de te realiseren effecten. Dit betekent dat voordat het hulpverleningsproces van start gaat, afgesproken wordt welke outcome gerealiseerd moet worden. Onder deze outcome of effect wordt de geplande verandering die bij de cliënten of de omgeving, als gevolg van de toegepaste interventies van de hulpverlener, verstaan. Het blijkt moeilijk te zijn om in de welzijnssector deze vorm van budgettering te hanteren. Dit omdat het in veel situaties niet altijd duidelijk is waardoor de verandering bij de cliënt of de omgeving is opgetreden. Het is vaak lastig om te achterhalen of de verandering plaats heeft gevonden door de interactie van de hulpverlener of dat hier andere oorzaken aan ten grondslag liggen.

Zelfs als men een effectmeting wil laten verrichten om er achter te komen wat voor invloed de geboden hulp heeft gehad, is het nog moeilijk om te bewijzen of de verandering aan de bemiddeling van de hulpverlener toe te schrijven is.

---

<sup>22</sup> Oostrik, F.G.H. (1992), *Interne budgettering meer dan een bedrijfseconomisch instrument*, Rijswijk: VOG.

Vanwege bovengenoemde punten is het niet aan te bevelen deze vorm van budgettering in de praktijk toe te passen.

### **3.4.5 Overzicht budgetfinancieringssystemen**

Gemeenten en instellingen hebben verschillende redenen om tot budgetfinanciering over te gaan. Afhankelijk van de doelstellingen die men heeft zal een passend systeem gekozen worden. Wanneer de gemeente met name kiest voor sturen op hoofdlijnen of meer verantwoording voor het particulier initiatief, dan kiest men daarbij voor een globaal systeem van budgetsubsidiëring. Hier kan voornamelijk gedacht worden aan inputfinanciering of throughputfinanciering. Wanneer de gemeente vooral meer zicht wil hebben op wat de instelling doet of men wil bezuinigen, dan wordt doorgaans voor een gedetailleerde vorm van budgetsubsidiëring gekozen. In een dergelijke situatie wordt vaak gekozen voor outputsubsidieëring. Hier kan de gemeente immers sturen op zowel de kosten als het resultaat van de verleende diensten.

In de praktijk blijkt dat er betreffende de verschillende budgetfinancieringssystemen nogal wat taalvervuiling is opgetreden. Wat de een verstaat onder throughputfinanciering is voor de ander outputfinanciering. Daarom wordt in het onderstaande de eerder genoemde verschillen tussen input, throughput, output en outcomebudgettering nogmaals uiteengezet. Dit keer worden de termen voor alle duidelijkheid schematisch weergegeven.

INPUT	THROUGHPUT	OUTPUT	OUTCOME
Mankracht	Producten	Aantal producten	Effect
Accommodatie	Diensten	Bereik	
Opdracht	Bemanning Deskundigheid Doelgroep	Resultaat Kwaliteit	
Inleg	Productieproces/bedrijfsproces	Geleverde productie/ prestatie	Effect

*Uit: Koomans, L.P. (red), (1994), *Bouwstenen voor gemeentelijk welzijnsbeleid*. Instrumenten voor de vorming van lokaal beleid, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., pag. 59*

Op lokaal niveau dient er sprake te zijn van een vertrouwensrelatie tussen de gemeente en de instelling om budgetsubsiëring enige kans van slagen te geven.

Uit de literatuur<sup>23</sup> blijkt dat wanneer er bij de gemeente voldoende vertrouwen is dat de instelling haar producten goed kwantificeert en dat er kwalitatief goed wordt gewerkt, de keuze voor globale afspraken voor de hand ligt. Zijn er twijfels bij de gemeente, bijvoorbeeld over de prijs en de kwaliteit van de door de instellingen geleverde diensten, dan zullen gedetailleerde afspraken de voorkeur hebben.

### 3.5 Verzakelijking in de welzijnssector

"Respect voor de behoefte van burgers moet leidend beginsel zijn bij de organisatie van de zorg. Daarvoor zijn een andere manier van werken in instellingen, een flexibele inzet van

<sup>23</sup> Zoutman, R., & Jongmans, L. (1993), *Batavieren met mes en vork leren eten?*, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 8, pag. 27-28.

personeel en organisaties op een menselijke maat nodig. Het vraagt om deregulering en financiering op basis van prestaties, waardoor er ruimte ontstaat voor efficiencyverhoging, maatoplossingen en vernieuwing", aldus het strategische akkoord van juli 2002 voor de kabinetsformatie CDA, LPF en VVD<sup>24</sup>. Het komende kabinet acht een ingrijpende wijziging nodig in de organisatie en financiering van de zorg. Uitgangspunt moet volgens hen concurrentie tussen aanbieders van zorg en tussen zorgverzekeraars zijn. Dit wel in combinatie met een sterkere positie van cliënten en patiënten.

Al jaren is men bezig de zorg anders in de richten. Opvallend hierin is dat termen als resultaten, financiën, efficiency en maatwerk veel genoemd worden. De laatste jaren is deze steeds zakelijker wordende trend ingezet.

Van der Laan benoemde in 1994 al ingrepen als extramuralisering, functiegerichte ordening van de zorg, de introductie van de marktwerking en bestuurlijke decentralisatie, die bedoeld zijn om gegroeide knelpunten in de zorg op te lossen<sup>25</sup>. Het wegvallen van de centrale regie van het rijk maakt dat de verdeling van het geld bestemd voor de welzijnssector steeds meer afhankelijk is van de lokale politieke omstandigheden. Veel gemeenten willen graag dat instellingen bedrijfsmatiger gaan werken. Als subsidiënt willen ze waar voor hun geld. Daarnaast willen ze duidelijke afspraken maken over de te leveren prestaties en tenslotte willen ze die prestaties ook meten<sup>26</sup>. Instellingen moeten dan als het ware een switch maken van een aanbodgerichte instelling naar een (product-) en marktgerichte welzijnsonderneming. In de praktijk blijkt dit niet altijd een makkelijke opgave te zijn. Zowel directeuren van instellingen als hulpverleners hebben soms de grootste moeite om deze slag te maken. Deze ontwikkeling vergt namelijk een complete cultuurverandering in organisaties.

Iedere sector kent een structuur waarin een bepaalde visie, een mix van beleidsafspraken en een verdeling van verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Deze structuur komt vaak voort uit een lange geschiedenis met bijbehorende waarden en normen. Het is nog maar de vraag of dergelijke structuren kunnen worden omgebouwd tot een adequate marktstructuur.

---

<sup>24</sup> *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken (juli 2002)*, strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF en VVD.

<sup>25</sup> Laan, G. van der, (1994), Van turbulentie tot stroomlijning. Enige beschouwingen over de interventiemix in de zorgsector, *Sociale interventie*, jaargang 3, nummer 4, pag. 139.

<sup>26</sup> Oostrik, F.G.H. (1992), *Interne budgettering, meer dan een bedrijfseconomisch instrument*, Rijswijk: VOG

Per sector zal dit verschillend uitpakken. Het is ook de vraag in hoeverre een dergelijke marktstructuur wordt doorgevoerd.

### **3.5.1 Deskundigen over de gevolgen van verzakelijking**

Deskundigen in de welzijnssector reageren verdeeld op de veranderende aansturing vanuit de gemeente naar de instellingen toe. In vaktijdschriften wordt over verzakelijking in de welzijnssector het volgende uiteengezet.

Volgens Godfroj komt de roep om een marktgericht ondernemersschap de geloofwaardigheid niet ten goede van een werksoort die in de eerste plaats compenserende en emanciperende functies wil vervullen ten behoeve van groepen die in een achtergestelde positie verkeren of bijzonder kwetsbaar zijn<sup>27</sup>. Van Houten en Prins noemen het gevaar dat het op strikte wijze hanteren van bedrijfseconomische principes gemakkelijk in strijd kan komen met het streven naar een menswaardig regime. Zij stellen als voorbeeld een hulpverlenings-situatie waarin de tijd bijna verstreken is en de cliënt een oplossingsrichting voor haar probleem lijkt te zien en daar bijzonder graag nog even over door wil praten. Voor de maatschappelijk werker zou het vervelend zijn dit af te moeten kappen, maar de volgende cliënt zit al te wachten en de werker heeft ook te maken met productienormen<sup>28</sup>. Kunneman gaat hier verder op door. Hij stelt dat de druk om je werkzaamheden als hulpverlener volledig in termen van prestatie-tijd te organiseren en te plannen, onrecht doet aan het beroep. Ook de normatieve kanten van het vak –die zich niet laten kwantificeren- moeten er integraal onderdeel van blijven uitmaken. Hiervoor is naar zijn zeggen ‘betekenis-tijd’ nodig<sup>29</sup>. Volgens Buitenhek wordt door de veranderende aansturing korte termijnbeleid en versnippering geïnduceerd. Tevens moeten organisaties zich veel intensiever bezighouden met tijdrovende

---

<sup>27</sup> Godfroj, A.J.A, ‘*Krachten kwetsbaar door institutionele verbreding*’. Uit: Schilder, L. (1994), Uiteenlopende visies binnen het welzijnswerk op sociaal ondernemerschap, *Sociale Interventie*, jaargang 3/1, pag. 30.

<sup>28</sup> Houten, D.J., van, & Prins, M.C.J. (1995), Kwaliteit en zorg. Over zorg-Taylorisme en kwaliteit van het leven, *Sociale Interventie*, jaargang 4/2, pag. 48.

<sup>29</sup> Kunneman, H., Sociaal cultureel werk, een normatief beroep. In: Stoelinga, B. (2001), Naar een brede professionaliteit. De wensen en behoeften van de klant als uitgangspunt, *Maatwerk*, nummer 2, pag. 25.

acquisitietrajecten<sup>30</sup>. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft in haar advies, getiteld 'Aansprekend burgerschap'<sup>31</sup> geconstateerd dat de manier waarop de publieke sector op dit moment is georganiseerd is, de maat zoek is. De Raad duidt aan dat de processen in deze sector gemodelleerd zijn naar de grootschalige industriële productielijn. Ook is de grootschaligheid sterk bureaucratisch gekleurd door een overdaad aan procedures en regels. Hierdoor is er geen goed overzicht meer, en zullen morele betrokkenheid, gelijkwaardigheid en klantvriendelijkheid verdwijnen. Naar hun zeggen past dit niet in een sector waar mensenwerk centraal staat.

Daarnaast kenmerkt de manier waarop publieke organisatie verantwoording moeten afleggen zich tot toezicht en controle in de vorm van outputsturing en outputmeting, van sturen en meten van kengetallen. De Raad waarschuwt hier op de volgende neveneffecten: de aandacht van de medewerkers kan in een dergelijke situatie meer uitgaan naar de productienormen van de 'controleurs', dan naar de feitelijk bereikte resultaten. Makkelijk te bereiken output staat hier voorop, wat ten koste kan gaan van complexere gevallen.

Trommel e.a wijzen ook op de risico's op het gebied van cliëntselectie. Met name sectoren die bedoeld zijn kansarme groepen, zoals de sociale zekerheid, te bedienen, worden bij volledige marktwerking geconfronteerd met aanzienlijke risico's op het gebied van 'afroming'. "Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er publieke basisdiensten in stand moeten worden gehouden, zoals een bijstandsvoorziening, zij het dat dit het risico van cliëntselectie in de vermarkte onderdelen van de sector nog verder vergroot". Volgens hen kan dit mechanisme een onaanvaardbare tweedeling in kwalitatief hoogwaardige en laagwaardige dienstverlening als gevolg hebben<sup>32</sup>. Daarnaast is uit de praktijk reeds gebleken dat op het moment instellingen niet in staat zijn zo veel mogelijk 'klanten' te werven, zij op den duur 'opgeslokt' wor-

---

<sup>30</sup> Laan, G. van der (2000), *Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen - Das Beispiel Niederlande*. In: H-U Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*. Luchterhand, Neuwied.

<sup>31</sup> RMO (2000), *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

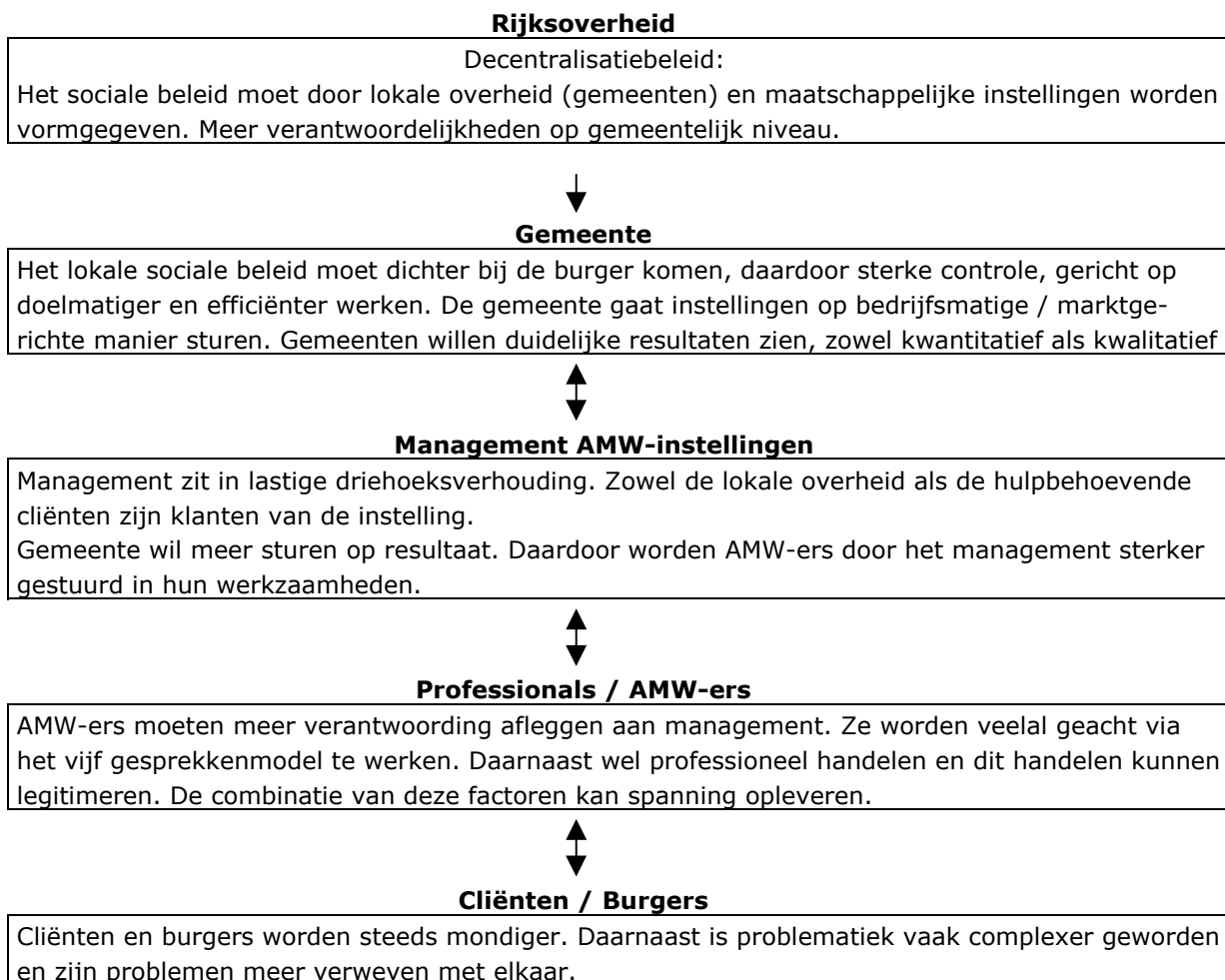
<sup>32</sup> Trommel, W., e.a., (2001), *Marktwerking in de publieke sector, Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jaargang 28/3, pag. 137

den door de grotere instellingen. Hieruit blijkt dat zij zich erg goed moeten profileren, willen zij blijven bestaan.

Marktwerking en de daarbij horende verzakelijking kan dus tot fusies leiden.

In dergelijke situaties, wanneer instellingen de opdracht krijgen een meer zakelijke bedrijfsvoering te hanteren, met alle mogelijke gevolgen van dien, is het erg belangrijk wat voor standpunten de directeur en managers van welzijnsinstellingen er op nahouden. Naar mijn idee is het erg belangrijk dat zij vast houden aan de professionele principes van de organisatie. Zij kunnen niet blind meegaan in wat gemeentelijke overheden van hen verlangen. Het primaire hulpverleningsproces staat centraal in een professionele organisatie. Het management van een welzijnsinstelling hoeft zich niet gelijk erg ambivalent tegenover de wensen van de gemeente te staan. Het is beter een goed en open contact te houden. Een contact waarin er ruimte is voor beide partijen om standpunten, belangen en wensen weer te geven

### 3.5.2 Schematische weergave van het verzakelijkingsproces





### 3.6 Markt en marktwerking

'Markt' en 'marktwerking' zijn begrippen die duiden op de totstandkoming van prijzen via ruil of handel. Bij het woord 'markt' denkt iedereen waarschijnlijk aan de plaatselijke markt in eigen dorp of stad. Hier vindt handel plaats tussen aanbieders en consumenten. Deze markt loopt pas als er meerdere aanbieders zijn, en ook een verscheidenheid aan consumenten. Hier is dus een zekere competitie nodig om de vraag van de consument en het aanbod van de leverancier op elkaar af te stemmen. De aanbieders van een markt moeten zo goed als mogelijk inspelen op de behoefte van de consument. Dit doen zij door steeds producten te vernieuwen en te differentiëren.

Marktwerking houdt in dat prijzen tot stand komen door vraag en aanbod. Dit wordt ook wel het prijsmechanisme genoemd. Er ontstaat een optimaal evenwicht tussen vraag en aanbod als er sprake is van vrije concurrentie.

Quarles van Ufford e.a stellen marktwerking op twee verschillende wijzen aan de orde: als empirische verschijnselen en als ideologische maatstaf. Zij stellen dat de marktwerking, empirisch gezien, een economisch mechanisme is. Het gaat hier om feitelijke verschijnselen, zoals concurrentie tussen aanbieders of privatisering van overheidsdiensten. De markt als ideologische maatstaf geeft richting aan het handelen of legitimeert het in allerlei verschillende situaties. Zij stellen dat het dan niet relevant is of er wel sprake is van feitelijke marktwerking. Het gaat hier naar hun zeggen om een bredere werking van ideeën en perspectieven die min of meer zijn ontleend aan markttheorieën. Wanneer de markt als ideologie of als metafoor wordt gezien, dan richt men zich op de markt en marktwerking als een manier om bepaalde verschijnselen beter te begrijpen. Een metafoor kan ook een politiek hulpmiddel zijn om bepaalde zaken te legitimeren. Als gesproken wordt over de 'ideologie van de markt', dan bestaat de overtuiging dat het goed is (voor individuen en de samenleving) om de sociale werkelijkheid als een markt te benaderen<sup>33</sup>.

De opkomst van de marktmetafoor komt niet uit het niets. Het draagvlak voor markteconomie is in het algemeen toegenomen.

---

<sup>33</sup> Quarles van Ufford, P., e.a., (1998), *De ideologie van de markt: de koopman tussen staat en burger*, Bussum: Coutinho.

Allereerst heeft de ineenstorting van het Oostblok gezorgd voor een drastische ommekeer van het politiek, ideologische klimaat. De tijd van liberaal denken brak aan. Niets leek in die tijd de opmars van de markt nog in de weg te staan. Wereldwijd werd er geprivatiseerd, gedereguleerd en werd de economie gestimuleerd. Hierbij vielen steeds meer goederen en terreinen onder de markteconomie. Denk hier aan de postvoorziening, de sociale zekerheid en het onderwijs. Polanyi stelt dat het meer dan ooit tevoren lijkt dat mensen leven in een wereld waar de economie niet meer is ingebed in de sociale verhoudingen; in plaats daarvan zijn de sociale verhoudingen ingebed in het economische systeem<sup>34</sup>.

Ten tweede is er kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat. Dit kwam mede door de toegenomen emancipatie en de ontzuiling in Nederland. Desondanks geloofde men in de maakbaarheid van de samenleving. Men had de overtuiging dat de overheid goed vooruit kon zien en op een adequate manier kon inspringen op veranderingen.

In de jaren zeventig veranderde dit langzamerhand. De overheid bleek niet het vermogen te hebben allerlei ingrijpende veranderingen als ontkerkelijking, individualisering en immigratie te sturen en te managen. Daarbij werden er, gezien de steeds hoger wordende overheidsuitgaven, vraagtekens gezet bij de manier waarop de overheid haar geld uitgaf.

Daarnaast bleek de overheid niet veel te kunnen doen tegen de steeds groeiende werkloosheid. De grote economische problemen op wereldniveau, mede veroorzaakt door de oliecrisis van 1979, zorgden in Nederland, net als in andere westerse landen voor een politieke beweging naar rechts.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd dit versterkt door het neoliberalisme van Reagan en Thatcher. Overheidsbureaucratieën werden als log en ondoelmatig afgeschilderd.

Volgens Thatcher bestond er geen samenleving (*there's no such thing as society*), waarmee zij zich recht in de markt leer betoonde.

In 2002 is er verwarring ontstaan door het boekhoudschandaal van het grote Amerikaanse energieconcern Enron. De onthullingen over fraude en soortgelijke schandalen bij bedrijven als Worldcom en Global Crossing leidden tot een ernstige crisis op de beurzen omdat beleggers bedrijven niet meer vertrouwen. In de westerse wereld zou men zich mede door het

---

<sup>34</sup> Polanyi, K., (1944), *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Paperbags (2<sup>e</sup> druk 1957), uit: Quarles van Ufford, P. e.a, (1998), *De ideologie van de markt: de koopman tussen staat en burger*, Bussum: Coutinho, 1998.

Enron schandaal terughoudender kunnen opstellen ten aanzien van privatisering van bepaalde overheidssectoren.

Op het moment de overheid bepaalde taken afstoot of privatiseert is het niet zo dat zij hier geen belang meer in zou stellen, maar van mening is dat deze publieke dienst beter via de markt kan verlopen. De voorwaarde die door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) gesteld wordt om de productie van een publieke dienst via de markt te laten verlopen is dat het publieke belang op een of andere wijze wordt 'geborgd'. Niet iedere marktuitkomst kan dus zonder meer worden aanvaard<sup>35</sup>. Le Grand en Bartlett spreken om die reden van quasi-markten. Het prijsmechanisme speelt hier een belangrijke rol, maar ook gelden hier door de overheid gestelde randvoorwaarden.

Kalma maakt in een rapportage van de SCP een onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' marktwerking. Onder harde marktwerking verstaat hij de omvorming van overheidsbedrijven tot commerciële, vaak sterk gereguleerde ondernemingen. Hierdoor wordt de publieke sector, als gevolg van deze overheveling van 'publiek' naar 'privaat', kleiner; de marktsector groeit. Daarnaast omschrijft hij 'zachte' vormen van marktwerking, waarbij het publieke karakter van de voorziening in kwestie behouden blijft. Hier gaat het naar zijn idee om quasi-markten (deze term ontleend hij aan Le Grand en Bartlett), waarop instellingen met grote mate van beleidsvrijheid, als (bijna) echte ondernemingen, opereren. Ze doen dat alleen geheel of overwegend op niet-commerciële basis, collectief gefinancierd en met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de overheid<sup>36</sup>. Cruciaal bij quasi-markten is volgens Le Grand en Bartlett dat de bemoeienis met de markt zich specifiek richt op het veilig stellen van het te produceren goed. Het kan ook niet zo zijn dat sociale doelstellingen worden opgeofferd aan het streven naar winst van marktpartijen. Kortom, quasi-markten functioneren onder additionele condities die strenge eisen stellen aan de uitkomsten van het marktproces<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> WRR, (2000), Het borgen van publiek belang. Den Haag: SDU. Uit: Trommel, W., e.a., (2001), Marktwerking in de publieke sector, *Tijdschrift beleid, politiek en maatschappij*, jaargang 28/3, pag. 131.

<sup>36</sup> Kalma, P., (2002), *Quasi-ondernemers. Marktwerking in de non-profitsector*, In: Dekker, P. (red.), (2002), Particulier initiatief en publiek belang. Den Haag: SCP.

<sup>37</sup> Trommel, W., e.a., (2001), Marktwerking in de publieke sector, *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jaargang 28/3, pag. 131.

Ook op dit type markt moet er sprake zijn van competitie. Vraag en aanbod worden op deze manier op elkaar afgestemd. Tegelijkertijd heeft de consument door middel van deze concurrentie keuzevrijheid

Op quasi-markten doen zich hierbij twee problemen voor. Op dergelijke markten speelt het samenspel van vraag en aanbod zich niet af op het niveau van de uiteindelijke klant, maar op het collectieve niveau van grote bedrijven en bedrijfssectoren. Deze bedrijven en bedrijfssectoren gaan onderhandelen met de uitvoeringsinstellingen, en maken vervolgens een keuze<sup>38</sup>. Omdat in dit proces als het ware aan de klant voorbij wordt gegaan, bestaat het gevaar dat de voorkeur van de klant niet of onvoldoende wordt weergegeven.

Daarnaast is het op quasi-markten ingewikkeld om de prijs en de kwaliteit van de geleverde voorzieningen vast te stellen. Dit komt omdat het in veel gevallen niet om een eenduidig geformuleerd product gaat, maar om een samengesteld complex van producten. Hier worden de thuiszorg en de gezondheidszorg als voorbeeld genoemd<sup>39</sup>.

De vermenging van staat en markt leidt volgens sommigen tot een moreel tekort. In haar studie *Systems of Survival* duidt de Amerikaanse antropologe Jane Jacobs aan dat de ethische stelsels van markt en staat onverenigbaar zijn. Zij stelt: "Een goede ambtenaar of politicus is een hoeder, die zichzelf ten dienste stelt van de samenleving: hij is ondergeschikt aan een hoger doel en een grotere gemeenschap. Hij is daardoor ook ondergeschikt aan regels. Hij moet soms liegen voor het hogere doel, bijvoorbeeld om een politiek proces tot ontwikkeling te brengen. Hij houdt rekening met verschillende belangen. Een goede handelaar is daarentegen een ondernemer. Initiatief en zelfstandigheid staan voorop. Hij moet waar voor zijn geld leveren"<sup>40</sup>. In het boek van Quarles van Ufford e.a. komt ook de Amerikaanse socioloog Samuel Bell aan het woord. Hij beschreef bijna twintig jaar eerder al de culturele gespletenheid van het kapitalisme. Hij zei: "de economie wordt geregeerd door

---

<sup>38</sup> WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering, Den Haag: Sdu Uitgever.

<sup>39</sup> Le Grand, J., & W. Bartlett, (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan. Uit: Trommel, W. e.a. (2001), *Marktwerking in de publieke sector*, *Tijdschrift beleid, politiek en maatschappij*, jaargang 28/3, pag. 134.

<sup>40</sup> Quarles van Ufford, P, e.a., (1998), *De ideologie van de markt: de koopman tussen staat en burger*, Bussum: Coutinho, pag. 24.

efficiëntie, de staat door gelijkheid. Het combineren er van leidt tot conflicten en desintegratie, aldus Bell<sup>41</sup>.

### **3.6.1 Hybride organisaties**

Hybride organisaties zijn organisaties die publieke belangen behartigen en commerciële activiteiten verrichten. Zij kenmerken zich door overheidssturing én marktwerking. Dit houdt in dat de overheid op afstand zit, de markt haar werk laat doen, maar tegelijkertijd ook haar eigen beleid vasthoudt en in vele sectoren blijft sturen<sup>42</sup>. Hybride organisaties zijn dus zowel taak- als marktorganisatie.

Onder een taakorganisatie wordt een organisatie verstaan die door één opdrachtgever (veelal de overheid, dus binnen het publieke domein) wordt aangestuurd.

Een marktorganisatie concurreert binnen het private domein met andere marktpartijen.

Doordat ze zowel een taak- als marktorganisatie zijn, hebben zij dubbele financieringsrelaties: ze ontvangen een budget van de overheid en verdienen geld op de (private) markt<sup>43</sup>.

Volgens de WRR kan dit niet alleen leiden tot valse concurrentie (de publieke gelden worden binnen een organisatie gebruikt om producten goedkoper op de markt te zetten, ofwel: er is sprake van kruissubsidiëring), maar ook tot inefficiënt gebruik van publieke gelden<sup>44</sup>.

Volgens Van Delden is er meestal geen sprake van een snelle overgang van overheidsregime naar marktregime. In de meeste gevallen ontstaat er een blijvende tussensituatie, waarbij de subsidiegever op resultaten blijft sturen. Doordat er op resultaat gestuurd wordt, ontstaan er nog wel eens spanningen binnen hybride organisaties. De overheid wil maatschappelijke problemen aangepakt zien en stuurt de organisatie hierop aan. Dit betekent vaak dat er één basispakket van diensten wordt aangeboden (basisgezondheidszorg, sociale zekerheid) aan een breed publiek voor een lage prijs. Directe klanten vragen daarentegen om

---

<sup>41</sup> Bell, S. (1976), *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books, In: Quarles van Ufford, P., e.a. (1998), *De ideologie van de markt: de koopman tussen staat en burger*, Bussum: Coutinho, pag. 25.

<sup>42</sup> Delden, P.J., van, (2000), Hybride organisaties. Huwelijk tussen staat en markt, *M&O nummer 3*, mei/ juni 2, pag. 53.

<sup>43</sup> WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering, Den Haag: Sdu Uitgever.

<sup>44</sup> WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering. Den Haag: Sdu Uitgever.

maatwerk, of ze willen meer keuzevrijheid hebben<sup>45</sup>. Voor instellingen blijkt het lastig te zijn dergelijke vragen in het aanbod met elkaar te kunnen verenigen. Valkuilen voor hybride organisaties zijn volgens Van Delden onder meer zelfoverschatting en weinig bewegingsruimte. Zelfoverschatting treedt op als een organisatie een monopoliepositie wil blijven handhaven. Als voorbeeld noemt hij hier de Nederlandse Spoorwegen (NS) en Schiphol. Ook noemt hij hier dat wanneer ambtelijke organisaties de markt opgaan, ze vaak de neiging hebben zich commerciëler voor te doen dan hun introverte klimaat rechtvaardigt.

Daarnaast stelt hij dat wanneer organisaties meer bewegingsruimte krijgen, ze vaak nog te kampen hebben met een erfenis van starre arbeidsvoorwaarden. Dit komt vaak doordat de overheid hier te weinig ruimte toestaat en hun vaardigheden in de onderhandelingen over een nieuwe eigen CAO te kort schieten. Dit komt voor bij universiteiten en hogescholen. Van Delden haalt tevens aan dat het samenvallen van verzelfstandiging en bezuinigingen voor zorginstellingen de bedrijfsvoering kan bemoeilijken.

Uit het bovenstaande kunnen we opmaken dat het voor managers van dergelijke gemengde organisaties moeilijk leidinggeven is. Een verandering van een taakorganisatie naar een marktorganisatie vraagt veel van managers en andere medewerkers van een organisatie. Er moet een andere manier van denken aangenomen worden, namelijk meer op de markt en de klant gericht. Er moet kostendekkend gewerkt worden, maar tegelijkertijd moet er ook aan hoge eisen worden voldaan. Subsidiegevers stellen soms enorm hoge, bijna onuitvoerbare eisen aan bepaalde activiteiten voor bepaalde doelgroepen. Op het moment dat de organisatie aan alle resultaatsverplichtingen voldoet en zelfs (veel) winst gaat maken, dan vraagt de subsidiegever zich af of de subsidie niet wat omlaag kan. Uit de praktijk blijkt dat het voor managers soms lastig is zowel zijn medewerkers als de subsidiegever als de klanten tevreden te houden. Hierover wordt in hoofdstuk 7, over in de uitwerking van de onderzoeksgegevens, meer verteld.

---

<sup>45</sup> Delden, P.J. van, (2000) Hybride-organisaties. Ondernemen tussen overheid en markt, *Openbaar bestuur, jaargang 4*, pag. 14.

### 3.7 Vraagsturing

'Vraaggericht' en 'vraaggestuurd' werken zijn in verschillende sectoren populaire begrippen geworden. Zorgaanbieders, verzekeraars, de overheid, arbeidsbemiddelaars en vele anderen willen de klant centraal stellen door het aanbod van diensten en producten op de vraag van de klant af te stemmen.

In het lokaal sociaal beleid dat gemeenten moeten opstellen, is vraaggericht werken ook een van de uitgangspunten. Gemeenten trachten op deze manier een koppeling te leggen tussen de wensen en behoeften van de burgers en het lokale welzijnsbeleid dat door maatschappelijke instellingen wordt uitgevoerd.

Alvorens na te gaan waarom deze ontwikkeling haar intrede heeft gedaan is het belangrijk om na te gaan wat de begrippen precies inhouden.

'Vraaggericht' werken betekent dat een aanbieder van een collectieve voorziening bepaalt hoe het aanbod eruit ziet, rekening houdend met voorkeuren van de klant<sup>46</sup>. Coenen-Hanegraaf et al.<sup>47</sup> noemen de volgende algemene kenmerken die aan een vraaggerichte benadering verbonden zijn:

Er wordt bij vraagsturing uitgegaan van de *mogelijkheden* en de *kracht* van mensen. Trajecten worden ontwikkeld en uitgevoerd *met* de cliënt. Deze heeft een *eigen verantwoordelijkheid* in het traject, voert daarover zo veel mogelijk *zelf de regie* en maakt zo veel mogelijk *eigen keuzen*. Trajecten sluiten aan bij de *subjectiviteit* van de cliënt. Zij worden dus ontwikkeld *vanuit diens wensen*, motieven en mogelijk perspectieven en sluiten aan bij diens *competenties*. Trajecten zijn er op gericht deze competenties verder te ontwikkelen, sluiten aan bij de *sociale context* en worden binnen die context (in de reguliere samenleving) ontwikkeld en uitgevoerd. De relatie tussen werker en cliënt wordt gekenmerkt door *respect en gelijkwaardigheid*.

Albeda, Zwart en Blaauwbroek spreken in deze context ook over de regie van de klant over het aanbod van collectieve voorzieningen. Als voorbeeld stellen zij de keuzevrijheid van de

---

<sup>46</sup> Albeda, H., Zwart, K. & Blaauwbroek, H., (2000), *Visie-notitie Vraagsturing in de sociale zekerheid en zorg*, Stichting Rekenschap, Utrecht/ Amsterdam.

<sup>47</sup> Coenen- Hanegraaf, M.A.H.R., e.a., (1998), *Begeleid werken. Theorie en methodiek van een individuele, vraaggerichte benadering*. Utrecht.

klant. Daarnaast duiden zij aan dat vraagsturing het beste kan worden gebaseerd op wederkerigheid, respect en gelijkwaardigheid. "Dit betekent dat er overeenstemming dient te bestaan tussen de betrokken partijen over de inhoud, vorm, het nut en de prijs van een dienst of product dat geleverd wordt<sup>48</sup>". In dit opzicht sluiten zij goed aan bij Coenen-Hanegraaf et al.

Bosselaar heeft bekeken waar de roep om 'vraaggericht' en 'vraaggestuurd' werken nu precies vandaan gekomen is. Hier onderscheidt hij drie dimensies. Allereerst noemt hij de politiek-economische dimensie. Deze is er met name op gericht dat de overheid niet in staat is de juiste voorzieningen bij de juiste personen te krijgen. Dit heeft als gevolg dat er veel kosten gemaakt worden, zowel voor de voorzieningen zelf als de uitvoering ervan. Marktwerking wordt hier als de kern van de oplossing gezien.

Als tweede noemt hij de sociaal-politieke dimensie, waarin met name de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen overheid en burger centraal staat. Hier werd weerstand opgevoerd omdat de minder behendige burger niet direct aanspraak weet te maken op bepaalde rechten en daardoor de beoogde overheidszorg mist. De calculerende burger daarentegen vindt zijn weg wel in dit stelsel.

Als laatste noemt Bosselaar de institutionele dimensie. Hierin stelt hij dat professionals en bureaucraten in de loop der tijd veel ruimte hebben gekregen om voorzieningen bij de juiste persoon te krijgen, maar hier niet in geslaagd zijn. Hier wordt gepleit voor herpositioneren van de cliënt en de professional<sup>49</sup>. Door vraaggestuurd en vraaggericht te werken krijgt de burger meer vrijheid in het kiezen van een bepaalde vorm van hulpverlening. Hierdoor is de burger minder afhankelijk geworden. Hij kan immers op deze manier veel meer sturing geven en beter aangeven wat hij wil. De rol van de professional wordt meer en meer teruggedrongen. De burger kan door middel van persoonsgebonden budgetten (in de gezondheidszorg) of individuele budgetfinanciering (in de sociale sector) zelf zijn zorg inkopen. Hierdoor worden organisaties gedwongen meer naar de wensen van de cliënten te kijken. Als de cliënt niet tevreden is kan hij overstappen naar de concurrent. De positie van de cliënt lijkt door deze ontwikkeling te verbeteren. In de praktijk moet blijken of dit echt het geval is. Bij wel-

---

<sup>48</sup> Albeda, H., Zwart, K. & Blaauwbroek, H., (2000), *Visienotitie Vraagsturing in de sociale zekerheid en zorg*, Stichting Rekenschap, Utrecht/ Amsterdam.

<sup>49</sup> Bosselaar, H. (2002), Tien doelen van vraagsturing, *Tijdschrift voor arbeid en participatie*. Jaargang 23 nummer 3/4, Utrecht: Jan van Arkel, pag. 11.



zijnsinstellingen is zichtbaar dat men bezig is met het ontwikkelen van instellingsgerichte en beheersmatige instrumenten. In hoeverre de klant in de praktijk centraal wordt gesteld en welke maatregelen hiertoe worden genomen, is naar mijn idee niet altijd duidelijk. Daarnaast lijkt het mij ingewikkeld om als burger de weg te vinden in het enorme aanbod van voorzieningen. Daar waar het de bedoeling was de rol van de professional terug te dringen, lijkt het wel alsof de professional toch nodig is om de burger te adviseren welke diensten of producten het beste door de burger ingekocht kunnen worden.

Voordat instellingen vraaggericht kunnen werken moet de gemeente helder hebben wat de vraag van de burger is. Ambtenaren moeten een goed zicht hebben op de lokale situatie, daarnaast moeten zij een goed contact onderhouden met relevante actoren in het maatschappelijke middenveld.

Instellingen zullen hun aanbod moeten aanpassen aan de vragen van de burgers. Belangrijk hierbij is dat de vragen van burgers wel gelegitimeerd moeten zijn. Vraaggericht werken mag niet gelijk staan aan "men vraagt en wij draaien". Vragen van (groepen van) burgers dienen volgens Bogaart eerst te worden gefilterd met behulp van een door de politiek vastgesteld beleidskader. Dit kader geldt zowel voor de gemeente als het maatschappelijk middenveld en de burgers<sup>50</sup>. Dit laatste aspect is van belang omdat instellingen en professionals niet kunnen meegaan met alle wensen van cliënten. Zij moeten de aanspraken van cliënten toetsen. Van der Laan heeft dit punt al in zijn proefschrift in 1990 naar voren gebracht. Er zijn bepaalde beroepsgroepen die een bepaalde bevoegdheid tot oordelen behoren te hebben. Vaak is dit een arts of een andere professional. Als je als cliënt bij de huisarts komt omdat je pillen wilt hebben voor hoofdpijnlachten, dan zal de arts je deze pillen niet zomaar verstrekken. Hij zal in deze situatie niet direct met de wensen van de cliënt mee gaan. Hij wil eerst proberen de oorzaak van de hoofdpijnlachten te achterhalen, alvorens hij tot een besluit komt wel of geen medicatie te verstrekken. Kortom, de huisarts gaat de vraag van de cliënt toetsen op geldigheid. Hieruit blijkt, in tegenstelling tot de kenmerken van vraagsturing, dat niet in alle situaties meegegaan kan worden met de wensen van de cliënt. Kortom, de cliënt of consument heeft niet altijd sturingsmacht.

---

<sup>50</sup> Bogaart, A. (2001), Vraaggericht, wijkgericht en integraal werken. Enkele ideale elementen van lokaal sociaal beleid nader bezien, *BDW nieuws*, jrg. 6, nr. 2, pag. 4.

Van der Laan vindt het opvallend dat de onbedoelde en de negatieve effecten van vraagsturing maar zelden worden benoemd. Naar zijn idee leidt een te sterke focus op vraagsturing tot een ongemerkte introductie van marktprincipes<sup>51</sup>. Dergelijke principes leiden volgens hem tot ondoordachte interventies in het publieke domein.

In de discussie over vraagsturing gaat het niet alleen om de aanspraken van de cliënt, maar ook over de rol van maatschappelijke instellingen, de bijbehorende managers en hun beleid, en de rol van de professional. Het volgende hoofdstuk zal hier verder op door gaan.

---

<sup>51</sup> Laan, G., van der, (2002), Vraagsturing, professionaliteit en burgerschap, *Sociale Interventie*, jaargang 11, nummer 2, pag.45

## Hoofdstuk 4

### De Algemeen Maatschappelijk Werk instelling

#### 4.1 Inleiding

Het empirische onderzoek richt zich onder meer op maatschappelijk werkers die werkzaam zijn in AMW-instellingen. Het is van belang te weten hoe dergelijke instellingen functioneren. Dit om uiteindelijk een goed beeld te verkrijgen van wat nu de invloed van de verzakelijking in deze sector is. Hoofdstuk 4 staat in het teken van de AMW-instelling. Ook wordt er gekeken naar de rol van de maatschappelijk werker. Wat doet een maatschappelijk werker precies en waar loopt de maatschappelijk werker tegenaan in zijn beroepsuitoefening?

In paragraaf 4.2 wordt het algemeen maatschappelijk werk toegelicht. In de subparagraaf 4.2.1 worden enkele algemene gegevens van het AMW weergegeven.

In veel vaktijdschriften wordt de laatste tijd gesproken over het maatschappelijk werk als product. Dit past natuurlijk geheel in het tijdsbeeld van vandaag de dag, waarin de instellingen steeds zakelijker worden. Aan dit fenomeen wordt in paragraaf 4.3 aandacht geschonken.

In het licht van de verschillende financieringsvormen in het maatschappelijk werk moet ook bekeken worden wie nu echt de klant in het maatschappelijk werk is. Instellingen hebben immers niet alleen met de wensen van cliënten te maken, maar ook met die van gemeenten. Welke partij is nu de echte klant? Wiens belangen staan voorop? Deze vragen worden in paragraaf 4.4 toegelicht.

Paragraaf 4.5 gaat verder met coördinatiemechanismen in het maatschappelijk werk. Hier wordt voornamelijk gekeken op wat voor manier de instelling en de werkers worden aangestuurd. Paragraaf 4.6 besluit met het AMW als professionele organisatie. In deze paragraaf komen ook enkele organisatiekundige termen naar voren. Ook wordt de organisatiestructuur van het AMW als professionele organisatie neergezet.

## 4.2 Het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)

Het AMW is een eerstelijns voorziening voor hulpverlening bij psychosociale problemen. Het is een professionele welzijnsorganisatie die op het snijvlak van zorg en welzijn 'opereert'. Daarnaast is het een non-profit organisatie en is dus niet gericht op het maken van winst. Het primaire doel is het bevorderen van welzijn van burgers. Het AMW is gericht op materiele en immateriële problematiek en op de verwevenheid van deze problematiek. De hulpverlening is gericht op het individu, in wisselwerking met zijn omgeving. Het oogmerk van het AMW is het helpen van cliënten om de greep op hun leven te herstellen, zodat zij weer deel kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer.

Daarnaast probeert het AMW de zelfredzaamheid van mensen te vergroten. Het jaarrapport van de VOG<sup>52</sup> omschrijft dit als volgt: "psychosociale zelfredzaamheid is het vermogen om zelfstandig, in het eigen primaire samenlevingsverband, ervoor te zorgen dat je gezond blijft, voldoende inkomen geniet, op verantwoorde wijze uitgaven doet, voor een verantwoorde opvoeding zorgt, ingrijpende emoties kunt verwerken, relatieproblemen kunt oplossen, en een sociaal netwerk kunt opbouwen en onderhouden"<sup>53</sup>.

Hieronder geeft Van der Laan<sup>54</sup> puntsgewijs een definitie van het AMW.

*Algemeen maatschappelijk werk is:*

- een algemene voorziening op lokaal niveau, die
- vanuit haar positie op het snijvlak van voorzieningen van zorg en welzijn,
- vraaggericht werkt en voor iedereen bereikbaar, betaalbaar en beschikbaar is, maar die
- vooral de lager opgeleiden, de lager betaalden en de minderheden in onze samenleving bereikt,
- gericht is op de verwevenheid van materiele en immateriële problematiek
- in het functioneren van het individu in wisselwerking met zijn omgeving en

---

<sup>52</sup> De VOG staat voor vereniging van ondernemingen in de gesubsidieerde en gepremieerde sector. Vanaf januari 2002 noemen zij zichzelf de MO-groep (maatschappelijke ondernemersgroep).

<sup>53</sup> VOG (2001), *Het AMW in beeld 1999*, Utrecht: VOG, pag. 35.

<sup>54</sup> Laan, G. van der (2000), *Honderd jaar maatschappelijk werk in Amsterdam*. Amsterdam: Uitgever DiMaDi.

- daartoe een aanpak hanteert in de vorm van een synthese van concrete hulp- en dienstverlening en procesmatige begeleiding,
- die uitgevoerd wordt in aansluiting bij de belevingswereld van de doelgroep en geformuleerd in de eigen taal van de cliënten,
- met als oogmerk de cliënt te helpen de greep op diens eigen levensvoorwaarden te herstellen en te stimuleren volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer,
- daarbij zorgdragend voor de continuïteit in de hulp en een goede afstemming met het aanbod van aanverwante voorzieningen,
- volgens professionele eisen van zorgvuldigheid in het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording en
- met een signaleringsfunctie naar de maatschappij.

Jaarlijks doet bijna een half miljoen mensen een beroep op het maatschappelijk werk. Dit is ongeveer 3% van de Nederlandse bevolking<sup>55</sup>. Het AMW is voor iedereen gratis en wordt voor een groot deel gefinancierd uit collectieve middelen van lokale overheden. Het AMW wordt hierdoor ook wel een basisvoorziening genoemd.

Direct aan het begin van het hulpverleningsproces beoordeelt de maatschappelijk werker of de cliënt bij het AMW op de juiste plek zit. Mochten de problemen te specialistisch van aard zijn, dan kan het zijn dat de maatschappelijk werker de cliënt doorverwijst naar een andere instantie, bijvoorbeeld de GGZ (de Geestelijke Gezondheidszorg).

In totaal zijn er ongeveer veertig verschillende soorten maatschappelijk werk in Nederland. Bijna al deze verschillende vormen van maatschappelijk werk hebben een specifiek werkerrein. Zo richt de jeugdhulpverlening zich op jongeren in een bepaalde leeftijdscategorie en houdt de reclassering zich bezig met (ex-)gedetineerden. Het AMW maakt hier een uitzondering. Het specifieke van het AMW is juist dat het a-specifiek te werk gaat. Dat houdt onder meer in dat zij toegankelijk zijn voor alle burgers; ze werken niet met bepaalde doelgroepen<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> VOG (2001), *Het AMW in beeld 1999*, Utrecht: VOG.

<sup>56</sup> Stegen, P. (2000), *De vrager centraal. Een onderzoek naar verzakelijking en kwaliteit bij Vitras AMW*, scriptie Algemene Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

Binnen het AMW zijn er ook verschillende vormen van hulpverlening te onderscheiden: informatie en advisering, concrete dienstverlening, bemiddeling-pleitbezorging, belangenbehartiging, rapportage en advies op verzoek van derden, procesmatige begeleiding, crisis hulp, steun- en leuncontacten, casemanagement en groepswork<sup>57</sup>.

Uit het bovenstaande kunnen we opmaken dat het hulpverleningsaanbod breed is. Er wordt eigenlijk geen enkel probleem bij voorbaat afgewezen.

De hulpverleningscontacten in de basisvoorziening van het AMW zijn van vrij korte duur. De meeste AMW-instellingen werken met het zogenaamde vijf gesprekken model. Al is dit natuurlijk wel afhankelijk van de aard van het probleem. Met hulp van dit model wordt getracht om op een gestructureerde manier samen met de cliënt het probleem aan te pakken. Al vrij snel in het hulpverleningsproces heeft de maatschappelijk werker samen met de cliënt bepaalde doelen gesteld. Er wordt vervolgens gezamenlijk getracht deze doelen, voor zover mogelijk, binnen die vijf gesprekken te realiseren.

#### **4.2.1 Algemene gegevens van het AMW**

In het onderstaande worden enkele cijfers weergegeven over hulpverlening, organisatie, personeel en financiën van het Algemeen Maatschappelijk Werk. Hiervoor is het jaarrapport 1999, getiteld 'het AMW in beeld' van de VOG gebruikt.

##### *Bereikbaarheid*

Uit de rapportage van de VOG blijkt dat op 1 januari 2000, Nederland 156 AMW-instellingen telde. Deze instellingen beschikken over 758 bureaus en 406 spreekuuradressen. Dit betekent dat er per instelling gemiddeld 7,5 bereikbaarheidspunten zijn.

Het blijkt dat het aantal organisaties met AMW in het aanbod is afgenomen. Dit is het gevolg van een aantal fusies.

---

<sup>57</sup> VOG (2001), *Het AMW in beeld 1999*, Utrecht: VOG.

### *Personeelsverdeling*

Nog steeds is het zo dat er veel meer vrouwen dan mannen in het AMW werken, om precies te zijn, twee keer zo veel. Gek genoeg werden de leidinggevende posities grotendeels wel door mannen bezet. Dit is de laatste jaren wel veranderd. In 1994 waren er 239 mannen en 151 vrouwen in leidinggevende en/ of staffuncties. In 1999 is het aantal mannen in 'hoge' posities gedaald van 239 naar 180 mannen en het aantal vrouwen is in dergelijke posities gestegen van 151 naar 302 vrouwen.

### *Caseload*

Als een maatschappelijk werker fulltime werkt, dan had deze op 1 januari 1999 gemiddeld 38 hulpeenheden<sup>58</sup> in behandeling.

Gedurende dit jaar kwamen er 73 nieuwe hulpeenheden bij (en 97 korte contacten<sup>59</sup>).

Verder is te zien, dat er aan het eind van het jaar (31 december) van het totaal aan 111 hulpeenheden (38 + 73) er 76 weer zijn afgesloten. Dit betekent dat er 35 eenheden meegingen naar het jaar 2000.

### *Cliënten van het AMW*

Van de cliënten die bij het AMW komen is 66% vrouw. Er komen dus bijna twee keer zoveel vrouwen als mannen bij het AMW.

Ook blijkt dat alleenstaanden en eenoudergezinnen zijn oververtegenwoordigd bij het AMW. Uit onderzoek is gebleken dat juist deze groepen specifieke problemen hebben. Zo bestaat er een relatie tussen financiële problemen en de samenstelling van het huishouden. Eenoudergezinnen met minderjarige kinderen zitten over het algemeen in de lagere inkomenscategorieën. Daarnaast is het percentage alleenstaanden met een laag inkomen hoog.

---

<sup>58</sup> Een hulpeenheid is één of meer personen/ cliënten, die als eenheid hulp ontvangen van de maatschappelijk werker.

<sup>59</sup> Een kort contact is een hulpverlening die niet meer dan één contact en een tijdsinvestering van maximaal één uur vergt.

Bijna de helft van de cliënten heeft een inkomen uit een of andere vorm van betaalde arbeid. Eenderde van de cliënten heeft een uitkering<sup>60</sup>.

De laatste twintig jaar doen minderheden een toenemend beroep op het AMW.

#### *Problematiek*

Bij het AMW bestaat de hulpvraag voor ongeveer 50% uit psychosociale problemen. Daarnaast bestaat 21% uit materiele problemen, en 25% uit relatieproblemen. Ruim 4% bestaat uit overige problematiek. Het blijkt dat er de laatste jaren een toename van psychosociale problematiek is geweest en een daling in de materiele problematiek.

#### *Wachttijd*

In 22% van de gevallen kan er vrijwel onmiddellijk na de aanmelding hulp worden verleend aan de cliënten. Bij 12% is er sprake van een wachttijd van minimaal een week. Van de mensen die hulp vragen moet 42% nog één tot vier weken wachten tot de hulpverlening start. Dit gaat maar liefst om 124.000 mensen. Nog eens 45.000 mensen moeten één tot twee maanden wachten en 25.000 mensen moeten nog langer wachten.

In de rapportage van de VOG komt het er op neer dat er in totaal 194.000 mensen zijn die niet binnen één week na hun aanmelding hulp krijgen bij het AMW als eerstelijns voorziening.

#### *Hulpverleningsduur*

Het blijkt dat cumulatief 20% van de hulpverleningen wordt afgesloten binnen een maand, 51% binnen drie maanden, 75% binnen een half jaar en 91% binnen een jaar.

Wat betreft de duur van de hulpverlening blijkt er de laatste jaren nauwelijks sprake te zijn van een verandering.

#### *Verwijzers*

De afgelopen jaren is gebleken dat de meeste cliënten op eigen initiatief komen. Het gaat hier ongeveer om een percentage van 40%. De rest van de cliënten wordt door andere in-

---

<sup>60</sup> Flikweert, M., e.a. (2002), *De uitkomsten van de hulpverlening van MJD Groningen*, Deel 2, Laan, G., van der, *Een vergelijking van de registratiecijfers van MJD Groningen met het provinciale en landelijke beeld van het AMW*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.



stanties doorverwezen naar het AMW. Hier valt gelijk op te merken dat de huisarts met zijn poortwachterfunctie de belangrijkste verwijzer is. Maar liefst 30% van de cliënten worden door hun eigen huisarts doorverwezen.

Naast de huisarts, zijn de GGZ, de Thuiszorg, de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) en de politie verantwoordelijk voor een groot deel van de resterende instroom van cliënten.

Als een cliënt bij het AMW niet op zijn plek is, dan moet het AMW ook wel eens cliënten naar een andere instantie doorverwijzen. De belangrijkste uitstroom van cliënten gaat naar de ambulante GGZ<sup>61</sup>.

#### *Formatieplaatsen*

Wat betreft het aantal formatieplaatsen in het AMW kan het volgende gezegd worden. In 1999 beschikte het AMW over 2047 formatieplaatsen voor de uitvoering van het AMW. Dit komt neer op 2811 maatschappelijk werkers. Mede als gevolg van de arbeidstijdverkorting is het aantal formatieplaatsen licht gestegen.

In totaal beschikte het AMW in 1999 over 157 formatieplaatsen leiding (250 personen), over 99 formatieplaatsen combinatie uitvoering/leiding (165 personen) en over 38 formatieplaatsen inhoudelijk stafpersoneel (67 personen).

#### *Ziekteverzuim*

Het percentage ziekteverzuim bedroeg begin 2000 ongeveer 8,5%.

#### *Subsidies*

In het jaar 1999 kregen de AMW-organisaties in Nederland een subsidie van 257,6 miljoen gulden. Dit betekent dat het AMW per inwoner f 16,23 kostte. Per cliënt van het AMW komt dit in 1999 neer op f 521,45.

---

<sup>61</sup> Flikweert, M., e.a. (2002), *De uitkomsten van de hulpverlening van MJD Groningen, Deel 2*, Laan, G., van der, *Een vergelijking van de registratiecijfers van MJD Groningen met het provinciale en landelijke beeld van het AMW*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

### *Kostprijs maatschappelijk werk*

Tevens blijkt uit de bedrijfsspiegel van de VOG<sup>62</sup> dat een uur maatschappelijk werk, via integrale kostprijsberekening, 90 gulden, oftewel 40,84 euro kost. In dit bedrag zijn ook alle overheadkosten die de instelling maakt, meegenomen.

Het meest opvallend en tegelijkertijd zorgwekkend in het bovenstaande is dat de wachttijden voor het AMW opnieuw zijn toegenomen. In het jaarrapport van de VOG komt naar voren dat in 1997 nog 27% en in 1998 24% van de hulpvragers direct na de aanmelding werd geholpen, in 1999 was dit slechts 22 %.

In 1993 kon 57% binnen één week geholpen worden, in 1997 was dit 41%, in 1998 40% en in 1999 nog slechts 22%.

Het blijkt voor maatschappelijk werkers niet mogelijk te zijn nog meer cliënten in de beschikbare tijd van dienst te zijn. Daarnaast is de laatste jaren al een trend ingezet om zo kort mogelijk hulp te verlenen. Omwille van de kwaliteit is het volgens de VOG niet mogelijk de duur van de hulpverlening nog verder in te korten.

Daarnaast spelen ook nog andere factoren een rol waardoor de hulpverlener minder tijd kan besteden aan cliëntcontacten. Allereerst is dit de invoering van de registratiesystematiek. Alle instellingen moesten overstappen naar het aanleggen van elektronische cliëntdossiers. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de maatschappelijk werkers, doordat zij zich dit nieuwe systeem eigen moesten maken, minder beschikbare tijd voor de cliëntcontacten hadden. De VOG geeft in haar rapportage aan dat de kwaliteitszorg naar hun idee in zekere zin tegen het belang van de cliënten werkt. Intakeoverleg, casusbesprekingen, deskundigheidsbevordering en ook dossiervorming zijn belangrijke voorwaarden voor een kwalitatief goede hulpverlening. Het neemt niet weg dat deze werkzaamheden ten koste gaan van de tijd die normaliter voor de directe cliëntcontacten was weggelegd.

---

<sup>62</sup> VOG, (1999), *Bedrijfsspiegel AMW: Jaarrapport 1999*. Utrecht: VOG.

### 4.3 Maatschappelijk werk: dienst of product?

In de hele sector zorg en welzijn lijkt de term 'product' betrekkelijk snel en gemakkelijk te zijn ingevoerd. Ook AMW-instellingen maken afspraken met gemeenten over de soort en hoeveelheid 'product' die worden geleverd.

Onder een 'product' wordt een bepaalde vorm van hulp- en dienstverlening aan specifieke doelgroep verstaan. In de praktijk komt het er op neer dat een opdrachtgever (vaak gemeentelijke overheden) aangeeft behoefte te hebben aan maatschappelijk werk, de instelling brengt hierop een offerte uit en gezamenlijk proberen ze tot een overeenkomst van de geleverde diensten te komen<sup>63</sup>. Gemeentelijke overheden hebben de behoefte de kosten van de dienstverlening beheersbaar te houden. Daarom zijn sturingsmodellen als de budgetfinanciering en daaruit voortvloeiend de productformulering tot stand gekomen. Met behulp van de productformulering krijgt de gemeente een exact beeld van wat de instelling doet. Daarbij worden de kosten precies weergegeven.

Eigenlijk is het gebruik van de term 'product' niet juist in deze sector. Maatschappelijk werkers bieden immers geen tastbaar object aan, niet iets wat af is en gelijk geconsumeerd kan worden. In het hulpverleningsproces staat de interactie tussen cliënt en hulpverlener centraal. Dit is een proces wat niet te definiëren valt. In die zin is er helemaal geen sprake van een product, maar van dienstverlening.

Wanrooy<sup>64</sup> noemt in deze context ook dat producten en diensten van professionals doorgaans niet met behulp van standaardspecificaties zijn te benaderen. Elke dienst is anders, afhankelijk van de omstandigheden en wensen van de klant. Hij noemt dit de uniciteit van de output.

Het lijkt er op dat het gebruik van de term 'product' enkel en alleen is ingevoerd omdat men het in het taalgebruik handig vindt. AMW-instellingen worden door gemeenten meer en meer op een bedrijfskundige manier aangestuurd. Kennelijk worden bedrijfskundige termen met hetzelfde gemak overgenomen. Naar mijn idee worden dergelijke termen veel te gemakkelijk doorgevoerd. Heeft men wel nagedacht over wat deze terminologie voor maatschappelijk werkers betekent? Als een maatschappelijk werker geen diensten meer levert, maar producten, is hij dan een producent geworden? En de cliënt een consument?

---

<sup>63</sup> VOG (1997), *Aangeboden: diensten van het maatschappelijk werk*, Utrecht: VOG.

<sup>64</sup> Wanrooy, M.J. (2001), *Leidinggeven tussen professionals*, Schiedam: Uitgeverij Scriptum.

Van der Laan<sup>65</sup> noemt het gebruik van de term 'product' in de welzijnssector een symptoom van gebrek aan identiteit en zelfrespect. De paradox is dat men termen uit het bedrijfsleven overneemt die in het bedrijfsleven zelf nauwelijks worden gebruikt.

Volgens Broekhuis en De Leeuw<sup>66</sup> onderscheidt een product zich van een dienst omdat:

1. De klant in rechtstreeks contact met de professional staat en actief deelneemt aan het hulp- c.q dienstverleningsproces. Dit houdt in dat de klant als het ware co-producent is van een dienst;
2. Diensten van een professional zijn niet tastbaar en zijn niet op voorraad te bestellen. Daarnaast is het niet mogelijk een dienst los te maken van de persoonlijke competenties van de dienstverlener;
3. Professionele dienstverlening is beperkt te standaardiseren. Dit heeft te maken met de uniciteit van elke dienst. Dit is terug te voeren op de complexiteit van de problemen waar de professional voor staat.
4. Diensten zijn slecht voorspelbaar en opsplitsbaar. Vaak kan er alleen specificatie plaatsvinden als de resultaten van een voorafgaande fase bekend zijn. Bij producten is dit niet het geval;
5. In dienstverlenende activiteiten committeert de professional zich aan een opdracht/ taak. Hij kan geen resultaat garanderen omdat dit resultaat van meer afhankelijk is dan van een bekwaame professionele inspanning. Dit betekent dat er sprake is van een inspanningsverbintenis. De enige garantie is dat de dienstverlener een 'vakmatig adequate inspanning' zal leveren Hierin is een tegenstelling zichtbaar met het leveren van producten. Bij een dergelijke levering wordt het resultaat gegarandeerd. Daar wordt gesproken over een resultaatverbintenis.

---

<sup>65</sup> Laan, G., van der (2000), Opbouwwerk: Markt en professionele principes, *Markant*, nummer 1.

<sup>66</sup> Broekhuis, H. & Leeuw, A.C.J., de (1994), *NEN-ISO normering in de professionele dienstverlening. Verleiding of misleiding?* Groningen: Faculteit Bedrijfskunde.

#### 4.4 Wie is de klant?

Maatschappelijk werk is, zoals Geertema en Woelders<sup>67</sup> het benoemen, een beroep op het breukvlak van persoon en omgeving, van mens en samenleving, van persoonlijke mogelijkheden en maatschappelijke omstandigheden.

Omdat de maatschappelijk werker zich in hulpverleningssituaties voortdurend op deze breukvlakken bevindt, komt hij hierin onvermijdelijk dilemma's tegen. Vragen als 'wie is je opdrachtgever' en 'wie bepaalt hoe je handelt en 'waar richt je je precies op in de hulpverlening, zijn veel voorkomend.

De maatschappelijk werker heeft eigenlijk te maken met twee opdrachtgevers: de concrete hulpvrager en de gemeentelijke overheid. De gemeentelijke overheid kan hier synoniem gezien worden met de samenleving. De samenleving betaalt via belastingen indirect het maatschappelijk werk. Voor de maatschappelijk werker betekent dit dat hij zowel de hulpvrager als de opdrachtgever als 'klant' heeft. De werker wil het liefst beide partijen tevreden houden. De wensen van de verschillende partijen lopen echter dikwijls uiteen. Waar de overheid van de maatschappelijk werker verlangt dat de hulpverlening kortdurend, doelgericht en effectief is, kan de klant om een langdurig en intensief contact vragen.

Van der Laan<sup>68</sup> heeft 6 typen klanten omschreven:

1. De hulpvrager als consument
2. De klant als subsidiegever
3. De hulpvrager als opdrachtgever/ werkgever
4. De cliënt als burger
5. De cliënt als activist
6. De hulpvrager als object van bemoeizorg

---

<sup>67</sup> Geertsema, H. & Woelders, A. (2001), Tussen persoon en maatschappij, *Maatwerk*, nummer 4, pag. 5.

<sup>68</sup> Laan, G. van der (2000), *Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen - Das Beispiel Niederlande*. In: H-U Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*. Luchterhand, Neuwied.

In de vermelde typering schuilen enkele gevaren. Allereerst moet niet uit het oog verloren worden dat bij een klant of cliënt een professional hoort. De professional levert geen producten aan de lopende band. De term consument is voor een klant dan ook niet passend. Het hulpverleningsproces blijft in letterlijke zin iets onaantastbaars. Het woord proces zegt het al. De onderlinge interactie staat centraal. Bij punt drie, wordt de hulpvrager als opdrachtgever gezien, of zelfs als werkgever. Dit impliceert een afhankelijkheidsrelatie. Hier worden de rollen volledig omgedraaid, waarbij er van de autonome hulpverlener geen sprake meer kan zijn. De laatste typering staat in contrast met de andere vijf. Hierin worden volgens Van der Laan de aanspraken en rechten van patiënten opgeschort omwille van hun eigen bestwil. Hier is het niet de cliënt of patiënt die vraagt, maar de hulpverlener c.q. samenleving die bepaalt. Paternalisme bij uitstek.

#### **4.5 Coördinatiemechanismen in het maatschappelijk werk**

In 1989 is het decentralisatiebeleid ingevoerd in AMW-instellingen. Tot die tijd was de rijksoverheid de belangrijkste financier van het van het AMW. De hoogte van de subsidie werd door het Ministerie van VWS bepaald en de gemeenten volgden, zij vulden de financiering met een evenredig gedeelte aan. De subsidiegever kwam hierdoor dichterbij de AMW-organisatie kwam te staan.

In de jaren negentig is de budgetfinanciering ingevoerd. AMW-instellingen moesten zich meer bezighouden met de eigenlijke bedrijfsvoering. Gemeenten hielden toezicht op deze bedrijfsvoering. Dit kwam omdat men wilde weten wat er precies met de verstrekte subsidiegelden gebeurde. Voor managers van AMW instellingen hield dit in dat zij hun organisatie op een andere manier moesten aansturen c.q coördineren. Waar zij voorheen direct toezicht hadden op de werkzaamheden van de uitvoerend werkers en hierover onderling overleg voerden, moest mede doordat er meer verantwoording afgelegd moest worden tegenover de gemeente, een ander coördinatiemechanisme worden aangewend.

Mintzberg heeft in zijn boek 'Structure in fives', verschillende coördinatiemechanismen en basisstructuren van organisaties onderscheiden, waaronder ook de machinebureaucratie. Dit houdt in dat in materiele productieprocessen de uitvoerende werkzaamheden routinematig worden uitgevoerd. Deze werkzaamheden zijn voor het overgrote deel redelijk eenvoudig en

steeds hetzelfde<sup>69</sup>. Binnen dergelijke organisaties bestaan een overvloed aan procedures en regels. Managers zijn er op gericht controle te houden, zodat de bureaucratische machines kunnen blijven produceren. De werkprocessen zijn hier in verre mate gestandaardiseerd. Dit houdt in dat de inhoud van het werk gespecificeerd of geprogrammeerd is.

Het is interessant om te zien dat er ook bepaalde processen van standaardisering in het maatschappelijk werk zijn doorgedrongen. Gemeenten willen meer zicht hebben op resultaten, waardoor maatschappelijk werkers meer verantwoording moeten af leggen van hoe zij hun werk verricht hebben. Deze coördinatievorm wordt ook wel accountability genoemd. Mintzberg maakt ook nog een onderscheid in verschillende vormen van standaardisering. Hij noemt standaardisering van het (werk)proces, standaardisering van de output (het product) en standaardisering van de vaardigheden<sup>70</sup>. Hieronder worden de verschillende vormen, toegepast op het maatschappelijk werk, verder uitgewerkt.

- *Standaardisering van het proces* is duidelijk zichtbaar in AMW-instellingen. Denk hier aan de registratiesystemen binnen dergelijke instellingen. Maatschappelijk werkers moeten alle handelingen die zij verrichten ten behoeve van de cliënt vastleggen via een computergestuurd registratiesysteem. Gastelaars noemt in dit verband ook de intake bij veel geprofessionaliseerde hulpverleningsorganisaties en de geprotocolleerde diagnostiek<sup>71</sup>. Dergelijke vormen van standaardisering verhogen de controleerbaarheid van het handelen van de uitvoerend werkers. Tevens geeft het zowel maatschappelijk werkers als cliënten meer (in)zicht in hoe er gehandeld wordt. Het standaardiseren van dergelijke processen kan naast de controleerbaarheid ervan, ook een ander doel dienen, namelijk een bepaalde mate van houvast voor de hulpverlener zelf.
- *Standaardisering van het product* houdt in dat er precies omschreven wordt aan welke normen een product moet voldoen. Het is vervolgens gemakkelijk om te controleren of er

---

<sup>69</sup> Mintzberg, H., (1983), *Structure in fives. Designing effective organisations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

<sup>70</sup> Mintzberg, H. (1983), *Structure in fives. Designing effective organisations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

<sup>71</sup> Gastelaars, M. (2000), *'Human Service' in veelvoud. Een typologie van dienstverlenende organisaties*, Amsterdam: B.V. Uitgeverij SWP.

aan deze normen is voldaan. Dit wordt gedaan door te tellen hoeveel er geproduceerd is en door wie dat is gedaan.

In maatschappelijk werk instellingen is sprake van standaardisatie van de output, ofwel standaardisatie van het resultaat. De output is hier een van tevoren vastgesteld aantal activiteiten of diensten die geleverd moeten worden. Opbrengsten van deze output of resultaat worden in omzetcijfers uitgedrukt. Gemeenten vinden dergelijke cijfers vaak erg belangrijk. Het is voor hun een aanduiding van hoeveel diensten er verricht zijn en hoeveel mensen daar gebruik van hebben gemaakt. Het is goed om hier af te vragen wat nu werkelijk de waarde is van dergelijke cijfers. Want geven deze cijfers een indicatie van de manier waarop de cliënten de hulpverlening ervaren hebben, of in welke mate hun problemen verholpen zijn?

Om op dergelijke vragen een antwoord proberen te krijgen, laten enkele maatschappelijk werk instellingen tevredenheidsonderzoeken verrichten onder 'afgesloten' cliëntcontacten van het maatschappelijk werk. Hierdoor trachten zij achteraf als het ware zicht te krijgen op de outcome. Een moeilijk punt is dat het lastig is om achteraf de oorzaak van tevredenheid te bepalen. De tevredenheidspercentages van dergelijke onderzoeken zijn vaak erg hoog.

Flikweert en Melief<sup>72</sup> raden het blindvaren op algemeen tevredenheidsonderzoek als indicatie voor positieve behandelingsresultaten af. Dit omdat er naar hun zeggen teveel mogelijke interpretaties van positieve en negatieve oordelen zijn, die niet direct met de hulpverlening te maken hebben, maar die de beoordeling wel kunnen beïnvloeden. Daarnaast duiden zij aan dat de verwachtingen die de cliënt heeft, een belangrijke rol blijken te spelen bij de beoordeling van bejegening en resultaten.

- *Standaardisering van vaardigheden* zijn eigenlijk persoonsgebonden vaardigheden, die kenmerkend zijn voor de uitoefening van een bepaald beroep. Meestal vindt deze standaardisering buiten de organisatie plaats, bijvoorbeeld al in de opleiding van in dit geval maatschappelijk werkers. Volgens Gastelaars vormen over het algemeen het diploma, het opleidingsniveau en het aantal jaren ervaring van de maatschappelijk werkers hier de

---

<sup>72</sup> Flikweert, M.W.M. & Melief, W.B.A.M. (1999), *Cliënten over het maatschappelijk werk. Een meta-studie naar tevredenheidsonderzoek in het maatschappelijk werk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.



standaarden, en niet de kwaliteit van hun transacties<sup>73</sup>. Naar haar zeggen zal deze standaardisatie vorm niet gauw verdwijnen, gezien het toenemende aantal scholingen van maatschappelijk werkers.

In het bovenstaande is te zien dat bepaalde aspecten van de machinebureaucratie, en dan met name de standaardisatie, bij AMW-instellingen aanwezig zijn. Bepaalde handelingen zijn vastgelegd zodat iedereen weet wat hem/ haar in een bepaalde situatie te doen staat. In het AMW is beslissingsvrijheid of professionele autonomie van de maatschappelijk werker erg belangrijk. Het is dus nog maar de vraag in hoeverre standaardisatieprocessen in dit werkveld kunnen worden doorgevoerd. De gemeentelijke overheid acht het van belang door middel van standaardisatie meer grip te krijgen op het functioneren van de instelling. Nu redeneren zij vanuit hun eigen organisatievorm, namelijk de bureaucratische organisatie. Het AMW is echter een professionele organisatie. Dat deze twee organisatievormen met elkaar kunnen botsen, wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

#### **4.6 Het AMW als professionele organisatie**

Het AMW is een professionele dienstverlenende organisatie. Volgens De Swaan<sup>74</sup> heeft het dienstverlenende werk van de professional bij welzijnsorganisaties voornamelijk betrekking op het handelen in onzekere situaties. Daarnaast is het vaak privacygevoelig en is het verbonden met morele waarden. Dit is ook de reden dat er sprake is van een zekere beslissingsvrijheid voor de professional. Sommige ethische of onvoorspelbare zaken omtrent klanten zijn moeilijk te standaardiseren.

In de vorige paragraaf is reeds genoemd dat gemeenten zich meer bemoeien met AMW-instellingen. Gemeenten maken het lokaal sociaal beleid op en vervolgens kopen zij de zorg/hulpverlening in van welzijnsorganisaties. Instellingen moeten de door de gemeente opge-

---

<sup>73</sup> Gastelaars, M. (2000), *'Human Service' in veelvoud. Een typologie van dienstverlenende organisaties*, Amsterdam: B.V. Uitgeverij SWP.

<sup>74</sup> Swaan, A., de (1989), *Zorg en de Staat*, "Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg en Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd". Amsterdam: Bert Bakker.

stelde beleidsdoelstellingen behalen en nemen daarom dikwijls dezelfde doelstellingen over. De eigen doelstellingen worden dan in termen van de financier omschreven. Nu kan er een knelpunt optreden omdat beleidsmakers van gemeenten bepaalde doelstellingen vanuit een heel eigen perspectief beschrijven. Zij werken vanuit een bureaucratische organisatie. Rosenthal e.a.<sup>75</sup> omschrijven deze als volgt: 'de structuur van een bureaucratische organisatie kenmerkt zich door een hiërarchische opbouw, een vergaande uitsplitsing van taken (specialisatie) en rekrutering op basis van deskundigheid. In een bureaucratische structuur laten mensen zich sterk leiden door regels en procedures, en niet door hun persoonlijke voorkeuren. Er wordt daarnaast de nadruk gelegd op zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid'.

Organisaties als het AMW zijn professionele organisaties. In tegenstelling tot de bureaucratische organisatievorm is hier juist, net zoals De Swaan omschrijft, beslissingsvrijheid oftewel professionele autonomie het belangrijkste kenmerk.

Tevens is er weinig hiërarchie in professionele organisaties. De organisatiestructuur kenmerkt zich door de platte structuur. Vaak zijn er maar drie lagen in een organisatie (directeur – managers – maatschappelijk werkers).

Rosenthal e.a.<sup>76</sup> hebben nog andere verschillen tussen de bureaucratische en de professionele organisatie weergegeven.

---

<sup>75</sup> Rosenthal, U., e.a. (1996), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn, pag. 168.

<sup>76</sup> Rosenthal, U., e.a. (1996), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn, pag. 171.

<b>Bureaucratische organisatie</b>	<b>Professionele organisatie</b>
Centralisatie: structuur die sterk is gericht op bureaucratische beheersing en controle	Decentralisatie: structuur die sterk is gericht op professionele autonomie en vrijheid
Cultuur waarin regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn	Cultuur waarin formele positie en hiërarchie niet zo belangrijk zijn
Coördinatie door standaardisatie van werkprocessen	Coördinatie door standaardisatie van kennis en vaardigheden
Gezag berustend op status, positie en hiërarchie: wie de baas is, mag het zeggen	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid: wie het weet, mag het zeggen
Loyaliteit aan de top	Loyaliteit aan de professie

In professionele organisaties wordt standaardisatie van kennis en vaardigheden als coördinatiemechanisme gehanteerd. Daarnaast is in paragraaf 4.5 reeds weergegeven dat steeds meer een ontwikkeling zichtbaar is waarin ook het hulpverleningsproces gestandaardiseerd wordt. Denk hier aan het gebruik van computers en het verwerken van alle gegevens van de cliënten en de hulpverleningscontacten in registratiesystemen. De vraag om het meer en meer inzichtelijk maken van de handelingen van de maatschappelijk werkers, roept wel eens weerzin bij deze beroepsgroep op. Maatschappelijk werkers zijn gewend aan een grote mate van autonomie in het handelen.

Volgens Van der Laan<sup>77</sup> karakteriseren de verschillende vormen van standaardisatie die eerder genoemd zijn, mede de behoefte aan controle en beheersbaarheid.

Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de rol van de maatschappelijk werker in de professionele AMW-organisatie. Kenmerken van de professional als de autonomie in het werk, alsmede een aantal professionele competenties worden hier verder toegelicht. Daarnaast worden dilemma's die zich kunnen voordoen, als spanning tussen de persoon van de maatschappelijk werker en het beroep van maatschappelijk werker, hier besproken.

---

<sup>77</sup> Laan, G. van der (2000), *Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen - Das Beispiel Niederlande*. In: H-U Otto, S. Schnurr (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*. Luchterhand, Neuwied.

## Hoofdstuk 5

### Professioneel handelen

#### 5.1 Inleiding

Professionaliteit is een belangrijk thema in het onderzoek. Vragen als 'wat is precies een professional' en 'wanneer mag je je een professional noemen' zijn vragen die in paragraaf 5.2 aan bod komen.

Paragraaf 5.3 richt zich heel specifiek op de maatschappelijk werker als professional. Er wordt ook iets verteld over de speciale beroepscode die maatschappelijk werkers hanteren. Van professionals en zo ook maatschappelijk werkers wordt verwacht dat zij in het bezit zijn van een aantal eigenschappen om hun beroep op een correcte manier uit te voeren. Paragraaf 5.4 geeft deze specifieke professionele competenties weer. Paragraaf 5.5 gaat in op de aansturing van maatschappelijk werkers. Deze beroepsgroep beschikt over een zekere handelingsruimte en voert zijn werkzaamheden autonoom uit. Voor managers kan het daarom lastig zijn deze werkers aan te sturen.

Om vervolgens wat meer inzicht te krijgen in wat voor manier de marktwerking in het welzijnswerk is doorgedrongen besluit paragraaf 5.6 met een bestaande casus van een situatie in Den Haag. Dit is een treffend voorbeeld van verzakelijking in het maatschappelijk werk en hoe de maatschappelijk werker als professional hier mee om kan gaan.

#### 5.2 Professionalisering

Om de problemen in de samenleving te kunnen oplossen, doet de overheid op grote schaal een beroep op gespecialiseerde deskundigen. Deze deskundigen, ook wel professionals genoemd, vervullen allerlei specialistische functies.

Een professional is iemand die een hogere opleiding heeft genoten (HBO of universiteit). Een professional voert zijn werkzaamheden uit op een specialistisch niveau, waarvoor hij een set vaardigheden moet bezitten.

Professionalisering wordt in Van Dale's Groot Woordenboek der Nederlandse Taal omschreven als 'tot beroep(s) maken'. Of zoals Stoelinga aangeeft, 'professionalisering is de ontwikkeling van beroep naar professie'<sup>78</sup>.

Wanneer kan een beroep nu als een professie aangeduid worden? Janssen stelt in zijn boek dat het reeds geruime tijd de gewoonte is om de beroepsgroepen die er een uitgewerkte code op nahouden met 'professie' te duiden. Als men het woord 'professie' gebruikt, bedoelt men hetzelfde als met het woord 'beroep'. Toch is er wel een degelijk een inhoudelijk verschil tussen beide begrippen.

Een beroep ontstaat door standaardisatie van werkzaamheden. In de maatschappij bestaan er 'standaard'-verwachtingen over die uniforme werkzaamheden. Dit schept duidelijkheid en iedereen weet waar hij aan toe is. Een beroep veronderstelt een bepaald vakmanschap, dat door theoretische en/of praktische scholing is verkregen. Voor de beroepsbeoefenaar is het ook heel belangrijk voor zijn gevoel van eigenwaarde dat hij door zijn specifieke deskundigheid geen nummer in de rij is<sup>79</sup>. Voor het woord professie is geen Nederlandse vertaling beschikbaar. 'Vrij beroep' benadert het nog het beste. Toch is het economisch vrij of zelfstandig zijn niet het meest wezenlijke van een professie. Het bijzondere van een professie is volgens Janssen<sup>80</sup> gelegen in een combinatie van kenmerken.

1. In de eerste plaats gaat het bij professies om een functie van *vertrouwen*. Die komt vaak –niet altijd– tot uiting in een relatie tussen personen: hulpverlener en cliënt, arts en patiënt, advocaat en cliënt. Dit vertrouwen gaat in combinatie met:
2. Het behartigen van een *hoog goed* of ethisch uitgedrukt: een belangrijke waarde. Dat kan welzijn, recht, gezondheid, vitale informatie en artistieke waarden. De maatschappelijk werker staat hiervoor garant.
3. *Het ontbreken of in geringe mate aanwezig zijn van het commercieel aspect*. Dat zou volgens Janssen althans zo behoren te zijn, de praktijk laat echter vaak anders zien. Toch kunnen de diensten die door de professies worden geleverd niet op hun economische waarde geschat worden. De beroepsbeoefenaar 'verkoopt' zijn diensten dan ook

---

<sup>78</sup> Stoelinga, B. (2001), Naar een brede professionaliteit. De wensen en behoeften van de klant als uitgangspunt. *Maatwerk*, nummer 2, pag. 23.

<sup>79</sup> Janssen, H.J.G. (1995), *De nieuwe code gedecodeerd, maatschappelijk werk en beroepsethiek*, Baarn: Uitgeverij Intro.

<sup>80</sup> Janssen, H.J.G. (1995), *De nieuwe code gedecodeerd, maatschappelijk werk en beroepsethiek*, Baarn: Uitgeverij Intro, pag. 53.

niet, maar stelt deze ter beschikking en geniet hiervoor een inkomen. Het inkomen van een maatschappelijk werker mag niet afhankelijk zijn van de welstand van de cliënt of de patiënt. Sterker nog: niet zijn *succesvol* ingrijpen wordt beloond, maar zijn *poging* om iets te bereiken. Men mag er van uitgaan dat alles is gedaan, wat er gedaan moest en kon worden. Hier zijn we terug bij het eerste kenmerk: het in de beroepsbeoefenaar gestelde vertrouwen.

Uit het veld komen verschillende geluiden over professionalisering. Zo zijn er maatschappelijk werkers die in de professionalisering een gevaar zien voor een menselijke hulpverlening. Dit komt mede doordat er andere professies zijn die door een verregaande professionalisering steeds commerciëler worden en ook sterk verzakelijken (dit is het geval bij medische specialisten). De angst voor professionalisering werd duidelijk toen een aantal auteurs hierover in 1987 een artikel schreven. Alsem<sup>81</sup> vatte de kritiek op de verregaande professionalisering samen: *"Professionalisering leidt tot fragmentatie en verkokering van de samenleving, het verdrijft de menselijke factor, het vergroot de afhankelijkheid van de bureaucratie, het bevordert de onderlinge concurrentie en de middelmatigheid, het creëert gesloten bolwerken en een grote machtsafstand, het zoekt aansluiting bij medicalisering uit machtsmotieven, het leidt tot afsluiting van de geluiden van het grondvlak en het creëert sociale ongelijkwaardigheid. Het bewust laag houden van de professionaliseringsgraad heeft als voordeel dat het ons in contact houdt met de uitvoerende werkers en de cliënten, het benadrukt beter het brede terrein van het welzijnswerk, maakt gevoelig en flexibel, houdt ons af van fixatie op het management en bewijst onze solidariteit met de zwakkere cliënt."*

De toenemende professionalisering zou er volgens critici toe leiden dat cliënten minder machtig en minder zelfstandig zouden worden naarmate de professional zijn deskundigheid uitbouwt. Een vraag die hier op zijn plaats is, is of de werker het niet verplicht is aan de cliënt om zijn deskundigheid te verhogen. De samenleving verandert in een hoog tempo, met als gevolg dat ook de problemen van burgers veranderen. Dan is het toch juist zaak dat professionals zich dusdanig laten bijscholen om zo goed mogelijk op de problemen in te kunnen spelen? Door middel van scholing kan de werker meer handvatten aangereikt krijgen om

---

<sup>81</sup> Alsem, I. (1987), Werken aan de kwaliteit van het beroep is broodnodig, *Tijdschrift voor de sociale sector*, nummer 5, p. 26-29.

met complexe problematiek om te gaan. Uiteindelijk kan de cliënt juist beter in staat zijn zichzelf te redden. De cliënt zal zelfstandiger en onafhankelijker worden.

Volgens Stoelinga<sup>82</sup> zou professionalisering ertoe moeten bijdragen dat de problemen die mensen in hun dagelijks leven ondervinden, beter tegemoet kunnen worden getreden." In zijn artikel 'Naar een brede professionaliteit' haalt hij ook de psychiater Querido aan. Querido formuleerde in de jaren zestig het volgende: "De beperkingen die mensen in hun leven ondervinden, bepalen welke hulpverleningsactiviteiten nodig zijn en die activiteiten bepalen hoe de (geestelijke) gezondheidszorg georganiseerd wordt. Het moet niet zo zijn dat de structuur van de (geestelijke) gezondheidszorg bij voorbaat dicteert welke activiteiten mogelijk zijn en dus welke problemen al dan niet voor behandeling in aanmerking komen." Deze uitspraak gaat vandaag de dag nog steeds op en past ook in het licht van de vraagstelling. Het aanbod van de hulp- en dienstverlening moet aansluiten bij de problemen in de samenleving. Het is belangrijk dat burgers zich via de (lokale) politiek uiten. Voor de maatschappelijk werkers is hierin ook een taak weggelegd. Zij hebben immers een signaleringsfunctie. Maatschappelijk werkers hebben enerzijds direct contact met de cliënten, waar zij signalen kunnen oppikken. Anderzijds kunnen zij door middel van deskundigheidsbevordering beter de 'antennes' ontwikkelen om zowel problemen bij de individuele cliënt als problemen in de samenleving te signaleren. Het is belangrijk dat maatschappelijk werkers deze signalen doorgeven aan hun leidinggevenden. De communicatie moet in dergelijke processen bottom-up verlopen. Dat wil zeggen dat vanonder uit de organisatie, op de werkvloer, de communicatie via de maatschappelijk werkers, de managers en de directeur moet verlopen. Op deze manier komt deze informatie via de directeur bij de lokale politiek terecht. Voor hen is vervolgens de taak weggelegd om deze signalen mee te nemen in het beleid.

Professionalisering is in dit proces een hulpmiddel om het aanbod van de hulp- en dienstverlening zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de vraag van de cliënt.

Wanneer we een andere professionele beroepsgroep belichten, bijvoorbeeld juristen, dan is te zien dat deze beroepsgroep door middel van interessante jurisprudentie hun deskundigheid vergroten. Maatschappelijk werkers kunnen ook leren door 'gebruik' te maken van cli-

---

<sup>82</sup> Stoelinga, B. (2001). Naar een brede professionaliteit. De wensen en behoeften van de klant als uitgangspunt. *Maatwerk*, nummer 2, pag. 23.



entsituaties. Deze beroepsgroep beschikt over een schat aan informatie. Het is alleen jammer dat maatschappelijk werkers deze expertise, buiten hun eigen team, nauwelijks delen met anderen. Publicaties van praktiserende maatschappelijk werkers zijn immers weinig te vinden.

### 5.3 De maatschappelijk werker als professional

Volgens het beroepsprofiel van de maatschappelijk werker<sup>83</sup>, intervenueert de werker bij problemen op het breukvlak tussen persoon en omgeving. Het gaat hier om zowel problemen van materiele als van immateriële aard, die het functioneren van burgers belemmeren. Maatschappelijk werkers doen dit op basis van specifieke mogelijkheden en overtuigingen. Zij hebben de mogelijkheid om psychosociale hulp te verlenen, te adviseren, te rapporteren en te signaleren. Maar zij hebben op grond van hun positie als medewerker van een instelling ook de mogelijkheid om van netwerken gebruik te maken of om afspraken met instellingen te maken voor concrete hulpvragen<sup>84</sup>.

In hun werkzaamheden moeten maatschappelijk werkers zich als professionals telkens bewegen in het krachtenveld tussen cliënt, instelling en beroep. De werker moet als het ware verschillende rollen vervullen, waarbij hij voor een aantal dilemma's en keuzes kan komen te staan. Van den Bersselaar<sup>85</sup> heeft hier de volgende vraag gesteld: "*Hoe kan ik als maatschappelijk werker vanuit de instelling (als een loyale betrouwbare werknemer) omgaan met de cliënt (als een deskundig en betrokken professional), zonder daarbij de eisen van het beroep (zorgvuldig en verantwoord methodisch handelen) uit het oog te verliezen?*"

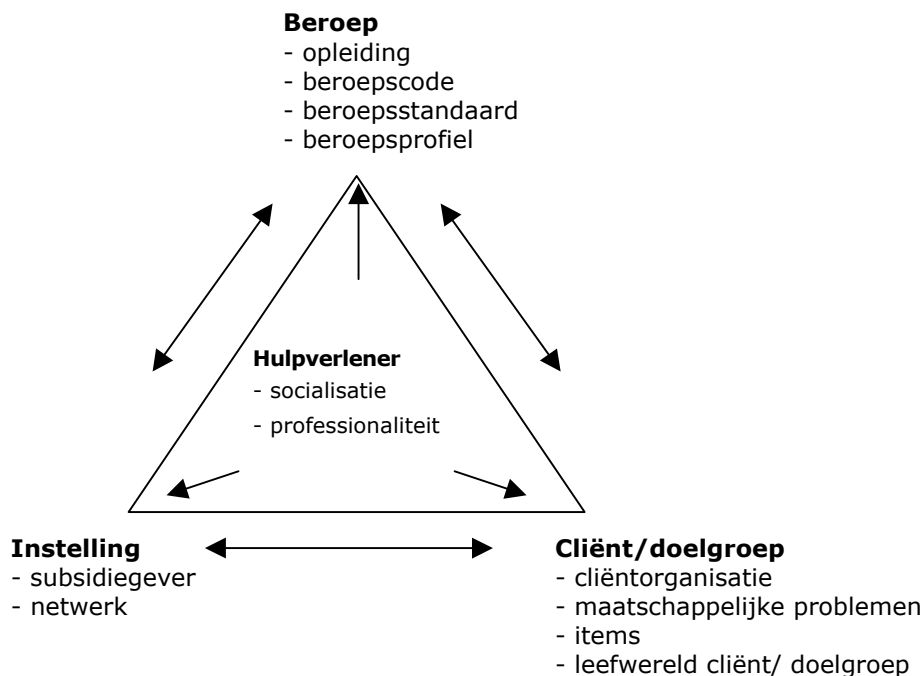
---

<sup>83</sup> PBM, (1987). *Beroepsprofiel van de maatschappelijk werker*. Utrecht/ 's-Hertogenbosch: NOW/ Projectgroep Beroepsvraagstukken Maatschappelijk Werk.

<sup>84</sup> LVMW, (1990), *Code voor de maatschappelijk werker*. Utrecht: LVMW.

<sup>85</sup> Bersselaar, V., van den (red.), (1999), *Zorgvuldig hulpverleners. Maatschappelijk werk en sociale participatie*, Assen: Van Gorcum, pag. 113.

Berkers, Schuyt en Mathijssen<sup>86</sup> hebben met betrekking tot bovenstaande vraag een hulpmiddel ontwikkeld om de positie van de maatschappelijk werker in kaart te brengen. In het onderstaande wordt dit hulpmiddel, de zogenaamde legitimatiedriehoek, weergegeven.



In het bovenstaande figuur worden drie verschillende partijen weergegeven. Drie partijen waar de hulpverlener, oftewel de maatschappelijk werker, telkens tussen in staat. Berkens en Engell<sup>87</sup> geven de relatie tussen de verschillende partijen als volgt weer.

<sup>86</sup> Berkers, W. & Engel, A., *De maatschappelijk werker als evenwichtskunstenaar*, In: Bersselaar, V., van den (red.), *Zorgvuldig hulpverleners. Maatschappelijk werk en sociale participatie*. Assen: Van Gorcum, pag. 113.

*De relatie tussen de cliënt of doelgroep en de instelling beweegt zich tussen drie uitersten, die ook terug zijn te vinden bij de subsidiegever:*

1. instellingsgerichtheid: de instelling benadert cliënten voornamelijk op haar eigen waarden;
2. consumptiegerichtheid: het motto 'de klant is koning' is bepalend;
3. overheidsgerichtheid: de subsidiegever bepaalt wat er gebeurt.

*De relatie tussen instelling en beroep wordt bepaald door de spanning tussen beroepsvereisten en functievereisten. Op het moment dat de nadruk het meest op de functievereisten ligt, dan zal dit leiden tot ondergeschiktheid van de maatschappelijk werker aan de instelling. Wanneer de nadruk teveel bij de beroepsvereisten ligt, dan leidt dit tot beroepsisolement, wat niet ten goede komt aan het multidisciplinaire karakter van veel hulpverleningsvraagstukken en -instellingen.*

*De relatie tussen beroep en cliënt is ook een spanningsverhouding. Domineert het beroep, dan kan dat leiden tot ongewenste afhankelijkheid van de cliënt; domineert de cliënt, dan komt de eigen verantwoordelijkheid van het beroep in gedrang.*

De maatschappelijk werker moet tussen deze verschillende partijen zijn werk doen. Hierbij moet hij zijn werkzaamheden ook kunnen legitimeren. Dit houdt in dat de werker zijn handelen doorzichtig moet kunnen maken en tevens dit handelen kunnen verantwoorden. Dit legitimeren moet de werker ten overstaan van al de drie partijen kunnen. Volgens Berkers & Engel is het 'in between' zijn van de maatschappelijk werker het wezen van de professionaliteit. Het gaat om het balanceren tussen de cliënten, de instelling en de beroepsgroep.

## **5.4 Specifieke professionele competenties**

Voor het daadwerkelijk hulpverlenen behoren maatschappelijk werkers over bepaalde vaardigheden te beschikken. Naast het beschikken van een zekere kennisbasis, persoonlijke

---

<sup>87</sup> Berkers, W. & Engel, A., *De maatschappelijk werker als evenwichtskunstenaar*, In: Bersselaar, V., van den (red.), *Zorgvuldig hulpverlenen. Maatschappelijk werk en sociale participatie*. Assen: Van Gorcum, pag. 114.

eigenschappen en aan te leren vaardigheden duidt Gastelaars<sup>88</sup> op het belang van de persoonsgebonden vaardigheden in de uitvoering van het werk. Deze vaardigheden zijn uitsluitend in het kader van de beroepsuitoefening op te doen. Deze persoonsgebonden vaardigheden vormen vaak de kern van de professionele competentie van uitvoerenden van dienstverlenende organisaties. Gastelaars onderscheidt drie soorten persoonsgebonden vaardigheden:

- *de professionele attitude*
- *het Fingerspitzengefühl*
- *de professionele expertise*

De *professionele attitude* oftewel het professionele verantwoordelijkheidsgevoel betreft het vermogen én de bereidheid van de professional tot het nemen van beslissingen die omstreken kunnen zijn. Het gaat hier om moeilijke beslissingen in morele zin. Beslissingen die grote gevolgen kunnen hebben voor het leven van anderen.

Het *Fingerspitzengefühl* oftewel de door ervaring gescherpte intuïtie verwijst naar vermogens die men in aanleg wel kan hebben, maar die bij langdurige ervaring in één bepaalde sector door vrijwel alle uitvoerende kunnen worden geleerd. Dit soort ervaringskennis helpt de uitvoerende bij het maken van de eerste diagnose. Hier is het zaak om snel een 'eerste indruk' te destilleren uit een veelheid én verscheidenheid van signalen.

De *professionele expertise* oftewel het getrainde vermogen tot trefzeker handelen is bepalend voor 'echte' professionaliteit. Een goed ontwikkelde intuïtie bij de eerste aanblik van een klant of van een situatie is immers niet voldoende, zeker als het om ingrijpende, gecompliceerde interventies gaat. 'Echte' professionals beschikken volgens Gastelaars dan ook meestal over meer. Een soort trefzekerheid, die het mogelijk maakt om zonder fatale fouten te maken, snel op te treden in uiteenlopende situaties die vooral gekenmerkt worden door een hoge complexiteit. Gericht kunnen ingrijpen in een onoverzichtelijke situatie, en daar ook achteraf rekenschap van af kunnen leggen, dat is de ware kern van professionaliteit.

---

<sup>88</sup> Gastelaars, M. (2000), *'Human service in veelvoud'. Een typologie van dienstverlenende organisaties*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, pag. 75.

## 5.5 Het aansturen van professionals

Reeds eerder is de term 'sturen' of 'sturing' naar voren gekomen. Zo besloot hoofdstuk 3 met een paragraaf over vraagsturing, en zijn in hoofdstuk 4 enkele coördinatiemechanismen weergegeven, als instrument om maatschappelijk werkers aan te sturen. In deze paragraaf worden bovenstaande termen nogmaals aangehaald. Ditmaal worden deze termen in het licht van het management van professionele organisaties gebruikt.

Door de zakelijker geworden relatie met de lokale overheid, is een goed management voor maatschappelijk werk instellingen noodzakelijk. Zij behoren complexe maatschappelijke problemen in het beleid van de professionele instellingen te verwerken en trachten hier een antwoord op te vinden.

Hortulanus<sup>89</sup> stelt dat na een periode waarin de deskundigheidsbevordering vooral gericht was op de coördinatie en standaardisatie van kennis en vaardigheden, de professionalisering meer en meer gericht is op het management en maatschappelijke instellingen. De directie van dergelijke instellingen is in zijn ogen bepalender geworden en daardoor op grotere afstand komen te staan van het uitvoerende werk.

De aansturing vanuit het management naar maatschappelijk werkers is geen eenvoudige zaak. Klachten van professionals over de aansturing van managers zijn dan ook regelmatig te horen. Volgens Stegen<sup>90</sup> ligt de oorzaak in het gebruik van oude managementstrategieën door managers, met als gevolg dat de professional steeds meer geïsoleerd in de organisatie komt te staan. De macht en de vrijheid van de professional nemen naar zijn idee steeds meer af door de verzakelijking. En die vrijheid is juist een belangrijk kenmerk van de professional. Het lijkt wel alsof deze twee facetten, enerzijds de verzakelijking en anderzijds de noodzaak van professionele vrijheid, tegenbewegingen van elkaar zijn. In professionele welzijnsorganisaties kunnen hierdoor fricties ontstaan.

Op het moment dat er fricties of problemen ontstaan binnen welzijnsinstellingen, dan is het de taak van het middenmanagement om dit te sturen c.q. in goede banen te leiden. Hierbij

---

<sup>89</sup> Hortulanus, R.P. (1997), Lokaal sociaal beleid in Nederland. Een beschouwing over inhoudelijke thema's en vormgeving, *Sociale Interventie*, Jaargang 2, pag. 73.

<sup>90</sup> Stegen, P. (2000), *De vrager centraal? Een onderzoek naar verzakelijking en kwaliteit bij Vitras AMW*, Utrecht: scriptie Algemene Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

komt dat het middenmanagement precies tussen de eerder geschetste tegenbewegingen hun werk moeten doen. Zij hebben immers direct te maken met de gevolgen van verzakelijking. Zo behoren zij te onderhandelen met de gemeente over de doelstellingen van het AMW. Daarnaast moeten zij de budgetfinanciering intern omzetten in praktische vaardigheden.

Een andere bijkomstigheid is dat managers in direct contact met de professionele werkers staan. Professionals zijn binnen een organisatie in zekere zin zowel grondstof, bewerking als eindproduct. Maar het is bekend dat professionals moeilijk aanstuurbaar zijn. Volgens Kristensen<sup>91</sup> hebben professionals de neiging zich als persoon achter hun professe te verschuilen. Als zij de cliënt in termen van 'wij' aanspreken, denken zij hun professionele zekerheid te suggereren.

Bovendien willen professionals zich volgens De Swaan<sup>92</sup> onderscheiden van andere professies en willen ze herkenbaar zijn. Hiertoe hebben ze vaak een wij-zij-perspectief ontwikkeld tegenover andere professionals en zijn ze over het algemeen sterk op zichzelf en de concurrentie met andere professies gericht, en niet op hun organisatie of omgeving. Gastelaars doelt in haar boek op hetzelfde punt als De Swaan. Zij duidt het wij-zij-perspectief van De Swaan aan met het begrip 'eilandenstructuur'. Elke groep professionals leeft volgens haar op een eilandje en zoekt hierdoor weinig contact met haar directe of indirecte omgeving. De grote autonomie is voor deze gelijkvormige groepen uitvoerenden bepalend op de werkvloer. Het accent van deze professionele organisatiestructuur ligt dan ook 'onder in de organisatie'. Met andere woorden, het (informele) machtscentrum van de professionele organisatie ligt bij de autonomie van de professionals. Dit wil zeggen dat op het moment de professionals niet meegaan bij een voorstel of beslissing, het voor het management erg lastig kan worden.

De bovenstaande situatie leidt tot een spanningsveld. Gastelaars verwoordt dit als volgt: "aan de ene kant zal het management altijd proberen maximaal greep te krijgen op zijn

---

<sup>91</sup> Kristensen, B. (2001), *Welzijn in patronen. Een sociologische kijk op veranderingen in het welzijnswerk*. Utrecht: SWP.

<sup>92</sup> Swaan, A., de (1989), *Zorg en de Staat, "Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd"*. Amsterdam: Bert Bakker.

professionals, waarbij het vaak een zeer nuttige rol speelt als bemiddelaar bij conflicten, aan de andere kant zijn professionals altijd uit op de vergroting van hun autonomie<sup>93</sup>." In deze (aan)sturingsprocessen naar de professionals toe, speelt de manager een centrale rol. Als we het hebben over sturingsmechanismen, dan pleit Van der Laan<sup>94</sup> voor het wederzijds sturen en volgen. De cliënt zou zowel object als subject van sturing zijn. Hetzelfde zou gelden voor de maatschappelijk werker en de manager. De professional 'volgt' de cliënt, en de manager volgt de professional en subsidiegever de manager. Naar zijn zeggen is dit voor de meeste organisaties te bedreigend. "Managers hebben behoefte aan beheersbaarheid, planmatigheid, zekerheid en continuïteit".

## 5.6 Casus Den Haag

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden wat professionals precies zijn en wat voor dilemma's zich kunnen voordoen tussen de professional en de organisatie. Daarnaast is duidelijk geworden dat het handelen van managers, professionals en bestuurders erg van belang is voor de invoering van de verzakelijking in de hulpverlening. Deze paragraaf licht een praktijkvoorbeeld toe van een AMW-instelling in Den Haag. Deze instelling is sterk verzakelijkt en de casus geeft een goed beeld van hoe uitvoerend werkers hier in de praktijk mee om kunnen gaan. De casus is een verkorte versie van het artikel van Van der Laan, getiteld 'Activering van het maatschappelijk werk'<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Gastelaars, M. (2000), 'Human service in veelvoud'. Een typologie van dienstverlenende organisaties. Amsterdam: Uitgeverij SWP, pag. 133.

<sup>94</sup> Laan, G. van der (2000), *Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen – Das Beispiel Niederlande*. In: Otto, H-U, Schnurr, S (Hrsg.), *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*. Luchterhand: Neuwied.

<sup>95</sup> Laan, G. van der (1997), Activering van het maatschappelijk werk, *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, jaargang 19, nummer 3/4, pag. 281-292.

## **Casus den Haag**

*De directie van de betreffende AMW-instelling heeft in 1992 een spraakmakende overeenkomst gesloten met de gemeente. Dit contract behelst dat het AMW gehouden is cliënten, die de gemeentelijke sociale dienst naar het AMW verwijst, met behulp van psychosociale hulpverlening weer geschikt te maken voor toeleiding naar de arbeidsmarkt. De sociale dienst betaalt voor de bewezen diensten. Het koopt maatschappelijk werk in, zoals het heet. Het AMW wordt geacht zich te ontfemen over langdurig werklozen met problemen op psychosociaal gebied. De opgave is de belemmeringen weg te nemen die nu de weg naar de betaalde arbeid blokkeren en de cliënten trachten activeren deel te nemen aan betaalde arbeid of andere maatschappelijk nuttige activiteiten. De cliënten worden echter niet vrijblijvend verwezen. Er hangt hun een korting op de uitkering boven het hoofd als ze niet meewerken. Het AMW heeft zich aanvankelijk contractueel vastgelegd om per jaar hulp te verlenen aan 400 door de sociale dienst verwezen cliënten met de garantie van een succesratio van 60 procent binnen een half jaar. De sociale dienst betaalt voor dit product drie ton op jaarbasis. Hier is dus geen sprake van een inspannings- maar van een resultaatsverplichting.*

*Dit project is een goed voorbeeld van wat er sinds de jaren tachtig aan transformaties tussen en binnen de verschillende arrangementen van de verzorgingsstaat plaatsvindt. In de jaren zeventig zou een dergelijk contract, in ieder geval vanuit het perspectief van het maatschappelijk werk, niet goed denkbaar zijn geweest. Er zijn ingrijpende transformaties in juridisch-bestuurlijke, sociaal-politieke en sociaal-culturele zin aan de orde. De landelijke overheid stelt een activeringsbeleid vast en de lokale overheden worden afgerekend op de mate waarin ze het beleid effectief uitvoeren. Vervolgens zetten de lagere overheden instellingen onder druk om de targets te halen, op straffe van korting op hun subsidies. Tot slot worden burgers aangesproken op hun burgerplichten of straffen van korting op hun uitkering.*

*Tal van vragen dringen zich op: Hoe verhoudt zich het 'aangenomen werk' tot de hulpverlening aan de cliënt? Waar houdt de professionele verantwoordelijkheid van de maatschappelijk werker op en begint de verantwoordelijkheid van het management om de streefcijfers te halen? Moet het maatschappelijk werk zich in dienst stellen van een paternalistische overheid die welbewust sociale verplichtingen afdwingt?*



*Het mag duidelijk zijn dat in dergelijke projecten het beroepsprofiel, de beroepscode en het professioneel statuut van de beroepsgroep van maatschappelijk werkers, als richtpunten in de formulering van regels voor professioneel en zorgvuldig handelen, in het geding zijn. Tevens is de publieke rol van het maatschappelijk werk aan de orde.*

*Het bijzondere van het project in Den Haag is dat de uitvoerend werkers zich niet bonden aan een van de drie contractpartijen (cliënt, management, opdrachtgever), maar gedragsregels formuleerden vanuit een eigen maatschappelijke positie van het beroep van maatschappelijk werker. Aan de beroepscode van het maatschappelijk werk werd onverkort vastgehouden.*

*Besloten werd het managementcontract op te vatten als een inspanningsverbintenis en niet als een resultaatverbintenis.*

*De maatschappelijk werkers hebben het contract tijdelijk terzijde gelegd en hebben eerst professionele normen geformuleerd om tegemoet te komen aan de (lange termijn) behoeften van de betreffende cliënten. Deze normen hielden in dat men het belang van de cliënten voorop stelde en niet het belang van de gemeente:" De eerste loyaliteit ligt bij de klant en diens wensen en hulpvragen. Dit kan soms leiden tot afscherming van de klant voor de gemeentelijke sociale dienst." Men concludeerde: "...dat de streefcijfers, productienormen, e.d. de inhoudelijke koers niet moeten gaan **bepalen** (...).*

*Dat betekent dat streefgetallen op grond van inhoudelijke merites kunnen worden bijgesteld. En niet omgekeerd."*

*Kortom: uiteindelijk slaagden de maatschappelijk werkers er na een jaar in om op grond van hun leerervaringen, vastgelegd in casusbeschrijvingen en registratiecijfers, het contract bijgesteld te krijgen. Door actief op te treden wisten ze de gemeente te overtuigen van de noodzaak om niet te veel formele druk te zetten op uitkeringsgerechtigden om werk te zoeken, maar van geval tot geval, in een vertrouwensrelatie met de cliënt vast te stellen in hoeverre het in het belang van deze specifieke cliënt is om werk te zoeken.*

*De professionele manier waarop de Haagse werkers met het contract zijn omgegaan stemt tot optimisme over de mogelijkheden om zelfbewust, vanuit duidelijke opvattingen over professionaliteit, met dergelijke contracten om te gaan.*



## Hoofdstuk 6

### Onderzoeksvragen en hypothesen

#### 6.1 Inleiding

Voordat de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd, wordt nog eenmaal gekeken naar wat precies de probleemstelling was.

Vele begrippen als budgetsubsiëring, verzakelijking, marktwerking, professionaliteit, AMW-instellingen en vraagsturing hebben in de vorige hoofdstukken de revue gepasseerd. Maar waar draait het nu precies om in het empirische onderzoek?

Door middel van interviews met ambtenaren van gemeenten, directeuren van AMW-instellingen en maatschappelijk werkers is getracht een antwoord te verkrijgen op de volgende vraag:

*"Wat is de invloed van de verzakelijking op de professionele rol van maatschappelijk werkers?"*

Voordat het daadwerkelijke onderzoek gestart is, zijn er enkele hypothesen geformuleerd. Deze hypothesen worden in paragraaf 6.2 weergegeven.

Voor de interviews met de verschillende groepen respondenten zijn topiclijsten opgesteld. In paragraaf 6.3 wordt hier meer over verteld.

#### 6.2 Hypothesen

In het begin van het onderzoek, in de oriënterende fase, is een aantal hypothesen opgesteld. Hypothesen zijn als het ware veronderstellingen over wat de uitkomsten van het onderzoek zouden kunnen zijn. Deze hypothesen zijn mede aan de hand van het literatuuronderzoek gevormd.

Gedurende het onderzoek, in de fase waarin de interviews werden afgenomen, zijn deze hypothesen terzijde gelegd. Dit met als reden om zo objectief mogelijk met het onderzoek bezig te zijn.

### **Hypothese 1**

Gemeenten zijn vaak de belangrijkste financiers van AMW-instellingen. Vanwege de decentralisatie zijn verschillende taken en verantwoordelijkheden van rijksniveau op gemeentelijk niveau komen te liggen. Uit de literatuur kwam naar voren dat, nu gemeenten zelf de AMW-instellingen financieren, zij meer zicht willen hebben op hoe de instellingen functioneren. Gemeenten willen weten of zij 'waar voor hun geld' krijgen. Gemeenten hebben belang bij 'goede hulpverlening', wat er in resulteert dat gemeenten voornamelijk naar de resultaten kijken. Men is erg gericht op de kwantiteit van de output, met als doel de kosten beheersbaar te houden. Is de inhoudelijke kant van de hulpverlening hiermee naar de achtergrond verdwenen? Het lijkt er op dat koste wat kost de 'targets' gehaald moeten worden, de manier waarop dit gebeurt lijkt van ondergeschikt belang. Samengevat leidt dit tot de volgende hypothese:

*'Gemeentelijke overheden hechten meer waarde aan kwantiteit dan aan een professionele kwaliteit'*

### **Hypothese 2**

Zoals reeds eerder in hoofdstuk drie naar voren kwam, spelen drie partijen een belangrijke rol in het vormen van gemeentelijk welzijnsbeleid. Dit zijn de gemeentelijke overheid, het particulier initiatief en de burgers. Buiten de dilemma's die men in de vorming van het beleid tegen kan komen, is het de gemeentelijke overheid die de meeste zeggenschap heeft in de vorming en implementatie van beleid. De gemeente financiert buiten het AMW ook nog andere welzijnsinstellingen. De vraag die hier naar voren komt, is of het daadwerkelijk in de praktijk het geval is dat de stem van de gemeente echt allesbepalend en doorslaggevend is. Hierdoor is de volgende hypothese gevormd:

*'In de verzakelijkte welzijnssector gaat op dit moment het volgende op: 'wie betaalt, bepaalt''*

### **Hypothese 3**

De mogelijke gevolgen van verzakelijking voor de welzijnssector zijn al naar voren gekomen. Zo is in de praktijk reeds zichtbaar dat instellingen steeds groter worden door fusievorming. Maatschappelijk werk instellingen worden ondergebracht bij de Thuiszorg, de Ouderenzorg en het Buurtwerk. Dergelijke schaalvergroting kan met zich meebrengen dat de fysieke afstand tussen managers en uitvoerend werkers ook groter wordt. Daarnaast is bekend dat managers vandaag de dag veel meer moeten onderhandelen met subsidiegevers en/ of andere opdrachtgevers. Aangezien dit een tijdrovende klus is zullen deze managers ook minder vaak aanwezig zijn in de AMW-instelling. Het is belangrijk om een indruk te krijgen wat voor gevolgen dit zal hebben voor de mensen op de werkvloer.

Samenvattend is de volgende hypothese geformuleerd:

*'De afstand tussen het management en de uitvoerend werkers wordt door de verzakelijking vergroot'*

### **Hypothese 4**

AMW-instellingen hebben vaak te kampen met wachtlijsten. Uit onderzoek van de VOG, blijkt dat de wachttijden in het AMW steeds langer worden. Dit is natuurlijk geen goede zaak. Niemand is er bij gebaat dat mensen zo lang moeten wachten op een vorm van hulp- en/of dienstverlening. De gemeente wil meer inzicht in het AMW en ziet het liefst snel resultaat van de behandeling. AMW-instellingen voeren hierdoor dikwijls het vijf gesprekken model door. Dit is een hulpverleningsmethode waarin de klant na vijf gesprekken als het ware geholpen moet zijn en zich weer alleen moet kunnen redden. Uiteraard zijn er voor de maatschappelijk werkers wel mogelijkheden om meerdere gesprekken te hebben met cliënten. De tendens is in veel instellingen echter toch dat de werkers zo kort mogelijk moeten hulpverlening. De vraag is of deze methode de hulpverlening wel echt ten goede komt. Dit heeft geleid tot de volgende hypothese:

*'De verzakelijking heeft als gevolg dat de hulpverleningscontacten steeds korter worden en daardoor ook oppervlakkiger'*

### **Hypothese 5**

De verzakelijking in de welzijnssector heeft naar mijn idee zondermeer geleid tot meer regels in het maatschappelijk werk. In de vorige hypothese is reeds het vijf gesprekken model genoemd. Een dergelijke methode leidt ertoe dat maatschappelijk werkers steeds meer binnen bepaalde kaders moeten werken. Deze kaders zijn veelal opgemaakt door managers van AMW-instellingen. Deze managers staan tussen de gemeenten en de uitvoerend werkers in. Zij moeten zich zien te handhaven tussen de zakelijke sturing van gemeenten en tegelijkertijd tussen professionele, autonome professionals. Dit is voor managers geen gemakkelijke positie omdat zij te maken hebben met meerdere en vaak tegenstrijdige belangen van de beide partijen. In de praktijk zullen zij in de ene situatie meer naar de kant van de gemeente neigen en in andere situaties kunnen zij zich hard maken voor de professionals. Desalniettemin worden er soms keuzes gemaakt door managers waar vraagtekens bij gezet kunnen worden.

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de professional wel onder bepaalde condities moet kunnen werken om een professional te kunnen zijn in de organisatie. Een van deze condities is een zekere mate van vrijheid in het handelen, oftewel de handelingsruimte. Als deze ruimte dusdanig ingeperkt wordt, kan de maatschappelijk werker dan nog wel als professional zijn beroep uitoefenen?

Hieruit is de volgende hypothese gevloeid:

*'De toenemende verzakelijking in de welzijnssector zal de handelingsruimte van de maatschappelijk werkers (op den duur) doen verkleinen'*

In hoofdstuk acht wordt er aan de hand van de empirische gegevens nogmaals naar de hypothesen gekeken.

## **6.3 Constructie topiclijsten ten behoeve van de interviews**

Een topiclijst dient als hulpmiddel voor de interviewer. Veelal maakt men gebruik van topiclijsten als de interviews niet volledig voorgestructureerd zijn.

In de diepte-interviews zijn de topics niet steeds in dezelfde volgorde aan bod gekomen. Dit was afhankelijk van het antwoord dat de respondent gaf. Voor dit onderzoek zijn er drie verschillende topiclijsten samengesteld. Het gaat hier om een topiclijst voor de interviews

met de ambtenaren van gemeenten, om een topiclijst voor de interviews met directeuren van AMW-instellingen en om een topiclijst voor de interviews met de maatschappelijk werkers. In de bijlagen 1,2 en 3 worden de verschillende topiclijsten weergegeven.





## **Hoofdstuk 7**

### **Uitkomsten van het empirische onderzoek**

#### **7.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirische onderzoek weergegeven. In paragraaf 7.2 worden de interviews met de directeuren van AMW-instellingen uiteengezet. Er zijn vragen gesteld over de verzakelijking en de invloed daarvan op de medewerkers van de instelling. Paragraaf 7.3 gaat verder met ambtenaren van gemeentelijke overheden. Er wordt gekeken hoe zij staan tegenover de budgetfinanciering in het maatschappelijk werk. Er zijn in totaal drie interviews gehouden met ambtenaren van gemeenten om een beter beeld te verkrijgen van wat voor rol gemeenten spelen in het beleid van AMW-instellingen. In de interviews is specifiek doorgevraagd op de manier waarop de gemeente de AMW-instelling financiert.

Dit hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin maatschappelijk werkers aan het woord komen. Gedurende het empirische onderzoek zijn er met maatschappelijk werkers de meeste interviews gehouden. Uiteindelijk staat deze doelgroep centraal in het hele onderzoek. Het was opvallend dat de verzakelijking in de ene maatschappelijk werk instelling soms veel verder was doorgevoerd dan in de andere. Deze laatste paragraaf draait er met name om wat de maatschappelijk werkers zelf van moderne maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de verzakelijking, vinden. En op wat voor manier dat doorwerkt in hun huidige manier van werken.

#### **7.2 Directeuren van AMW-instellingen over de verzakelijking in het AMW**

Er zijn in totaal vier interviews gehouden met directeuren van maatschappelijk werk instellingen. Drie van de directeuren zijn verbonden aan een organisatie in het zuiden des lands. De directeur van de laatste AMW-instelling is gevestigd in de provincie Gelderland.

In de uitwerking worden ze respectievelijk directeur A, B, C en D genoemd. De analyse van de interviews is gedaan op basis van de topiclijst. In de uitwerking zijn niet alle kopjes hetzelfde. Dit komt mede omdat de situaties van de AMW-instellingen dermate verschillend waren, wat als gevolg had dat er in de interviews soms heel andere zaken aan de orde kwamen.

DIRECTEUR A

### **Financiering**

Deze instelling wordt gefinancierd door middel van throughputfinanciering. De directeur wilde zelf graag overgaan op dit financieringssysteem. De reden hiervoor was dat deze directeur met meerdere gemeenten te maken heeft, die de instelling financieren. Het doel van het nieuwe systeem was meer eenheid te verkrijgen tussen de verschillende financieringsvormen van de gemeenten. Om deze nieuwe financieringsvorm in de organisatie te implementeren, is het adviesbureau Stade in de arm genomen. Stade heeft namelijk een systeem ontwikkeld, te weten de beleidsgestuurde contractfinanciering<sup>96</sup>. Dit houdt kort gezegd in dat er een kostprijs voor de diensten van het AMW wordt berekend. Daarnaast worden binnen de instelling verschillende pakketten van hulp samengesteld. Zo is er een basispakket en een specifiek pakket. In het basispakket worden specifieke doelgroepen omschreven met de daarbij horende gewenste aanpak. De gemeente kan aangeven met welke andere welzijnsorganisaties de AMW-instelling moet samenwerken. In het specifieke pakket worden andere diensten aangeboden. Voor deze diensten moet wel extra betaald worden. Daarnaast is er een onderscheid gemaakt tussen direct cliëntgerichte hulp- en dienstverlening en niet direct cliëntgerichte activiteiten. De verdeling is 70% cliëntgericht- en 30% niet-clientgericht werken.

Op het moment de gemeente bepaalde vormen van hulp- en dienstverlening nodig heeft, dan kan de gemeente vragen of diverse welzijnsinstellingen een offerte willen opmaken. De gemeente kiest vervolgens aan de hand van de uitgebrachte offerte met welke welzijnsinstelling zij in zee willen gaan.

---

<sup>96</sup> Linden, G.H.M., v.d. & Sluiter, J.Th. (1998). *Beleidsgestuurde contractfinanciering. Ondernemen in sociaal beleid*. Utrecht: Stade.

In het basispakket zijn bepaalde afspraken gemaakt. De AMW-instelling moet per jaar een bepaald aantal uren besteden aan bepaalde vormen van hulp- en dienstverlening.

### **Afrekenen**

De welzijnsinstelling wordt uiteindelijk afgerekend op de afspraken die eerder gemaakt zijn in het basis- en het specifieke pakket. Er wordt dus direct afgerekend op het aantal diensten dat verricht zou worden.

In dit model is het zaak een goede lokale sociale schets te maken van wat de problemen zijn van de betreffende gemeente. Aan de hand van deze schets wordt het beleid gemaakt, en worden er afspraken gemaakt met de welzijnsinstellingen.

Alle partijen waren erg enthousiast over deze financieringsvorm. Hier komt volgens de directeur een kentering in. De volgende situatie doet zich voor:

Één van de vijf gemeenten wil niet langer afrekenen op de diensten/ op het eigenlijke hulpverleningsproces, maar wil gaan afrekenen op uren. Deze gemeente wil als het ware een omslag maken van throughputfinanciering naar outputfinanciering. Daarnaast wil de gemeente vasthouden ook blijven vasthouden aan het aantal afgesproken uren. Men wil dus zowel afrekenen op uren als afrekenen op resultaat.

Deze ontwikkeling baart directeur A. zorgen. Deze directeur houdt liever het systeem van throughputfinanciering in stand. Maar wat voor keus heeft directeur A.? "Als instelling moet je meegaan in de ontwikkelingen. Het wordt door de overheid opgelegd. Je komt er niet onderuit".

Volgens directeur A. is het combineren van uren en een gegarandeerde prestatie niet te doen voor de instelling. De gemeente wil dit waarschijnlijk omdat ze bang zijn dat er door de AMW-instelling bezuinigd gaat worden op de uren. Vandaar dat zij ook hier aan vast willen houden.

### **Langlopende cliëntcontacten**

Er zijn in de regio van directeur A. een aantal cliënten die blijven steken in het vangnet. Na twee jaar afsluiten komen de cliënten weer terug bij het AMW. Deze mensen kunnen functioneren in de maatschappij met hulp van het AMW. Directeur A. vraagt zich af waar deze mensen heen moeten als het AMW ze niet meer mag helpen. De directeur is in zulke situaties bang voor afroming. Het probleem is dat het AMW de cliënten nergens meer naar toe kan

sturen. Het AMW is een basisvoorziening. Als er daadwerkelijk op aantallen/ resultaat afge-rekend gaat worden, voorziet zij problemen.

### **Accountability**

Directeur A. vindt het een goede zaak dat de instellingen inzichtelijk moeten maken hoe zij handelen. Het is goed om na te gaan welke methodieken een maatschappelijk werker ge-bruikt. Het werk wordt op deze manier overzichtelijker in inzichtelijker.

In het systeem van throughputfinanciering, middels een integrale kostprijsberekening, is van tevoren afgesproken hoeveel uren een AMW-instellingen mag besteden aan een bepaalde doelgroep. Op het moment dat duidelijk wordt (d.m.v. de accountability) dat er geen cliënten komen voor een bepaalde dienst, dan moet deze dienst aangepast worden. Het aanbod moet aansluiten bij de vraag van de burgers. Wat dat betreft past de financieringsvorm van deze instelling goed in het idee van vraaggericht werken.

### **Verzakelijking**

Het AMW is volgens directeur A. wel verzakelijkt. Maar zolang het basispakket veilig gesteld kan worden, ziet directeur A. niet veel gevaar in deze ontwikkeling. Het is vandaag de dag voor AMW-instellingen wel ontzettend belangrijk om goed te onderhandelen met subsidiege-vers. Problemen die directeur A. nog wel eens tegenkomt liggen op het gebied van CAO-maatregelen. Volgens directeur A. weigert de gemeente vanaf 1999 om de CAO maatregelen te betalen. Deze AMW-instelling moet dit nu uit eigen reserves betalen, maar deze bronnen raken op deze manier snel uitgeput. Dit brengt het aannemen en uitvoeren van projecten in gevaar. De enige manier om snel op een hulpvraag (buiten het basispakket) in te gaan, is putten uit de reserves.

Een ander probleem ligt bij de salarisverhoging van maatschappelijk werkers. Deze is de laatste jaren met 10 % gestegen. De instelling moet hiervoor de eigen reserves aanwenden. Maatschappelijk werkers merken de gevolgen van verzakelijking in de sector in het feit dat ze veel meer administratief werk moeten doen. Daarnaast is er de laatste jaren veel meer geautomatiseerd. Menig maatschappelijk werker heeft tijd nodig om zich dergelijke systemen eigen te maken.

### **Concurrentie**

Door het systeem van de integrale kostprijsberekening, waar alle instellingen offertes uitbrengen, is er sprake van een erg grote concurrentie met ander welzijnsinstellingen. Omdat de Jeugdzorg nu ook op de eerste lijn 'opereert', ondervindt de AMW-instelling hier ook concurrentie van. De provincie heeft nu aangegeven dat problemen op dit gebied alleen door de Jeugdzorg aangepakt moeten worden. Dit vindt directeur A. jammer, te meer omdat de samenwerking met de Jeugdzorg zo goed verliep. Nu moet zij als directeur hard zien te maken dat de jeugdhulpverlening ook bij het maatschappelijk werk moet blijven. Allereerst voor de kortdurende contacten, maar daarnaast ook voor de toegankelijkheid. Gezien het landelijke gebied waarin de maatschappelijk werkers werkzaam zijn is het voor de plaatselijke jeugd beter als ze ook met problemen bij het AMW kunnen aankloppen. Dit is immers veel toegankelijker.

### **Maatschappelijk werkers**

Voor de maatschappelijk werkers was het werken middels de integrale kostprijsberekening 'een wereldschok'. Directeur A. vroeg aan hen wat ze precies deden, welke doelstellingen zij hadden in het hulpverleningsproces en welke methodiek zij hanteerden. De maatschappelijk werkers moesten echt leren hun manier van werken te omschrijven.

Achteraf ervaren zij deze ontwikkeling als prettig, als een extra bewustwording van hoe zij handelen als werker. Het hele hulpverleningsproces is voor hen op deze manier ook inzichtelijker geworden. Een jaar geleden hebben ze aangegeven zich meer geprofessionaliseerd te voelen door dit proces.

Waar de maatschappelijk werkers zich wel druk om maken is de verandering die de gemeente wil doorzetten in het afrekenen op aantallen, oftewel op resultaat. Directeur A. gaf aan dat de maatschappelijk werkers ver boven de landelijke percentages zitten. Wat haar betreft hoeven de maatschappelijk werkers zich daar niet druk om te maken. Het zit volgens de directeur meer in de hoofden van de maatschappelijk werkers, wat voor onrust zorgt.

### **Toekomst**

Het is de vraag hoe het verder gaat lopen met het afrekenen op resultaten. Volgens directeur A. is het eisen van inzichtelijkheid, van wat de maatschappelijk werkers precies doen, terecht. Maar dit moet genoeg zijn. Het is niet goed om steeds het geld erbij te halen. Als je als instelling kunt laten zien wat je doet, wat het kost op jaarbasis en waarom, wat de uurlo-

nen zijn en wat je kan bieden voor de uren hulp- en dienstverlening, moet genoeg zijn. Maar het moet geen afrekenbasis worden, dan gaat het verkeerd. Dat zou een erg slecht zaak zijn. Want wie wil er dan nog in de hulpverlening werken? Als de gemeente de ontwikkeling naar outputfinanciering doorvoert, dan zouden de banen van enkele maatschappelijk werkers ieder jaar ter discussie staan. In het huidige systeem is dit niet het geval; daar kun je heel duidelijk maken waar je als werker mee bezig bent.

Op het moment dat mensen afgerekend gaan worden op uren in deze sector, dan ga je de werkers opjagen. Dit is geen goede zaak. Kan de kwaliteit in een dergelijke situatie dan nog wel gewaarborgd worden? En kunnen de doelstellingen nog wel gerealiseerd worden?

Directeur A. denkt dat uiteindelijk, als de verzakelijking te ver doorgevoerd zou worden, er op kwaliteit ingeboet zal worden. Als de instelling bepaalde aantallen per jaar moet halen, dan bestaat het gevaar dat er gekeken wordt naar de geschiktheid van cliënten alvorens zij een bepaald traject ingaan. In deze hypothetische situatie zou de verzakelijking kunnen leiden tot afroming.

DIRECTEUR B

### ***Financiering***

De instelling van directeur B. wordt op dit moment gefinancierd door middel van budgetfinanciering. De directeur zou het liefst een budget afspreken voor een paar jaar, in plaats van een jaar, zodat er niet ieder jaar zo onderhandeld moet worden. Voorheen werd er gewerkt met een integrale kostprijs, wat directeur B. een prettige manier van werken vond. De kostprijs moet zo samengesteld worden dat er een marge opgebouwd wordt voor kostenontwikkeling. Anders moet de directeur steeds weer naar de gemeente toe. Directeur B. vindt niets vervelender dan iedere keer weer naar de gemeente toe moeten om aan te geven dat je het niet haalt.

De instelling van directeur B. zit momenteel in een grote ontwikkeling. De gemeente wil namelijk een productenboek samenstellen en wil de instelling gaan financieren op de output. De gemeente spreekt in termen van producten, terwijl de AMW-instelling liever de term diensten aanhoudt. Naast het definiëren van producten, moeten de resultaten die de ge-

meente met de geboden producten wil bereiken, gedefinieerd worden. Tevens geeft de gemeente er de voorkeur aan ook de effecten van de hulpverlening te definiëren. Deze ontwikkeling gaat directeur B. te ver. Want wat is een goed resultaat van een behandeling? Per behandeling kun je dit wel formuleren. De hulp wordt immers op maat gesneden. Maar om dit te veralgemeniseren in noemers, dat is ontzettend lastig. Directeur B. noemde het voorbeeld van relatieproblemen. "In dergelijke situaties kun je wel tien verschillende uitkomsten hebben die ieder in hun context een goede uitkomst/ een goed resultaat hebben. Bij het ene echtpaar met dergelijke problemen is het uit elkaar gaan het best haalbare resultaat en bij het andere stel is dat ze bij elkaar blijven. Hoe kan dit nu van tevoren bepaald worden? Zo kan er ook nog een situatie zijn waarin de ene partner het een goede uitkomst vindt om uit elkaar te gaan en de andere partner niet. Wat is hier dan een goed resultaat?"

De gemeente houdt zich veel meer met het maatschappelijk werk bezig dan voorheen. De gemeente heeft dan ook heel duidelijk een idee dat ze de regierol moet voeren. Dit vindt directeur B. niet altijd wenselijk. Op het moment de gemeente zich gaat bemoeien met zaken als de verhouding tussen overhead en uitvoerders, dan gaat het directeur B. wat te ver. Dit zijn naar haar idee zaken die intern in de budgetfinanciering binnen de instelling besloten worden.

Een andere ontwikkeling is dat de gemeente een onderzoek wil doen naar wat precies de vraag van de lokale bevolking naar het maatschappelijk werk is. De gemeente doelt hier met name op verborgen vragen; op problemen die niet direct zichtbaar zijn. Door op deze manier een balans op te maken, denkt de gemeente precies achter de vraag te komen en daardoor ook te weten welke hulp ze van de AMW-instelling moeten afnemen. De gemeente legt op dit moment erg de nadruk op een vraaggericht aanbod. Zij gaan er van uit dat de instellingen dat nog niet doen. Dit vindt directeur B. jammer. In haar ogen zijn de instelling (misschien nog niet voldoende) hier in grote lijnen wel mee bezig. De directeur vindt het AMW al een erg vraaggerichte organisatie.

### **Afrekenen**

Het is de bedoeling dat deze AMW-instelling, na de invoering van het productenboek, door de gemeente afgerekend gaat worden op het behaalde resultaat. Maar het is nog niet duidelijk

hoe dit precies zal lopen. De gemeente wilde aanvankelijk ook afrekenen op het effect van de hulpverlening, maar volgens directeur B. zijn zij daar wel iets van teruggekomen. Op dit moment is de gemeente nog in gesprek hoe zij het maatschappelijk werk in producten wil indelen. Zij staan als het ware nog helemaal aan het begin van dit (verzakelijking) proces. Vragen die op dit moment spelen zijn: "Hoe benoem je je producten"?, "Welke omvang moeten producten hebben?"

### ***Splitting van producten***

Directeur B. staat er op dat het AMW als één product wordt aangeboden, omdat zij dan de kwaliteit van de hulp kan waarborgen. In haar ogen is het moeilijk om het AMW te splitsen, gezien het feit dat er vaak sprake is van verwevenheid van materiele en immateriële problematiek.

De vraag is wat de gemeente hiervan vindt. De gesprekken hierover zijn net van start gegaan. Het viel de directeur op dat er gelijk een sterke relatie met het prijskaartje was. Hier doelt zij met name op de prijs die het AMW voor diensten, oftewel producten, zou vragen en of de gemeente het wel voor die prijs wil kopen. Als er gesproken wordt over producten, dan wordt er eigenlijk gesproken over uren. Waarschijnlijk wordt er dus een prijs gehangen aan het product maatschappelijk werk.

### ***Verzakelijking***

Het feit dat er over producten gesproken wordt in plaats van diensten, vindt directeur B. een vorm van verzakelijking. Zo vindt zij ook dat de instelling geen consumenten heeft, maar cliënten. Dit is een stuk verzakelijking waarvan directeur B. denkt van: "dit willen wij niet in ons werk". Bij andere producten van meer materiele aard is dit misschien wel mogelijk, maar niet bij het maatschappelijk werk. Directeur B. heeft dan ook moeite met de plannen van de gemeente. In haar ogen slaat de verzakelijking te ver door. Een gevolg van deze ontwikkeling kan volgens directeur B. zijn, dat als maatschappelijk werkers een bepaalde hoeveelheid van product X moeten leveren, maar dit in de praktijk niet gebeurt, dat zij het op een zodanige manier gaan registreren dat ze de norm wel halen. De vraag is of dit wel zo onwenselijk is. Op het moment dat de gemeente er echt op wil afrekenen, dan kan dit zo lopen.

De gemeente wil meer zicht op het resultaat van de hulpverlening. Op zich heeft directeur B. daar geen problemen mee. De gemeente had dit alleen ook op een andere manier kunnen



proberen. Hier denkt zij aan cliënttevredenheidsonderzoeken. Dat is een goed hulpmiddel op meer zicht te krijgen op hoe cliënten de hulp ervaren hebben en of het hen daadwerkelijk geholpen heeft. Dit zijn mogelijkheden die zo af en toe toegepast kunnen worden. Desnoods laten zij een uitgebreid onderzoek verrichten door een onderzoeksbureau. Dat zegt toch ook wat over de geboden hulp?

Het gevaar schuilt er op dit moment in dat alles in matrixen en getallen weergegeven moet worden. Hier is de instelling erg bang voor en dit houdt hen ook bezig. Ze moeten immers wel samenwerken met de gemeente. Maar hoe moet dat nu als je zo van mening verschilt? Op dit moment heeft de AMW-instelling een ingewikkelde relatie met de gemeente. De gemeente heeft besluiten genomen waar de instelling niet blij mee is. Zo zijn er volgens directeur B. vier formatieplaatsen toegekend door de stimuleringsmaatregel van oud-minister Borst. Er zijn toen ook vier maatschappelijk werkers gekomen. Hier was de AMW-instelling erg blij mee, temeer omdat zij onder de norm van één maatschappelijk werker op de zes duizend inwoners zat. Nu heeft de gemeente deze formatie afgelopen jaar weer teruggenomen. Zij deden dit omdat de schuldhulpverlening inmiddels binnen de gemeente was georganiseerd. Volgens de gemeente kon het AMW de werkers wel missen. Dit heeft ook binnen de organisatie geen goede indruk gemaakt.

### ***Maatschappelijk werkers***

De maatschappelijk werkers staan ambivalent tegenover de plannen van de gemeente. Dit maakt de situatie ook erg lastig. Dit komt ook ten dele door de actie van de gemeente om de vier formatieplaatsen weer terug te nemen. Daarbij komt dat de schuldhulpverlening voor een deel nog wel gekoppeld is aan de AMW-instelling. Het (technische) inventarisatiewerk doet de gemeente zelf, maar de begeleiding doet de instelling nog steeds.

De directeur heeft de indruk dat als de maatschappelijk werkers te weinig cliënten in een jaar hebben behandeld, dat de gemeente hier niet mee akkoord gaat. Op het moment er te veel zijn geholpen, dan is het naar haar idee ook niet goed is. In een dergelijke situatie gaat de gemeente zich afvragen of de hulpverlening kwalitatief wel goed is geweest. Als de instelling een wachtlijst heeft, dan is dat niet goed, maar als er geen wachtlijst is, dan trekken zij gelijk de conclusie dat de instelling het wel redt. Voor de instelling is dit heel frustrerend. Ze hebben soms het gevoel het nooit goed te kunnen doen.

### **Toekomst**

Het is moeilijk om in deze situatie in de toekomst te kijken. Momenteel is men nog druk bezig een productenboek te maken. Het hangt er straks helemaal vanaf op wat voor manier zij de nieuwe financieringssystematiek gaan doorvoeren en op wat voor manier er exact afgerekend gaat worden. Directeur B. hoopt in ieder geval wel een goede kostprijs overeen te komen.

DIRECTEUR C

### **Financiering**

Deze AMW-instelling wordt voor 90% door middel van outputfinanciering door de gemeenten gefinancierd. Het overige gedeelte komt uit fondsen en uit additionele financieringsvormen. Op verzoek van particuliere organisaties en scholen verlenen zij nog additioneel hulp, bijvoorbeeld in de vorm van trainingen of schoolmaatschappelijk werk. Directeur C. heeft met de verschillende gemeenten een budgetovereenkomst van vier jaar opgemaakt.

### **Afrekenen**

In de budgetfinancieringsovereenkomst is opgenomen hoeveel klanten op jaarbasis moeten worden afgesloten. Hier wordt de instelling vervolgens ook door de verschillende gemeenten op afgerekend. De norm ligt hier op 85 hulpeenheden per maatschappelijk werker, per 1 fte maatschappelijk werk. Sommige gemeenten stellen nog aanvullende eisen, in de sfeer van 20 % moet bereikt worden in de doelgroep onder de 25 jaar, en 20% aan schuldhulpverlening. Dit is de AMW-instelling met de betreffende gemeente overeengekomen.

### **Verzakelijking**

Verzakelijking gaat volgens directeur C. voornamelijk over hoe je wenst om te gaan met je subsidiegever. Mag de subsidiegever iets van je vragen in de vorm van een product of een prestatie die je neer moet zetten? Volgens deze directeur mag dat. Deze directeur vindt het ook nodig om mee te gaan in deze verzakelijkingsslag, omdat dit naar zijn idee nodig is voor de uiteindelijke kwaliteit van de hulp- en dienstverlening.

De verzakelijking mag echter niet zo ver gaan dat de gemeente gaat bepalen hoeveel gesprekken een maatschappelijk werker kan gaan doen met een cliënt. Dit is immers per situatie zeer verschillend.

In de ogen van directeur C. moeten maatschappelijk werkers nog wel leren om deze verzakelijkingsslag te maken. Naar zijn idee realiseren maatschappelijk werkers zich te weinig dat het maatschappelijk werk wordt betaald uit gemeenschapsgeld. Er bestond meer een houding van 'ik ben maatschappelijk werker en ik wil met mensen werken en ik vul dit op mijn eigen manier in.' De tijden veranderen en de maatschappelijk werkers zullen daar ook onherroepelijk in mee moeten gaan.

### ***Langlopende cliëntcontacten***

Volgens directeur C. zijn er wel grenzen aan de verzakelijking. Hier doelt hij met name op de kwetsbare groepen in de samenleving. Hij noemt dit ook wel de restgroep in de maatschappij, die eigenlijk niet meer voor zichzelf op kan komen. Zij zijn niet meer in staat om zonder begeleiding rechtop te blijven staan. Voor het maatschappelijk werk zijn dit langlopende contacten.

Voor directeur C. is het belangrijk dat de AMW-instelling wordt erkend als een basisvoorziening. Gemeenten zijn er in zijn ogen nog niet van overtuigd dat zij een zelfde voorziening zijn als de huisarts.

### ***Splitsing van producten***

Het AMW heeft in het aanbod geen splitsing gemaakt van doelgroepen of taken. Het is niet gedifferentieerd. Toch sluit directeur C. niet uit dat dit in de toekomst gaat gebeuren. Op dit moment voeren alle maatschappelijk werkers alle taken en diensten uit. Er is één werker die een extra specialisatie heeft in schoolmaatschappelijk werk.

Natuurlijk zijn er in teams wel voorkeuren voor behandeling van bepaalde problematiek. In de praktijk is wel te zien dat de ene werker meer cliënten heeft met een bepaalde hulpvraag dan anderen en ook andersom. Toch blijft iedereen algemeen maatschappelijk werker en de cliënt kan dus in feite bij iedere werker terecht met zijn/ haar problematiek.

### ***Maatschappelijk werkers***

De werkers binnen de instelling van directeur C. mogen naar zijn idee wel wat zakelijker worden. Hij vindt dat professionaliteit ook samengaat met een stuk verzakelijking. Neem

bijvoorbeeld het vraaggericht werken. Naar het idee van directeur C. is deze opvatting bij de maatschappelijk werkers wel eens zoek. Dit is toch een ontwikkeling die op dit moment in volle gang is. Hij heeft het idee dat ze ook niet altijd in de gaten hebben dat de instelling zakelijker gaat werken. Zo is het tijdschrijven geïntroduceerd. Als hij dit had gedaan met de mededeling dat dit noodzakelijk is om de caseload te verhogen, dan zouden de werkers dit niet accepteren. Als directeur C. het presenteert als: "we gaan tijdschrijven want we willen meer inzicht hebben in hoe de verhouding tussen het cliëntgericht werken en overig werk is, dan accepteren de werkers het wel."

Er zijn met de maatschappelijk werkers wel 'verzakelijke' afspraken gemaakt over de hulpverlening. De eerste afspraak gaat over langlopende contacten. De maatschappelijk werker kan de cliënt maximaal twee jaar in de caseload hebben, dan moet er afgesloten worden. De tweede afspraak is dat als een werker na een half jaar nog een cliënt in de caseload heeft, dan moet er met de rayonmanager overleg gepleegd worden om na te gaan wat er aan de hand is en waarom het niet lukt om tot een doorbraak in de hulpverlening te komen. De maatschappelijk werkers accepteren dergelijke afspraken wel.

Directeur C. plaatst nog een kritische noot bij de werkers in zijn instelling. Hij vindt de maatschappelijk werkers allemaal gedreven mensen, die hun hart op de goede plaats hebben zitten, maar hij vindt ze te weinig professioneel in hun vak. Hij bedoelt dit in de zin dat hij de werkers niet leergierig genoeg vindt. Naar zijn mening kunnen de maatschappelijk werkers veel meer uit hun vak halen. Zij doen dit naar zijn idee niet, omdat het lijkt alsof het maatschappelijk werk een besmet vak is, waar niet over gepraat mag praten. Op zich is dit vreemd. Het AMW is een mooi vak en het is een vak waarmee je als werker ontzettend dienstbaar bent tegenover de maatschappij. Hier mag je toch trots op zijn?! Directeur C. stimuleert de werkers om te publiceren, om van zich te laten horen. In nieuwjaarspeeches en dergelijke benoemt hij altijd dat de maatschappelijk werkers goed gewerkt hebben. Op deze manier probeert hij een soort minderwaardigheidscomplex bij de werkers weg te halen. Directeur C. vindt het opvallend dat als het gaat om de individuele hulpverlening, dat ziet hij dat de werkers barsten van zelfvertrouwen. Maar als ze een ander moeten vertellen wat voor werk ze doen, dan lijkt het wel alsof zij zich schamen.

### ***Deskundigheidsbevordering***

Directeur C. is erg bezig met professionalisering. Hij vindt het van belang dat maatschappelijk werkers hun vakkennis op peil houden en op de hoogte zijn van maatschappelijke ontwikkelingen. Op dit moment loopt er een bijscholingsprogramma om de kwaliteit van het werk te verbeteren. Daarnaast is er een training psychopathologie/ psychiatrie geweest, evenals een training integrale schuldhulpverlening en motivationele hulpverlening. Dergelijke trainingen zijn voor alle maatschappelijk werkers verplicht.

### ***Communicatie***

Directeur C. tracht een soort communicatie op gang te brengen in de organisatie, dat ruimte biedt om over ontwikkelingen als verzakelijking te praten. Het nemen van verantwoordelijkheid maakt hier ook onderdeel van uit. Als organisatie moet het werk gezamenlijk uitgevoerd worden. Een open sfeer, waarin vrij met elkaar gecommuniceerd kan worden, is gewenst.

### ***Relatie met gemeente***

Directeur C. merkt op dat hij het een gemis vindt bij de gemeente dat er alleen maar in geld wordt geteld, en niet in producten. Hij noemt dit ook wel een 'kruideniersmentaliteit' van gemeenten. Gemeenten denken met het beschikbaar geld voor het AMW nog te kunnen wiken en wegen. Dat kan in zijn ogen absoluut niet. Er is namelijk een duidelijke, permanente stijging van het aantal hulpvragen te zien. Daarnaast is er een verzwaring van de problematiek. Op zich wil de gemeente wel op inhoudelijk en op beleidsniveau met het management in gesprek gaan, maar als het om geld gaat, dan houdt het gelijk op. Zij redeneren van: 'jullie hebben vorig jaar extra geld gekregen, dit jaar doen wij dat niet. Op zulke momenten gaat het alleen nog maar om het geld. Niet om wat er werkelijk gebeurt. Pas op het moment dat iemand voor ernstige overlast in het centrum van een dorp zorgt, dan wordt directeur C. hoogstpersoonlijk door de wethouder opgebeld of hij daar iets aan kan doen. Dit is in zijn ogen enorme kortzichtigheid van gemeenten.

Pas als er een ramp gebeurt en de maatschappelijk werkers direct ter plekke zijn, dan zien ze pas in dat het maatschappelijk werk toch wel belangrijk is. Het gaat uiteindelijk allemaal om geld. Directeur C. ergert zich aan het feit dat er prachtige nota's geschreven zijn over de vermaatschappelijking van de zorg, maar dat er vervolgens niet in geïnvesteerd wordt. De politiek investeert naar zijn idee alleen in grijs. In het grijs van beton, van asfalt, van brug-

gen enzovoorts. In de sociale infrastructuur wordt er altijd moeilijk gedaan. De bijdrage is minimaal in vergelijking met wat er in de grote sectoren wordt geïnvesteerd.

Deze directeur wijst er wel op dat het zeer belangrijk is het contact met gemeenten goed te onderhouden. Hij gaat dan ook bij ambtenaren langs om hen op de hoogte te houden waar de instelling mee bezig is.

Het kost wel heel veel tijd om alle contacten goed te onderhouden. Iedere gemeente heeft een platform jeugdbeleid, een stuurgroep lokaal gezondheidsbeleid, een stuurgroep lokaal sociaal beleid en ga zo maar door. Zijn rayonmanagers moeten in al deze gemeenten deze overlegmomenten bijwonen, en hier ook in participeren. Dit kost ontzettend veel tijd en geld. De gemeente stelt als eis dat AMW-instelling deelnemen, alleen staat hier verhoudingsgewijs weinig aan financiën tegenover. Deze directeur moet uit de productie van de maatschappelijk werkers, zijn management betalen. Momenteel heeft hij dringend behoefte aan uitbreiding, alleen heeft hij er het geld niet voor.

### ***Toekomst***

Directeur C. ziet de toekomst met moed tegemoet. Hij ziet het als een uitdaging er iets van te maken. Hier hoort naar zijn zeggen een zakelijke benadering bij. Het is belangrijk zelf goed te anticiperen, alvorens de gemeenten hem de wet voorschrijven. Ook wil hij kijken hoe hij in de toekomst minder afhankelijk kan worden van de verschillende gemeenten. Zo heeft zijn AMW-instelling een commerciële tak ontwikkeld voor het bedrijfsmaatschappelijk werk en het groepswork. Deze twee stromingen moeten straks zichzelf zien te redden. Het is de bedoeling er zo veel geld aan over te houden dat ze nee tegen de gemeente kunnen zeggen, wanneer de gemeente iets irreëls vraagt.

Daarnaast ligt het in de verwachting dat er afspraken gemaakt gaan worden hoeveel cliënten de maatschappelijk werker moet 'halen' in een jaar. Dit is niet zozeer om de kwaliteit van de hulpverlening te toetsen, maar om de werkers meer procesmatig te laten werken. Het getal van 85 hulpeenheden is tot stand gekomen op basis van landelijk cijfermateriaal. De werkers van directeur C. zitten hierboven. Het gaat directeur C. er om dat de werkers meer procesmatig en methodisch gaan werken. Daarnaast wil hij dat er meer outreachend gewerkt gaat worden. Dit houdt in dat de maatschappelijk werkers meer naar de cliënten toe gaan.

In onderhandelingen met de gemeenten is directeur C. heel fel. Hij geeft heel duidelijk aan wat wel en wat niet kan. Ze kunnen veel van hem eisen, maar hij staat voor deze organisatie. Als organisatie hebben ze een missie, en daar weigert hij vanaf te wijken. Zo wil hij niet samengaan met een andere welzijnsinstelling. Hij is geen voorstander van brede welzijnsinstellingen. Hij is er wel voorstander van om het maatschappelijk werk zo ver uit te breiden dat alles wat draagvlakken heeft met het maatschappelijk werk, in de toekomst onder een dak komt. Hier denkt directeur C. aan het jongerenopbouwwerk. Deze vorm van hulpverlening past heel goed bij het AMW. De jeugdpreventiewerkers signaleren en verlenen kortduurende hulp. Het AMW doet de middellange en lange hulpverleningstrajecten. Gelet op de demografische ontwikkelingen acht directeur C. het van belang om het ouderewerk onder te brengen bij het AMW. Hier geldt hetzelfde voor als bij het jongerenopbouwwerk. De problemen op het gebied van de ouderenzorg zijn in de toekomst niet te overzien. Het is belangrijk om hier goed over na te denken.

DIRECTEUR D

### **Financiering**

De AMW-instelling van directeur D. wordt gefinancierd door middel van de ouderwetse hulpeenheden. Een gemeente spreekt in de budgetovereenkomst af wat de te verrichten prestatie moet zijn. Dit kan gezien worden als outputfinanciering.

### **Afrekenen**

De instelling wordt afgerekend op het aantal hulpeenheden dat in de budgetovereenkomst is overeengekomen. Opvallend is dat als de AMW-instelling bijvoorbeeld tien procent minder produceert, de gemeente de instelling kort op het budget. Op het moment dat zij te veel produceren, komen er nauwelijks middelen bij. Hier zit volgens directeur D. een incongruentie in de afspraken, in de zakelijkheid. Als de instelling in een periode te weinig cliënten helpt, dan moet de instelling ook daadwerkelijk terugbetalen. Dit is niet te doen voor de instellingen. De werknemers van de instelling zijn immers vast in dienst, de maatschappelijk werkers worden gepland op prestatie. Bovendien kan er ziekte optreden. Het geld is al uitgegeven. Dit betekent dat de instelling gekort wordt op een budget dat er niet meer is. Dit gaat weer ten koste van de reserves van de AMW-instelling.

### ***Verzakelijking***

Bovenstaand voorbeeld van over- en onderproductie is een typisch voorbeeld van verzakelijking. Naar de mening van directeur D. is de hele marktwerking een proces van het maken van verzakelijke afspraken. Het punt is dat in de AMW-sector de basis voor het maken van dergelijke afspraken niet goed doorgrond is. Volgens directeur D. is deze branche er gemiddeld genomen nog niet aan toe. De instellingen worden naar haar idee hierin ook helemaal niet ondersteund door de beroepsvereniging, het VOG of het NIZW. Instellingen hebben het hier wel moeilijk mee, want ze hebben haast geen keus, ze moeten wel in de plannen van de gemeente meegaan.

Er valt naar de idee van directeur D. wel een winstpunt uit deze hele ontwikkeling te halen. Door de marktwerking worden maatschappelijk werkers naar haar idee wel beter beschermd tegen de druk van de wachtende cliënt en de druk van de vele vragen. Dit komt omdat de werkers hun tijd veel beter zelf kunnen managen. Er worden binnen de instelling van directeur D namelijk duidelijke productafspraken gemaakt. De werkers moeten aan een bepaalde caseload per jaar voldoen. De maatschappelijk werkers kunnen vervolgens zelf op deze productie aansturen. De voorwaarde is wel dat de instelling hiervoor goede mogelijkheden biedt, in de zin van goede voorzieningen (een goed cliëntregistratiesysteem, goede dossiervorming etc.). Een voorwaarde is hier dat de medewerkers de discipline en het inzicht hebben van hoe belangrijk het is om goed cliëntgerichte en niet-clientgerichte tijd te schrijven. Met hulp van bovenstaande middelen valt een goed beeld te verkrijgen hoe maatschappelijk werkers hun tijd verdelen. Belangrijk is wel dat men elkaar hier niet aan op moet hangen. Op het moment dat gemeenten gaan zeggen dat er bij een onderproductie afgerekend gaat worden, dan is dit volstrekt niet-adequaat. Een aantal gemeenten ziet dit nu ook wel in, en rekent de instelling hier niet meer op af. De grondslag voor de bedrijfsvoering is nog niet evenwichtig afgesproken tussen organisatie en overheid.

### ***Opsplitsing van producten***

Het is de bedoeling dat deze AMW-instelling binnenkort met de betreffende gemeenten productafspraken gaat maken. Het product AMW gaan ze afspreken op basis van de gemiddelde tijdsbesteding. Daarnaast worden ook de producten schuldhulpverlening, schoolmaatschappelijk werk, het groepswork en het spreekuur op basis van de gemiddelde tijdsbesteding bepaald. Deze directeur merkt dat er bij de opdrachtgevers geen groot belang is om het product sterk te differentiëren. Naar haar idee beginnen gemeenten grip te krijgen dat het



AMW het AMW moet blijven en dat dit niet opgesplitst moet worden in diverse problemen. Er is juist een enorme verwevenheid in problematiek. Gezien dit gegeven moet het AMW zeker als één product aangeboden worden.

### ***Maatschappelijk werkers***

Een aantal jaren geleden zijn er werkgroepen samengesteld van zes maatschappelijk werkers en een manager en een beleidsfunctionaris. Met elkaar hebben ze getracht een planningsinstrument, oftewel een workloadformulier samen te stellen. De bedoeling was dat de maatschappelijk werkers bij aanvang van de hulpverlening een prognose van het hulpverleningsproces zouden maken. Het had als doel dat de maatschappelijk werker zelf meer op zijn eigen productie zou aansturen. Hier is twee jaar mee geëxperimenteerd, maar het is vanwege te weinig draagvlak niet doorgevoerd.

Er is nu overeengekomen met het managementteam dat het helder moet zijn wat de budgetovereenkomst is met de gemeente. De managers moeten dit weer duidelijk maken aan 'hun' werkers en dan met name wat voor prestatie van hen wordt verwacht. Hoe de maatschappelijk werker aan deze norm komt, dat maakt niet uit, als hij het maar haalt. Directeur D. noemt dit als het ware een vrij marktmechanisme tussen de manager en de maatschappelijk werker. De manager kan niet alleen verantwoordelijk zijn voor de throughput. De maatschappelijk werkers moeten ook betrokken zijn bij de prestatie van de instelling voor de budgetovereenkomst. Dit betekent wel dat het voor hen te behappen moet zijn. Op het niveau van de maatschappelijk werkers moeten de te verwachten prestaties helder door de organisatie worden verwoord.

Directeur D. vertelt dat de meeste maatschappelijk werkers erg op hun cliënten gericht zijn en het liefst direct aan de slag gaan. Het is directeur D. duidelijk geworden dat het erg belangrijk is dat er helder aan de maatschappelijk werkers wordt gemaakt dat de opdrachtgever een andere vraag stelt. Deze directeur acht het zeer van belang met de maatschappelijk werkers te delen welke druk van buiten op hen af komt. Hiervoor is een heldere communicatie van wezenlijk belang. Directeur D. merkt op dat het management en de staf in feite dienstverlenend/ ondersteunend zijn aan de werkers. Zij moeten een kader maken, waarbinnen de maatschappelijk werkers goed kunnen werken. Het is de taak van het management en de staf om helder neer te zetten in wat voor maatschappelijke omgeving zij werken en wat de vraag van buiten is.

### **Veranderingen**

Volgens directeur D. hebben de maatschappelijk werkers de veranderende eisen en vragen van 'buiten' als een druk ervaren. De organisatie heeft in die tijd ook wel een sturingsprobleem gekend. Op het moment dat de budgetovereenkomst ingevoerd werd, wilde het management op de oude manier doorgaan. Dit werkte echter niet. De wachtlijsten werden groter, alsmede het ziekteverzuim. De oude instrumenten die gebruikt werden om de instelling aan te sturen voldeden niet meer. Er moesten nieuwe instrumenten ontwikkeld worden, om de veranderende organisatie aan te sturen.

Vanaf 1999 is hier het kwaliteitsmodel (het INK-model) toegepast. Dit hield onder meer in dat de communicatie tussen de managers en de uitvoerders veel meer speciaal werd dan ooit tevoren. Helderheid stond hoog in het vaandel. Dit uitte zich in duidelijke werkplannen, zowel op maatschappelijk werk niveau als teamniveau en daarvan afgeleid, op instellingsniveau. De organisatie werd meer en meer professioneler. De ommekeer was voornamelijk dat de directie en de staf niet gewoon de baas waren, maar dat zij dienst gingen verlenen aan de professionals.

### **Meesturende teams**

In de jaren tachtig en negentig zijn er veel bevoegdheden van de professionals afgenomen. Vandaag de dag zijn ze bezig de werkers meer ruimte te geven voor beleidsmatige sturing en voorbereiding. De directie en de staf willen dat werkers meesturen in de organisatie. Dit was onder meer een reden om meesturende teams samen te stellen. Dit is als het ware een uitnodiging voor de maatschappelijk werkers om de problemen die zij in de praktijk tegen komen zelf op te lossen. De directie heeft immers niet zoveel verstand van de inhoudelijke kant van het werk. Dit proces is vanaf 2000 ingezet. Maatschappelijk werkers gaan hiermee een soort zoekproces in. Het bestuur was eerst uitvoerend en is nu een raad van beheersmodel (een soort tussenmodel). Vanuit het bestuur zijn bevoegdheden gedelegeerd naar de directeur en vervolgens van de directeur naar het management. Het management kon deze weer delegeren naar de maatschappelijk werkers. In dit proces kwam de organisatie van alles tegen: collectieve onzekerheid, een voorhoede die enthousiast is, maar ook managers die erg vertwijfeld raken en die vervolgens het licht zien dat ze het best kunnen en inzien dat ze niet bang hoeven te zijn. In dit hele proces is het belangrijk veel met elkaar te delen. In veel werkgroepen deel te nemen. Op zulke momenten gebeurt er veel tegelijk; het management heeft zowel zorgen over de bedrijfsvoering als over de resultaten.

### ***Kritiek***

Directeur D. vindt het teleurstellend dat de MO-groep en de NIZW, maar ook de beroepsvereniging de AMW-instellingen niet beter ondersteunen. Naar haar idee zouden deze partijen een kostprijsmodel speciaal voor het AMW moeten ontwikkelen. Momenteel is het zo dat het merendeel van de AMW-instellingen hier alleen in staan. De AMW-instelling van directeur D. heeft om deze reden zelf een adviesbureau in de arm genomen. Dit adviesbureau Hordijk & Hordijk heeft nu een model ontwikkeld wat speciaal toegepast is op het maatschappelijk werk. Dit is deze AMW-instelling goed bevallen. De maatschappelijk werker heeft in dit model redelijk wat ruimte om niet-cliëntgericht activiteiten te verrichten. Deze ruimte kunnen zij aanwenden om invloed uit te oefenen op het lokaal sociaal beleid. Dit houdt onder meer in dat zij participeren in gemeentelijke werkgroepen. Ze moeten meer uit hun geïsoleerde spreekkamers komen, en meer hun expertise inbrengen in de lokale gemeenschap.

### ***NVMW***

Directeur D. stimuleert 'haar' maatschappelijk werkers om zich aan te sluiten bij de beroepsvereniging. Hiervoor heeft de AMW-organisatie een actief beleid. De instelling betaalt voor de maatschappelijk werkers het bedrag dat nodig is zich te certificeren en de werker betaalt zelf het lidmaatschap. Voor directeur D. is dit wel een reden om de marktwerking c.q. verzakelijking voort te zetten. Alleen al om maatschappelijk werkers meer te prikkelen om met hun eigen positie bezig te zijn, om zichzelf meer te organiseren. De beroepsvereniging heeft slechts 2000 leden, terwijl er 15.000 maatschappelijk werkers in Nederland zijn.

### ***Werkgroep***

Vanaf het moment dat deze AMW-instelling in 1996 een budgetovereenkomst heeft afgesloten, is er een werkgroep in het leven geroepen. Deze werkgroep bestaat uit ambtenaren van drie gemeenten. Zij overleggen met directeur D. over de begroting, de jaarrekeningen en managementrapportages. Vervolgens rapporteert deze werkgroep dat weer naar haar achterban. De werkgroep dient als een voorhoede en regelt de communicatie met andere gemeenten.

Directeur D. heeft ten minste één keer per jaar contact met alle gemeenten. De managers van de AMW-instellingen hebben vaker contact, vooral in de kleinere dorpen. Per vier gemeenten werkt één team maatschappelijk werkers en een manager. In de grotere steden is deze indeling anders.

### **Toekomst**

Directeur D. houdt zich momenteel erg met de kostprijs van het maatschappelijk werk bezig. Dit jaar hebben zij een uurprijs van 145 gulden. Zij pleit ervoor dat deze kostprijs verhoogd moet worden naar 160 gulden per uur. Het advieskantoor Hordijk & Hordijk geeft hen hier ook advies over. De verdeling tussen cliëntgericht en niet-clientgericht werken is naar haar zeggen heel cruciaal. Op dit moment is dat 65 % cliëntgericht en 35 % niet-clientgericht. Een opdrachtgever moet zich er van bewust zijn dat er binnen de instelling een goed kwaliteitsbeleid gevoerd moet worden en dat er eveneens een goed registratiesysteem moet zijn. De prijs van het maatschappelijk werk kan niet gebaseerd worden op de indexen van voorgaande jaren. De reserves van instellingen zijn veelal uitgeput door noodzakelijke investeringen in kwaliteit.

Het is voor het management erg van belang dat zij op een realistische manier inzichtelijk maken wat de kostprijs is. Ze moeten de dialoog blijven aangaan met opdrachtgevers. Hierbij moeten zij niet bang zijn, ze moeten gewoon inzicht geven in de feitelijke situatie, en dit niet vanuit de verdediging of vanuit weerstand doen.

Daarnaast vindt directeur D. het van belang dat er niet alleen met ambtenaren gesproken wordt, maar ook en juist met de politiek. De politiek zijn de burgers uit de samenleving; zij weten dat er sociaal werk moet worden gedaan.

De marktwerking moet volgens directeur D. meer realisme krijgen. Het moet niet extreem worden doorgevoerd, maar het moet als hulpmiddel gebruikt worden, als instrument om de bedrijfsvoering transparant te krijgen. Daarnaast ook om het zelfmanagement van maatschappelijk werkers op een hoger peil te krijgen. Maatschappelijk werkers moeten aan het stuur zitten van hun eigen caseload.

Directeur D. vindt dat opdrachtgevers voorcalculatorisch wel een afspraak kunnen maken met de instelling, maar er moet nacalculatorisch wel ruimte zijn om over het resultaat te praten. Anders moet je je als instelling afvragen of je zulke afspraken wel moet maken. Dergelijke afspraken met effectgarantie zijn niet realistisch. Het is taak van de AMW-instellingen om hiertegen in het verweer te komen. Zulke afspraken zijn het voorbeeld van het doorslaan van de marktwerking. De kwaliteit van professionele organisaties is dat zij niet direct met dergelijke afspraken akkoord gaan. Er moet zorgvuldige gekeken worden naar de voorwaarden.

Naar het idee van directeur D. moeten ambtenaren niet beginnen met zich af te vragen wat het maatschappelijk werk precies doet. De ambtenaar moet zich afvragen wat hij precies wil bereiken in het lokaal sociaal beleid. Die vraag hebben weinig gemeenten zichzelf naar het idee van directeur D. gesteld. Daarom kunnen zij geen goede vraag stellen aan instellingen voor welzijnswerk, voor ouderenwerk of het AMW. Als gemeenten een heldere vraag zouden stellen van dit willen wij graag bereiken en hoe kunnen jullie dat met jullie methoden bereiken, dan kom je pas met elkaar tot een inhoudelijk gesprek.

De AMW instelling van directeur D. heeft afgelopen jaar alle werkprocessen beschreven. Het gekke is dat de gemeente hier helemaal niet naar vraagt. Ze vragen niet naar wat het AMW precies doet. Hier zit naar haar idee een enorme kortzichtigheid achter. Ze zouden zich moeten verdiepen in hoe het precies zit, in wat voor bijdrage het maatschappelijk werk levert.

### **7.2.1 Resumé**

In het bovenstaande is naar voren gekomen dat de situaties van de vier verschillende directeuren zeer verschillend zijn. Bijna alle directeuren hebben een extern adviseur bij de organisatie betrokken. Dit hebben zij gedaan omdat het op een gegeven moment duidelijk werd dat de gemeente andere vragen en eisen ging stellen aan de instelling. Een aantal directeuren is verontwaardigd en teleurgesteld in de beroepsvereniging, de MO-groep en het NIZW, omdat zij niet ondersteund worden door deze partijen in de hele invoering van de verzakelijking. Al jaren zijn instellingen bezig om zelf goede modellen te ontwikkelen, met hulp van extern adviseurs. Zij vragen zich af waarom de beroepsvereniging en andere partijen zich niet inzetten voor AMW-instellingen om dergelijke modellen te ontwikkelen.

De instelling van directeur A. wordt gefinancierd door middel van throughputfinanciering. Zoals reeds eerder uit de theorie bleek, wordt throughputfinanciering gebaseerd op de te verrichten activiteiten. Dit is bij de instelling van directeur A. ook het geval. Met hulp van een extern adviesbureau is in deze instelling de beleidsgestuurde contractfinanciering geïmplementeerd. De instelling wordt afgerekend op de afspraken die gemaakt zijn in de verschillende hulpverleningspakketten.

De instellingen van de directeuren B., C. en D. worden op basis van outputfinanciering gesubsidieerd. Dit houdt in dat er een relatie gelegd is tussen het beschikbare budget en het

resultaat dat men wil nastreven. De output is hier dus het resultaat of het product. Bij de instellingen B., C. en D. zijn verschillende varianten van outputfinanciering te zien. Zo wordt de instelling van directeur B. een productenboek ontwikkeld. Daarnaast worden de resultaten van tevoren gedefinieerd, hier wil men ook op afrekenen. De betreffende gemeente denkt er ook aan op effecten af te rekenen. De instelling van directeur C. wordt afgerekend op een van tevoren afgesproken aantal afgesloten klanten op jaarbasis. Hier moeten maatschappelijk werkers per jaar 85 hulpeenheden afsluiten. De instelling van directeur D. wordt gefinancierd en afgerekend op het aantal ouderwetse hulpeenheden die in de budgetovereenkomst is overeengekomen. Zij moeten dus ook een bepaalde productie of een bepaald resultaat per jaar 'halen'.

Alle directeuren geven aan dat de betreffende gemeenten steeds meer gericht zijn op het te behalen resultaat. Het blijkt dat ze allemaal erg veel tijd moeten steken in de onderhandelingsmomenten met de ambtenaren van gemeenten. Ieder jaar moeten zij er echt voor 'knokken' om de subsidie in dezelfde vorm te kunnen behouden. Alle directeuren hebben aangegeven uit eigen reserves te moeten plukken. Op het moment een budgetovereenkomst wordt aangegaan, dan gebeurt dit op basis van een aantal jaren. Mochten er nu in die tijd verhogingen worden doorgevoerd qua saliering, CAO-maatregelen en/of overheadkosten, dan worden de instellingen hier door de gemeenten niet extra in ondersteund. Daarnaast is gebleken dat de gemeente bij een instelling bij overproductie (als er meerdere cliënten zijn behandeld dan afgesproken) geen extra middelen verstrekt en op het moment er sprake is van onderproductie, de instelling de gemeente moet terugbetalen voor de cliënten die niet geholpen zijn, maar wel betaald door de gemeente. Op dat moment komt de instelling in een moeilijke positie. Het geld is immers al uitgegeven. De hulpverleners zijn in vaste dienst, met als gevolg dat de instelling wederom haar reserves moet aanspreken.

Daarnaast heerst er een soort angst bij enkele directeuren dat de verzakelijking verder wordt doorgevoerd. Ze hebben er geen probleem mee als zij hun werkzaamheden moeten verantwoorden, maar het gaat te ver als de gemeente gaat bepalen hoeveel gesprekken de hulpverlener mag voeren met zijn cliënt. Van tevoren een resultaat of effect afspreken lijkt niet mogelijk. Het afrekenen op resultaat gaat velen te ver. Een negatief gevolg zou kunnen zijn dat maatschappelijk werkers zich erg opgejaagd gaan voelen, steeds minder handelingsruimte krijgen, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van de hulpverlening. Een ander gevolg zou kunnen zijn dat de instelling haar hulpverleners kwijt raakt, omdat deze hulpver-

leners niet langer onder zulke condities willen werken. Een aantal directeuren noemde het gevaar voor afroming. Op het moment de gemeente irreële vragen gaat stellen aan een instelling, dan kan het zijn dat de instelling niet meer alle mensen die een beroep doen op het AMW, kan opvangen. Op deze manier wordt het een AMW-instelling onmogelijk gemaakt om als een basisvoorziening te kunnen blijven fungeren.

Gemeenten hebben volgens directeur C. een 'kruideniersmentaliteit'. Hiermee bedoelt hij dat gemeenten nog steeds denken te kunnen wikken en wegen met het geld dat voor het AMW bestemd is. Dit kan naar zijn idee absoluut niet, te meer omdat er een duidelijke, permanente stijging van het aantal hulpvragen te zien is. De aard van de problematiek is 'zwaarder' dan voorheen.

Steeds meer gemeenten willen naar een splitsing van producten van het AMW. Op deze manier denken zij beter toezicht te kunnen houden op wat er gebeurt met de verstrekte subsidiegelden. Hier zijn de directeuren niet altijd gelukkig mee. Directeur B. geeft aan dit absoluut niet te willen, gezien de verwevenheid van de problematiek. Om de kwaliteit van de hulpverlening te kunnen waarborgen wil zij het AMW als één product blijven aanbieden. Directeur C. sluit niet uit dat er in de toekomst een splitsing van producten gaat komen. In de praktijk ziet hij ook dat de ene maatschappelijk werker meer cliënten met een bepaalde hulpvraag heeft dan de ander. Toch blijft iedereen in zijn instelling nog wel algemeen maatschappelijk werker. Directeur D. geeft aan dat de gemeenten waar zij mee te maken heeft, geen groot belang is om het product AMW sterk te differentiëren. Naar haar idee beginnen gemeenten in te zien dat het AMW één product moet blijven en juist niet opgesplitst moet worden in verschillende probleemgebieden.

### **7.3 De gemeentelijke overheid en budgetfinanciering**

Ambtenaar A, B en C komen allen uit de provincie Noord-Brabant. Deze ambtenaren zijn respectievelijk de ambtenaren van de AMW-instellingen van de directeuren A, B en C. Van de instelling van directeur D is geen ambtenaar gevonden.

## AMBTENAAR A

Ambtenaar A. vindt het vervelend dat het in onderhandelingen eigenlijk alleen maar over kwantitatieve zaken gaat. Vaak wil men nog wel inhoudelijk op de zaak in gaan, hier is alleen vaak geen tijd meer voor. Ambtenaar A. geeft aan dat de gemeente als financier van het AMW eigenlijk niet zoveel visie heeft van wat de gemeente precies met het maatschappelijk werk wil, of wat ze voor het geld wil. Ambtenaar A. constateert dat dit best raar is, gezien het feit dat er jaarlijks een half miljoen (in gulden) naar de AMW-instelling gaat.

Om deze reden heeft de gemeente het project beleidsgestuurde contactfinanciering opgezet, tezamen met het adviesbureau Stade, om als gemeente van algemeen beleid tot contracten te komen. Voorwaarde hier is dat je als gemeente wel moet weten wat je wilt. De gemeente waarin ambtenaar A. werkzaam is, wil het liefst op output of outcome afrekenen. Al ziet hij wel in dat afrekenen op outcome wel heel lastig is in het maatschappelijk werk. Hij geeft aan dat de gemeente wel bepaalde doelstellingen heeft, alleen is het lastig om te meten wat er in het hulpverleningproces precies toe heeft bijgedragen dat de situatie van de cliënt verbeterd is. Naar zijn zeggen is sociaal effect niet te meten; daarom moet de instelling daar ook niet mee lastig vallen.

De gemeente waarin ambtenaar A. werkzaam is, gaat de AMW-instelling afrekenen op grond van wat afgesproken is. Er wordt hier nauwlettend gekeken of de uren geleverd zijn of niet. Mocht dit niet het geval zijn, dan moet de instelling met een goed verhaal komen. Dit komt heel streng over, al zegt ambtenaar A. dat hierin niet te star moet worden omgegaan. Als de instelling ziet aankomen dat bepaalde normen niet gehaald worden, dan bestaat er een mogelijkheid het een en ander aan te passen worden.

Directeur A. gaf aan dat de gemeente een overstap wilde maken van throughputfinanciering naar outputfinanciering. Ambtenaar A. geeft aan dat hier een misverstand over is. Op dit moment heeft hij voornamelijk en discussie met directeur A over de definiëring van bepaalde begrippen. Kennelijk verstaan zij allebei iets anders onder de throughput- en de outputfinanciering. Naar het idee van ambtenaar A., lijkt directeur A. het als input te formuleren. Een aantal uren op formatie, de instelling zet de deuren open en de mensen komen wel binnen.



Ambtenaar A. denkt dat er van de discussies die zij voeren veel geleerd kan worden. De gemeente heeft aangegeven naar de instelling toe, niet als "een olifant door de porseleinkast" te zullen gaan.

Hij geeft aan dat er op lange termijn wel een verandering plaats gaat vinden. In de toekomst wordt er een onderscheid gemaakt tussen tel-eenheden en prestatie-eenheden. Een prestatie-eenheid is bijvoorbeeld een productief uur werken. Op dergelijke eenheden wordt afgerekend. Tel-eenheden houden in dat de maatschappelijk werkers duidelijk in eenheden registreren. Het doel van de gemeente is door middel van de tel-eenheden inzicht te krijgen in waar de uren aan besteed zijn, en voor welke doelgroep. De tel-eenheden zijn er niet voor bedoeld om op af te rekenen. Op den duur kan het wel zo zijn dat tel-eenheden omgezet worden in prestatie-eenheden. Dit zegt naar het idee van ambtenaar A. iets over het aansluiten bij de doelstellingen die je als gemeente hebt. Op het moment dat dit laatste doorgang gaat vinden, dan gaat de gemeente zich meer op de output richten.

Het bovenstaande proces is nog volop in ontwikkeling. De gemeente wil met de invoering van het systeem met de tel-eenheden en de prestatie-eenheden het volgende bereiken: ten eerste dat het hulpverleningsproces inzichtelijker wordt en ten tweede dat de instellingen meer inzicht krijgen in de kosten die ze maken.

#### AMBTENAAR B

De gemeente waarin ambtenaar B. werkzaam is, subsidieert de AMW-instelling door middel van budgetsubsiëring. De AMW-instelling is vorig jaar doorgelicht omdat de gemeente een beter beeld wilde hebben van hoe deze instelling werkte en of zij wel alle doelgroepen uit de regio konden bereiken. Uit deze doorlichting is een aantal verbeteracties voortgekomen. Ambtenaar B. gaf aan dat de afspraken die in het contract vermeld staan, vrij inputgericht zijn. In het contract zijn meer de algemene doelstellingen en verschillende probleemgebieden weergegeven, evenals de verschillende vormen van hulp- en dienstverlening. Daarnaast is ook in het contract opgenomen hoeveel cliënten per jaar bereikt moeten worden. Dit laatste klinkt toch outputgericht, maar ambtenaar B. zegt dat het halen van aantallen niet zoveel zegt. Er is niet vastgelegd of de mensen geholpen zijn en of er een oplossing voor het probleem is gevonden. Het is wel de bedoeling dat dit gaat gebeuren. Om deze reden wil de

gemeente een productenboek samenstellen. Voor dit proces van productdefiniëring heeft de gemeente een extern adviseur aangetrokken.

Allereerst moeten de producten gedefinieerd worden en daarna moet hier ook een bepaald resultaat aan gekoppeld worden. Dit hele proces zal ook zijn beslag krijgen in het subsidie-contract.

De gemeente en de instelling staan nog aan het begin van dit proces. Hoe het er uiteindelijk precies uit gaat zien, dat zal nog moeten blijken. De eerste prioriteit ligt bij het definiëren van het productenboek.

De gemeente hoopt door middel van dit systeem een eerste stap te zetten met als doel meer resultaat te zien bij de AMW-instelling. Dit resultaat moet gedefinieerd worden en vervolgens is het de bedoeling dit ook te meten. Op deze manier kan worden laten zien wat precies met het geld gedaan is. Deze relatie is er op dit moment nog niet.

De gemeente waarin ambtenaar B. werkzaam is, wil er uiteindelijk naar toe - en het is nog de vraag of de instelling dat wil - dat de gemeente zoveel van een bepaald product wil, en dat de instelling vervolgens een offerte kan maken.

Als de gemeente de offerte te hoog wil, dan kan de gemeente kijken of een andere organisatie dat wel wil doen, voor minder geld. En dit is volgens ambtenaar B. wel een vorm van marktwerking.

#### AMBTENAAR C

De gemeente waarin ambtenaar C werkzaam is, werd ieder jaar geconfronteerd met een aanvraag van een verhoging van de subsidie voor de AMW-instelling. Er was ook sprake van een wachtlijst, men kon het niet aan met het aantal uren dat men had. Daarnaast kreeg de gemeente nog te maken met de salarissen die moesten stijgen. Ook kampte de AMW-instelling met enkele bestuurlijke problemen. Dit gaf de gemeente van ambtenaar C. voldoende aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de werking van de AMW-instelling en op wat voor manier dit geoptimaliseerd kon worden. De gemeente heeft beleidsadviseur Willemse gevraagd dit onderzoek te verrichten.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat niet de instelling, maar de gemeente directer en concreter met cijfers moesten omgaan. De gemeente heeft hier als het ware een spiegel voorgehouden gekregen. Zij hebben vervolgens geleerd de cijfers anders te interpreteren. De jaarverslagen van de instelling voldeden niet aan de eisen. Hiervan was de gemeente niet op de hoogte. Er is vervolgens een nieuwe budgetovereenkomst gemaakt. Het uitgangspunt is hierin wat de gemeente wil. Dit houdt voor de AMW-instelling in dat zij bepaalde cijfers moeten kunnen aanleveren. Ook cijfers uit het verleden. Cijfers die weergeven hoeveel vrouwen er bij de instelling komen, hoe dit bij andere instellingen is en wat het landelijke beeld is. Aan de hand van dergelijke cijfers kan beleid gemaakt worden. Het onderzoek van Willemse heeft een duidelijk beeld verschaft in wat de klanten van het maatschappelijk werk zijn, met wat voor problemen zij komen en wat daar aan gedaan kan worden.

De gemeente is er op deze manier achter gekomen dat een deel van de mensen die eerder volgens de vijf gesprekken methoden geholpen zijn, na een half jaar terugkomen. Door middel van de nieuwe afspraken is het hele hulpverleningsproces veel inzichtelijker geworden, zowel voor de gemeente als voor de instelling.

De AMW-instelling wordt afgerekend op de afspraken die gemaakt zijn. Ze hoeven echter geen verantwoording af te leggen over financiële zaken. De gemeente kijkt wel inhoudelijk naar wat er gebeurd in de instelling, maar geeft de instelling de kans een goed formatiebestand op te bouwen. Ambtenaar C. geeft met nadruk aan dat het AMW een basisvoorziening is. Het is een vangnet voor mensen, en daar moet dus geld voor zijn. Als ambtenaar moet je hierin duidelijk zijn tegenover de politiek. Als je dit goed kunt beargumenteren, dan wordt er wel geluisterd.

Toch merkt ambtenaar C vaak een verschil met enkele collega's. In de regio wordt de betreffende AMW-instelling nog door een tiental kleinere gemeenten gesubsidieerd. Sommige collega's waar je mee omgaat zegt het helemaal niets. Dat zijn mensen die alleen wat naar de cijfertjes kijken, waarna het ophoudt. Die praten alleen maar over geld.

Ambtenaar C. staat er op eerst over de inhoud te praten, later komen de geldzaken wel aan de orde.

### **7.3.1 Resumé**

In de interviews is reeds naar voren gekomen dat de ambtenaren (zeer) verschillend van elkaar werken. Zo geeft ambtenaar A. aan dat het in onderhandelingen alleen maar gaat over de kwantitatieve zaken; vaak is er geen tijd om inhoudelijk op de zaak in te gaan. Ambtenaar C. daarentegen staat er op eerst over de inhoud te praten. In een later moment komen bij hem de geldzaken wel aan de orde.

Wat opvallend was in de interviews, is dat alle drie de gemeenten waarin de ambtenaren werkzaam zijn, een extern adviseur hebben aangetrokken. De gemeente van ambtenaar A. deed dit met als reden omdat zij zelf niet zoveel visie hadden op het AMW. Daarnaast wisten zij ook niet goed wat ze van het AMW wilde, of anders gezegd, wat de gemeente voor het geld wilde. Deze gemeente heeft een adviesbureau in de arm genomen om van algemeen beleid tot contracten met de instelling te komen.

De gemeente van ambtenaar B. heeft een extern adviseur aangetrokken om de betreffende AMW-instelling door te lichten. De gemeente wilde een beter beeld hebben van hoe de AMW-instelling werkte en of alle doelgroepen uit de stad wel bereikt werden. Het is de bedoeling dat er in deze gemeente een productenboek samengesteld gaat worden. In dit productenboek moeten de verschillende vormen van hulp- en dienstverlening in producten worden gedefinieerd. Daarna is het de bedoeling hier een resultaat aan te koppelen. De ambtenaar van gemeente B. wil door de invoering van het productenboek meer resultaat zien bij de AMW-instelling en wil dit vervolgens ook meten. Zij willen op deze manier een beter zicht krijgen op wat er precies met de verstrekte subsidiegelden gedaan is.

De gemeente van ambtenaar C. heeft, door wederom een aanvraag voor verhoging van de subsidie voor het AMW, een grote wachtlijst en salarisstijgingen, besloten een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de betreffende AMW-instelling. Uit dit onderzoek kwam vervolgens dat de instelling het best goed deed, maar dat de gemeente op een andere manier met de geleverde cijfers van de instelling om moest gaan. Zij moesten leren de kwantitatieve gegevens anders te interpreteren. Het onderzoek heeft uiteindelijk zowel de gemeente als de instelling een beter beeld verschaft in wat voor klanten het AMW aantrekt en met wat voor problemen zij komen.

Wat een opvallend punt is, is dat er nogal wat taalvervuiling is opgetreden bij de verschillende budgetfinancieringssystemen. Er blijkt in de praktijk nog wel eens onenigheid te zijn tus-

sen ambtenaren en directeuren van AMW-instellingen over de terminologie input-, through-put- en outputfinanciering.

De ambtenaren van de gemeenten A. en B. zijn erg gericht op de werkwijze (lees: het resultaat) en vooral de manier waarop de instelling de subsidiegelden besteedt. Ambtenaar C. heeft naar mijn idee toch een andere houding. Hij gaf aan dat het AMW een vangnet voor mensen is. Het AMW is een basisvoorziening en dat moet het ook blijven. Hij zegt als ambtenaar dit heel duidelijk uit te kunnen dragen naar de politiek. Op het moment dat je goed kan beargumenteren waarom er geld moet zijn voor het AMW, dan wordt er naar zijn idee wel geluisterd. De AMW-instelling in de gemeente van ambtenaar C. is de enige die geen financiële verantwoording hoeft af te leggen.

#### **7.4 Maatschappelijk werkers aan het woord**

In het onderstaande worden de onderzoeksgegevens van de diepte-interviews met de maatschappelijk werkers weergegeven. Deze maatschappelijk werkers zijn werkzaam bij AMW-instellingen in Gelderland, Zuid-Holland, Overijssel en Utrecht.

In de uitwerking zijn dezelfde topics aangehouden als in de topiclijst (zie bijlage 3).

##### ***Persoonsgegevens***

In totaal zijn er negen maatschappelijk werkers geïnterviewd. Vier van hen waren mannelijke maatschappelijk werkers. Één van hen was in de leeftijd tussen de twintig en de dertig jaar, één tussen de dertig en de veertig en de overige twee tussen de vijftig en de zestig jaar.

Van de vijf vrouwelijke maatschappelijk werkers die geïnterviewd zijn, waren er twee in de leeftijd tussen de twintig en de dertig jaar, één tussen de dertig en de veertig jaar, één tussen de veertig en de vijftig jaar en één in de leeftijd tussen de vijftig en de zestig jaar.

Van deze negen maatschappelijk werkers volgt er één momenteel nog een beroepsgerichte vervolgopleiding. De overige acht werkers zijn op dit moment niet in opleiding. Er zijn nog wel twee maatschappelijk werkers die een academische opleiding volgen.

## **NVMW**

Op de vraag of de maatschappelijk werkers lid waren van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werkers (NVMW) antwoordden zeven werkers dit positief. Twee van hen waren geen lid. Als reden hiervoor gaven ze aan het lidmaatschap toch nog erg duur te vinden. Bovendien volgde één van deze respondenten nog een universitaire studie. Deze respondent gaat waarschijnlijk na het afstuderen niet verder in het maatschappelijk werk, waardoor registratie voor deze persoon geen meerwaarde heeft.

Er werd wel aangegeven dat als de werkgever bereid zou zijn iets bij te dragen aan het lidmaatschap, of aan een congres dat door de beroepsvereniging geregeld wordt, de werker wel zou overwegen lid te worden. Deze persoon vindt dat het eigenlijk van beide kanten zou moeten komen.

## **Beroepsuitoefening**

### *Full/Parttime werken*

Het was opvallend dat bijna al de maatschappelijk werkers parttime werken. Er was slechts één werker die een fulltime baan (36 uur) had.

Het feit dat de andere maatschappelijk werkers minder werken kan deels verklaard worden doordat drie van de negen maatschappelijk werkers nog een ander dienstverband hebben.

Bijna alle maatschappelijk werkers zijn gelijk na de opleiding of zelfs nog gedurende de opleiding met de uitoefening van het beroep maatschappelijk werker begonnen. Één van hen is in het jongerenwerk terechtgekomen en heeft toen alsnog de opleiding tot maatschappelijk werker gedaan. Deze opleiding is in 2000 door de betreffende werker afgerond. Deze werker was reeds psycholoog, en heeft op aandringen van zijn leidinggevende alsnog de opleiding MWD gedaan.

Het aantal cliënten dat de werkers in hun caseload hebben is doorgaans gerelateerd aan het aantal uren dat zij werkzaam zijn. Als iemand bijvoorbeeld 32 uur per week werkt als maatschappelijk werker, dan heeft deze werker ook ongeveer 32 cliënten in zijn caseload.

### *Tijd voor cliënten*

Op de vraag of de maatschappelijk werkers vonden of er voldoende tijd was voor de cliënten, werd door alle respondenten positief geantwoord. Dit is ook iets wat de werkers belangrijk vinden. Zij vinden dat ze dit verplicht zijn aan de cliënt.

*"Tijd voor cliënten neem ik gewoon", aldus een jonge maatschappelijk werker.*

Een oudere mannelijke maatschappelijk werker vindt het met name belangrijk dat je als maatschappelijk werker duidelijk bent in wat je aanbiedt.

Hieronder wordt een treffend voorbeeld geschetst. Het gaat om een maatschappelijk werker die lange tijd maatschappelijk werker op kantoor was, en nu als casemanager in de wijk werkt. De vele (verzakelijke) regels in het AMW en de kortdurende hulpverlening waren voor haar reden om meer outreachend te willen werken. Als zij in de wijk werkt, kan zij hier meer haar creativiteit in kwijt. "De speelruimte is groter". Zij werkt niet met afgebakende tijden. De maatschappelijk werker noemde een voorbeeld van een afspraak dat ze met een jonge, vrouwelijke cliënt had. Het meisje belde kort voordat de afspraak plaats zou vinden, af. Het meisje was erg depressief en durfde absoluut niet naar buiten. De maatschappelijk werker belde terug en vroeg haar of het goed was dat zij naar het meisje toekwam. Hier ging deze jonge cliënte mee akkoord. Eenmaal gearriveerd bij het meisje thuis, vroeg het meisje waar zij gingen praten. De werker gaf aan lekker naar buiten te willen om te wandelen. De maatschappelijk werker deed dit om te kijken hoe het meisje reageerde. Zou ze echt zo bang zijn dat ze niet naar buiten durfde? Maar het meisje ging akkoord. Hierdoor wist de maatschappelijk werker dat de angst om naar buiten te gaan niet zo groot was als ze eerst deed voorkomen.

Eenmaal buiten vertelde het meisje haar hele verhaal. Ze leek aanvankelijk haast psychiatrisch ziek, maar al wandelend begreep de werker hoe haar verhaal in elkaar zat. En waarom het meisje zo reageerde.

De maatschappelijk werker had na de wandeling, terug op kantoor, contact met de huisarts van de jonge cliënte. In een eerder overleg was naar voren gekomen dat het meisje misschien wel opgenomen moest worden in een psychiatrisch ziekenhuis. Nu kon de werker aangeven, naar aanleiding van de wandeling buiten, dat het meisje zeker niet de kant van de psychiatrie op moest.

De maatschappelijk werker vertelde mij dat zij in het team bij het AMW geen tijd had voor dergelijke dingen. Als zij nog in haar oude team had gezeten, dan was het probleem van het meisje alleen maar verder gegaan. En dan was het meisje volgens de werker uiteindelijk misschien wel in die zieke hoek van de psychiatrie terechtgekomen.

Uit dit voorbeeld valt op te maken dat het belangrijk is dat maatschappelijk werkers de ruimte hebben om dergelijke dingen te doen. In sommige situaties, zoals hierboven omschreven, kan dit een goede uitwerking hebben.

#### *Werkdruk*

Wat duidelijk naar voren kwam in de gesprekken met de maatschappelijk werkers is dat zij, op één mannelijke werker na, allemaal een normale tot grote werkdruk ervaren. Twee werkers benoemden vooral de relatie tussen de wachtlijst en de werkdruk. Zij ervoeren de werkdruk dan ook als wisselend. Als de wachtlijst groter werd, werd de werkdruk ook hoger. De overige zes maatschappelijk werkers ervaren altijd een werkdruk. Wat vooral naar voren kwam is dat de laatste jaren veel meer tijd gestoken moet worden in de registratie. Deze extra tijd zit voornamelijk in het eigen maken van de nieuwe automatiseringssystemen. Er kwamen veel klachten naar voren over computersystemen die niet naar behoren functioneerden. De tijd die de maatschappelijk werkers hier in moeten steken gaat naar hun idee ten koste van de tijd die ze anders met de cliënt hebben. Het nut van een zekere registratie werd door allen ingezien, echter bij veel instelling moet zo ontzettend veel, naar hun idee niet altijd nuttige, informatie geregistreerd worden, dat de maatschappelijk werkers hier wel eens moeite mee hebben.

Een aantal werkers benoemde ook diverse extra taken, naast het directe contact met de cliënt, wat nogal tijdrovend is. Voorbeelden hiervan zijn: de grote informatiestroom (e-mail e.d), maar ook werkgroepen, stuurgroepen, commissies en in de wijk werken. Voor dergelijke activiteiten moet vaak nog het een en ander voorbereid worden, wat ook weer tijd kost. Een ander argument waardoor de werkdruk groter zou zijn geworden, is de verzwarende van de problematiek van de cliënten. Veel mensen die eerder naar het RIAGG of het RIBW zouden gaan, krijgen de maatschappelijk werkers nu op het spreekuur. Ook werd de extramuralisering van de GGZ genoemd. Maatschappelijk werkers krijgen hierdoor ook te maken met cliënten met psychiatrische klachten. Dit ervoeren zij als lastig, te meer omdat zij hier niet of nauwelijks in geschoold zijn.



### *Werkbegeleiding*

Het was toch opmerkelijk dat maar drie van de negen mensen tevreden waren over de geboden werkbegeleiding. Van de zes mensen die ontevreden waren over de werkbegeleiding, waren er twee maatschappelijk werkers bij die vertelden dat er bij hun instelling bijna niets aan werkbegeleiding werd gedaan.

De meest genoemde klachten op dit terrein waren de volgende:

- Er is weinig tot geen werkbegeleiding.
- Er is te weinig tijd voor de werkbegeleiding.
- Het gaat niet genoeg de diepte in (er wordt te weinig gekeken naar waar je nu daadwerkelijk mee bezig bent). Er wordt passief geluisterd.
- Bij een aantal instellingen krijgen de jongere werkers de werkbegeleiding van de oudere maatschappelijk werkers. Het zou beter zijn als hier een speciale werkbegeleider voor aangesteld zou worden.
- Individuele supervisie is vaak alleen bij uitzondering aan te vragen. Dan is het ook zo dat er maar één werker per jaar individuele supervisie kan krijgen.
- Het zou beter zijn als hier meer geld voor gereserveerd zou worden, zodat meerdere maatschappelijk werkers van deze mogelijkheid gebruik zouden kunnen maken.
- De individuele supervisie is voor jonge, net beginnende maatschappelijk werkers niet standaard. Voor hun leerproces en persoonlijke groei zou dit wel aan te bevelen zijn.
- Doordat veel leidinggevenden vandaag de dag niet meer zelf "uit" het werkveld komen, hebben maatschappelijk werkers te maken met leidinggevenden die hierin geen ervaring hebben en daardoor ook geen supervisie of werkbegeleiding kunnen geven. Het gevolg is dat de maatschappelijk werkers dan onderling deze zaken moeten regelen. Het komt er dan op neer dat de oudere maatschappelijk werkers de jongere supervisie geven. Het zou in deze toch beter zijn hier iemand van buiten voor aan te trekken.

De maatschappelijk werkers die wel tevreden zijn over de werkbegeleiding, krijgen deze begeleiding van iemand die zelf in het veld heeft gezeten. Zij ervoeren dit als zeer prettig.

*"De werkbegeleider kan zich zeer goed in mijn situatie verplaatsen; zij weet hoe dit werk in elkaar zit, waarschijnlijk omdat ze zelf ook in het veld heeft gezeten".*

### **Financiering van de instelling**

Op één instelling na werden alle AMW- instellingen waar de maatschappelijk werkers werken, gefinancierd door middel van budgetfinanciering door de betreffende gemeente.

De instelling die op een andere manier gefinancierd wordt, is een Sociaal Raadsliedenkantoor. Binnen deze instelling verlenen maatschappelijk werkers hulp aan mensen die een uitkering hebben. Er wordt getracht de mensen weer aan een baan te helpen. Deze instelling wordt voor 95% door de Sociale Dienst gefinancierd. De Sociale Dienst verwijst haar cliënten door naar het Sociaal Raadsliedenkantoor. Voor de overige 5% worden zij door het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Welzijn) gefinancierd.

De overige acht instellingen worden gefinancierd door middel van budgetfinanciering. Enkele instellingen verwerven inkomsten nog op een andere manier, bijvoorbeeld door middel van projecten.

Veel instellingen zijn bezig met de outreachende hulpverlening (dus meer naar de cliënten toe). Dit initiatief wordt mede gesubsidieerd door het Juliana Welzijns Fonds.

Sommige instellingen hebben naast het reguliere maatschappelijk werk nog een commerciële poot. Het is duidelijk dat dit steeds meer in ontwikkeling is. De meeste instellingen willen kennelijk betreffende de inkomsten niet enkel en alleen van de gemeente afhankelijk zijn.

### **Afrekenen**

Uit de diepte-interviews komt naar voren dat de instellingen op verschillende gronden door de betreffende gemeenten worden afgerekend. Zo is er een gemeente die de maatschappelijk werk instelling afrekent op het aantal cliënten dat ze binnenhalen. Twee maatschappelijk werk instellingen worden afgerekend op het aantal afgesloten trajecten dat zij hebben. Belangrijk hierbij te vermelden is dat één cliënt niet gelijk staat aan één traject. Een cliënt kan meerdere trajecten hebben. Een traject is als het ware gekoppeld aan het probleem. Voor ieder afzonderlijk probleem wordt dus een nieuw traject gestart. Bij de betreffende instellingen is van tevoren een afspraak gemaakt met de gemeente over hoeveel trajecten er het jaar weer afgesloten behoren te worden.

Vier maatschappelijk werk instellingen worden afgerekend op het aantal afsluitingen dat zij per jaar hebben. Dit gaat om afsluitingen van cliëntcontacten en niet om afsluitingen van cliënttrajecten.

De maatschappelijk werker die bij het Sociaal Raadsliedenkantoor werkt moet met zijn collega's per jaar 200 plaatsingen doen. Dit houdt in dat zij 200 mensen weer aan een baan moeten helpen. De maatschappelijk werker in kwestie vond dit totaal niet redelijk van de gemeente. De mensen die bij deze instelling komen zijn zeer moeilijk bemiddelbaar. Deze instelling kan dus niet aan de eis van de gemeente voldoen.

Bij één instelling wist de werker niet op wat voor gronden zij afgerekend werden. De gemeente waar deze instelling gevestigd is, heeft geen afspraak gemaakt met de instelling van hoeveel cliënten ze behoren te 'behandelen'. Deze instelling krijgt vanwege een christelijke achtergrond, naast de subsidie van de gemeente, nog gelden uit de diaconie van kerken. Er is nog een andere maatschappelijk werk instelling in hetzelfde dorp gevestigd, waarmee de gemeente wel bepaalde uitkomstresultaten overeen is gekomen.

### **Producten**

Als reactie op de vraag of er binnen de instellingen gesproken werd in termen van producten werd veelal bevestigend geantwoord. Bij zes van de negen instelling wordt hier regelmatig tot vaak over gesproken. Bij één instelling niet en bij twee andere maatschappelijk werk instelling komt deze term af en toe aan de orde.

In een aantal maatschappelijk werk teams is hierover wel een discussie geweest. Het blijkt dat de meeste maatschappelijk werkers liever spreken over diensten. Zij vinden dat je geen product levert, maar een dienst.

### **Splitsing van het AMW**

Een andere tendens is dat binnen zes van de negen maatschappelijk werkinstellingen het maatschappelijk werk als het ware uit elkaar wordt getrokken. Bij één instelling is dit al gebeurd. Gemeenten willen graag meer zicht hebben op de geboden hulpverlening en is vervolgens met de instelling in gesprek gegaan hoe dit het beste gerealiseerd kan worden. Bij drie instellingen is er echt al een duidelijke splitsing van de verschillende diensten van het maatschappelijk werk aan te treffen. Er komt dan een dienst jeugdhulpverlening, een dienst schuldhulpverlening etc. We zien dit ook terug in het model van beleidsgestuurde contractfinanciering. Bij een drietal andere instellingen zijn de discussies hierover nog volop gaande. Vooral de vraag van wat het AMW nu precies is, komt bij veel instellingen naar voren. Wat voor diensten bieden ze wel en wat voor diensten bieden ze niet aan.

Één maatschappelijk werker vertelde dat er binnen zijn instelling echt sprake was van een spanningsveld als ze het over dit onderwerp kregen. Want wat is nu precies het AMW als je het in aparte diensten c.q. producten gaat omschrijven? Deze maatschappelijk werker heeft het hier voor zichzelf best wel moeilijk mee. Hij heeft het gevoel soms in een spanningsveld terecht te komen. Hij heeft immers een contract getekend waarin hij zichzelf als het ware als instrument verhuurt aan de instelling om het werk/ de opdracht van het management uit te voeren. Nu is het de vraag of in sommige situaties die opdrachten nog wel passen in het beroep waar jij als maatschappelijk werker voor gekozen hebt? Het spanningsveld zit hem volgens deze werker in taak en uitvoering als het gaat om producten.

En het wordt wel heel ingewikkeld als jij het voor jezelf als maatschappelijk werker niet meer kan legitimeren. Dan moet je tegen je leidinggevende zeggen van: 'ik doe dit niet meer'. Het gevolg hierop is dat er eigenlijk weer een spanningsveld wordt gecreëerd. In deze casus heeft de betreffende leidinggevende zich de vraag gesteld van als één maatschappelijk werker het niet kan doen, dan moet je als beroepsgroep wel kijken of de anderen het dan wel kunnen

blijven doen. Dit vond de maatschappelijk werker al heel wat. Hij was bang dat het als een individueel probleem werd gezien. Hij had verwacht dat als de anderen het zouden moeten blijven doen, dat dit ook voor hem zou gelden. Dit bleek niet het geval te zijn. Hij heeft de betreffende situatie naar zijn collega's toe goed kunnen verwoorden. Hij heeft dit voor zichzelf en voor zijn collega's kunnen legitimeren.

Ook binnen andere instellingen stelt men zich de vraag of zij als AMW instelling echt a-specifiek willen werken of dat men zich echt in projecten gaat specialiseren, met als gevolg dat deze projecten van het reguliere AMW af gaan.

Ondanks dat maatschappelijk werkers wel eens moeite hebben met de term 'product', is wel duidelijk gebleken dat het de maatschappelijk werkers gaat om wat er nu precies onder een product verstaan wordt. Dit moet helder omschreven worden. Het gaat uiteindelijk om de inhoud van het werk.

*"We spreken niet over een pakje boter dat over de toonbank gaat", aldus een 29-jarige maatschappelijk werker.*

Deze maatschappelijk werker bleek niet de enige te zijn die naar voren bracht dat het belangrijk is om het product of de dienst goed te definiëren. Hiermee wordt bedoeld dat

maatschappelijk werkers door de discussie die op gang is gekomen over waar het AMW nu precies voor staat, wel zijn gaan nadenken over de manier waarop zij hulpverleners. Het feit dat er in veel instellingen wordt gesproken over het maatschappelijk werk als product, komt volgens de maatschappelijk werkers mede door de andere manier van financieren. De gemeenten willen meer inzicht en duidelijkheid hebben en stellen vaak een aantal randvoorwaarden (zie het stuk over het afrekenen).

### **Methodiek**

Wat hier direct weer mee samenhangt is de methodiek van het hulpverleners. Het blijkt dat binnen een instelling er vaak sprake is van een gestructureerde aanpak. Na de intake wordt over het algemeen zoveel mogelijk volgens het vijf gesprekkenmodel gewerkt. De meeste instellingen hebben ook te maken met een wachtlijst. Vanuit dit oogpunt is het wenselijk dat de hulpverlening kortdurend is. Er was één instelling die nog niet zo werkt, maar hier wel naar toe werkt. Alle instellingen zijn er op gericht zo kort mogelijk hulp te verlenen. Dit wordt gedaan door hele concrete afspraken te maken met de cliënt. Er wordt samen met de cliënt gekeken wat nodig is en wat voor stappen er genomen moeten worden. Na vijf gesprekken volgt er dan een evaluatie. Tijdens deze evaluatie wordt gekeken of de hulpverlening afgesloten kan worden, of voortgezet moet worden. Voor het verlengen van de hulpverlening moet de maatschappelijk werker doorgaans om toestemming vragen aan de werkbegeleider. In de praktijk blijkt dat het vaak niet moeilijk is voor de maatschappelijk werker om het hulpverleningsproces te verlengen, mits er goed beargumenteerd kan worden waarom dit noodzakelijk is.

Eigenlijk waren al de maatschappelijk werkers die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek wel te spreken over deze manier van werken. Ze voelen wel enige werkdruk omdat de hulpverlening het liefst zo kort mogelijk moet zijn en er vaak wachtlijsten zijn. Maar aan de andere kant biedt het werken met het vijf gesprekken model de maatschappelijk werker enige structuur. De werker krijgt op deze manier een goed zicht op hoeveel cliënten hij in zijn caseload heeft en hoe lang hij gemiddeld met een cliënt bezig is.

*"Het werken met het vijf gesprekkenmodel houdt me scherp. Ik kijk kritisch naar mijzelf, naar hoe ik bezig ben, of er voortgang in zit, en waar nog aan gewerkt kan worden".*

Veel werkers hebben ook het gevoel dat het voor de cliënt prettig is. De hulpverlening zit heel gestructureerd en taakgericht in elkaar. De cliënt weet hoe er gewerkt gaat worden en is hier mee ingestemd. Er wordt als het ware een soort contract met de cliënt gesloten. Het enige kritiekpunt wat naar voren kwam over deze vorm van werken, is, omdat de hulpverlening zo kortstondig is, er vaak niet erg de diepte ingegaan kan worden.

Een mannelijke maatschappelijk werker die al lang in het vak zit, vindt deze werkvorm niet slecht, als men er maar niet te ver in door schiet.

*"Het was vroeger soms ook bij de beesten af. Door de inhoudelijk weinige controle. Als werker kon je alles goed zelf weten. Onder het mom van inhoudelijke deskundige kan ik dit het beste en als enige bepalen. Dit kon natuurlijk niet".*

Bij de instelling waar deze manier van werken binnenkort ingevoerd gaat worden, heerst er onder de maatschappelijk werkers nog twijfel. Dit komt omdat het vijf gesprekken model hier tegelijk wordt ingevoerd met de splitsing van het maatschappelijk werk in producten. De directeur wil van tevoren af spreken dat de maatschappelijk werkers bepaalde problematieken van cliënten in vijf gesprekken moeten behandelen. De maatschappelijk werkers in die instelling hebben hier moeite mee. Ze denken gedurende het hulpverleningstraject te maken te krijgen met andere, onderliggende problemen van de cliënt. Het is naar hun idee dan niet mogelijk het hele hulpverleningstraject in vijf gesprekken te kunnen doen. In deze instelling is men het nog niet eens.

*"Het werkt niet dat van tevoren vastgesteld gaat worden van 'zoveel gesprekken mogen besteed worden aan dat probleem', en 'zoveel gesprekken aan dat probleem'. Zo werkt het niet, en zo zal het ook nooit werken".*

### **Veranderingen**

In veel instellingen zijn wel veel veranderingen geweest, al zijn deze meer van organisatorische aard. Vooral verandering van leidinggevenden en/ of fusies met andere organisaties kwamen veel voor bij de instellingen van de ondervraagde maatschappelijk werkers. Twee maatschappelijk werk instellingen zijn net gefuseerd. Voor één instelling staat dit er zeer binnenkort aan te komen. In alle gevallen gaat het om een vergroting van de organisatie. Hier zien we dat het maatschappelijk werk bij de Thuiszorg en de Ouderenzorg wordt gevoegd. Ongeveer de helft van het aantal maatschappelijk werkers die meegewerkt hebben

aan het onderzoek geeft aan met verandering van managers te maken hebben. Bij één maatschappelijk werk instelling was hier geen sprake van en van de overige vier instellingen is dit niet bekend.

Er zijn volgens de maatschappelijk werkers veel meer regeltjes gekomen in het maatschappelijk werk.

*"Vooraf zaken als de productiviteit is zeker een gevolg van de verzakelijking. Er moet telkens verantwoording afgelegd worden. Ondertussen heb je de instelling die steeds en steeds groter wordt".*

*"Doordat voortdurend de aandacht op de productie gericht is, is het gevaar heel groot dat waar het werkelijk om gaat (leveren we goed werk) dat daar minder aandacht voor is", aldus een 54-jarige maatschappelijk werker.*

In de bovenstaande situatie worden maatschappelijk werkers binnen hun instelling door een persoon in de organisatie in de gaten gehouden. Er wordt dan gekeken of diegene wel z'n productie haalt. Dit vindt de betreffende maatschappelijk werker geen goede ontwikkeling.

*"Aantallen zeggen toch niets over de kwaliteit?" "Het gaat er toch om hoe je als maatschappelijk werker gehandeld hebt?"*

Het feit dat de maatschappelijk werkers verantwoording moeten afleggen, vindt deze 54-jarige maatschappelijk werker wel een goede zaak. Op die manier wordt het ook helder wat de mensen doen. Maar dat er zo sterk wordt gekeken naar de caseload en dat maatschappelijk werkers op het matje geroepen worden als ze te weinig 'produceren' dat is geen goede zaak. Hierdoor staan de maatschappelijk werkers constant onder druk.

*"Het draait vandaag de dag toch wel heel erg om het geld". "In het verleden speelde dit een minder grote rol. Als maatschappelijk werker deed je je werk, de kwaliteit werd verantwoord en dat werd geaccepteerd. Maar nu is het veel meer zoveel van dit wordt er verwacht. Dit zorgt voor een andere spanning in het werkveld".*

Het is wel opvallend dat men in steden vaak (veel) verder is met ontwikkelingen in het maatschappelijk werk dan in dorpen. Organisatorische problemen zijn overal aan te treffen,

maar echt ontwikkelingen aangaande de verzakelijking in het maatschappelijk werk zijn voornamelijk aan te treffen in de grotere steden. Dit hangt waarschijnlijk samen met de bijbehorende gemeenten. In grotere steden is men vaak verder met het opstellen van lokaal sociaal beleid, en wat voor positie het maatschappelijk werk hierin moet nemen. Het is duidelijk dat er in dergelijke gebieden toch meer randvoorwaarden zijn opgesteld voor het maatschappelijk werk.

In acht van de negen instellingen moeten de maatschappelijk werkers de cliëntgegevens en gespreksverslagen via de computer vastleggen. Er zijn vaak registratiesystemen aangeschaft om de doelgroep beter te registreren. Veelal gebeurt dit op verzoek van de gemeente.

*"Vroeger was het zo dat je als maatschappelijk werker van alle markten thuis moet zijn. Vandaag de dag moeten we, gezien de projecten die er zijn, ons veel meer gaan afsplitsen, zoals te zien is bij de schuldhulpverlening. Waarschijnlijk zal in de toekomst het maatschappelijk werk zich steeds meer gaan specialiseren", aldus een maatschappelijk werker.*

In veel instellingen is de discussie op gang gekomen of het maatschappelijk werk algemeen moet blijven en dus als één product aangeboden moet worden, of dat het zich moet afsplitsen in meerder producten. Een gevaar voor in de toekomst is dat het allemaal te verkokerd kan gaan worden.

De maatschappelijk werkers gaven aan dat de inhoudelijke kant van het werken niet echt is veranderd. De randvoorwaarden waaronder maatschappelijk werkers moeten werken zijn vaak wel veranderd. Maar het inhoudelijke werk, het hulpverleningsproces, is niet veranderd.

*"Ik werk nu niet fundamenteel anders dan vroeger. Ik deed het toen ook gestructureerd en methodisch, maar nu zet je dat een beetje anders neer", aldus een 52-jarige maatschappelijk werker.*



Dat je nu anders geholpen zou worden dan vroeger, vindt hij flauwekul.

*"Je wordt vandaag de dag net zo goed of slecht geholpen, alleen weten ze het nu soms beter te presenteren. Het gaat nu meer om de vorm, zodat de financier er ook beter mee om kan gaan. Als maatschappelijk werkers moeten we beseffen dat de inhoud van het werk, wat we doen, de hulpverlening, onveranderd blijft."*

Het zou naar zijn zeggen heel slecht zijn als het fundamenteel zou veranderen. Het gaat natuurlijk wel anders, er zijn immers andere problemen. Er worden andere doelgroepen aangepakt.

*"De intentie, de deskundigheid om het probleem op te pakken en op te lossen is natuurlijk even groot als vroeger'. Hier hebben we immers voor geleerd; hoe je een probleem kunt oppakken, hoe je iemand zo ver kan krijgen dat hij het stuur van zijn leven weer oppakt"*

Naar zijn idee is vooral de filosofie van hoe de mensen geholpen kunnen worden veranderd.

*"Vandaag de dag geeft het management aan welke dingen je op moet pakken. Vroeger kon je dit meer zelf bepalen, nu wordt meer bepaald wat je moet doen. Maar het feitelijke werk, in de spreekkamer, met de cliënt tegenover je, dat verandert niet."*

### **Professionaliteit**

Op de vraag wat voor de maatschappelijk werkers precies professioneel handelen is, kwam het meest naar voren dat de maatschappelijk werker zich bewust moet zijn van zijn handelen. Daarnaast moet de werker het handelen kunnen verantwoorden.

*"Professionaliteit is dat je je heel erg bewust bent van je handelen en dat je dit ook kan verantwoorden". Ook moet je voortdurend bereid zijn je bij te scholen en op niveau te blijven.*

*Methodisch handelen hoort hier sowieso bij. Intuïtie is wel belangrijk, maar het professionele is nu juist dat het niet enkel intuïtie is. Professioneel handelen is zowel methodisch werken als op je intuïtie afgaan”.*

*”Professionaliteit is dat je alles met voorbedachte rade doet. Als professionele werker moet je de problemen zien, in staat zijn deze te analyseren en op zekere afstand, maar wel in de nabijheid met de problemen van de cliënt bezig zijn’. Naar zijn idee komt het er in de praktijk op neer dat je een mengelmoes van methodieken gebruikt. Dit komt omdat je nooit echt een sterk afgebakend probleem bij het AMW aantreft. Maar het heel bewust toepassen van methodieken, dat is professioneel handelen”.*

Het gebruiken van methodieken hoort volgens vele maatschappelijk werkers bij het professioneel handelen. Deze methodieken zorgen er voor dat de maatschappelijk werker doelbewust bezig is. Aan de hand van een methodiek kunnen er afspraken met de cliënt gemaakt worden. Hierdoor krijgt de cliënt ook een stuk duidelijkheid.

*”Professionaliteit is dat je je bewust bent waar je mee bezig bent. Dat je via een model werkt, dat je doelbewust bezig bent en weet wat voor instrument je gebruikt. Ook dat je weet hoe je de hulpverlening op gaat zetten; niet zo’n houding hebben van ‘we zien wel hoe het loopt’. Het is belangrijk dat je de cliënt kunt laten zien waar je voor staat. De cliënt moet ook een stuk duidelijkheid hebben. Je moet samen afspraken maken over de hulpverlening. Dit is nodig voor een goede afstemming. Als maatschappelijk werker moet je per cliënt bekijken wat diegene nodig heeft. Kijken waar iemand op vast loopt. Tegelijkertijd moet je ook oog hebben voor andere visies; die van collega’s.*

*Het is ook belangrijk dat je niet alleen je eigen stroomlijn volgt, maar dat je inspeelt op ontwikkelingen in de maatschappij. Je moet ook jezelf kunnen verantwoorden”. Bijscholing hoort hier volgens een 34-jarige maatschappelijk werker automatisch ook bij.*

Hieronder nog een citaat waar het belang van scholing wordt benadrukt.

*"Professionaliteit is dat je in ieder geval de beroepscode kent en daar ook naar handelt. Dit houdt dus in dat je methodisch werkt. Ook moet je jezelf constant bijscholen, en ook vakliteratuur lezen om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen op jouw vakgebied. Uitwisseling met collega's is eveneens van belang. Anders loop je het gevaar dat je je als het ware alleen maar terugtrekt met je cliënten in de spreekkamer. Je hebt gewoon een stukje feedback nodig".*

In deze scriptie is reeds eerder naar voren gekomen dat het belangrijk is om in de hulpverlening de geldigheid van aanspraken van cliënten te toetsen. Een jonge, ma0nnelijke maatschappelijk werker gaf aan wat het belang hiervan was voor zijn professionele handelwijze.

*"Het is belangrijk dat je als maatschappelijk werker de geldigheid van de aanspraken van een cliënt blijft toetsen. Deze geldigheid wordt wel vaak vanuit een bepaald perspectief gezien. Dit wordt vaak bepaald door de heersende waarden en normen die gelden binnen een instelling. Het is belangrijk dat de professionaliteit overeind blijft staan. Intuïtie is heel belangrijk in dit werk. Het gaat er om of je wel of niet gaat ingrijpen in situaties van de cliënt. Het moet in de relatie gebeuren die je als werker met een cliënt opbouwt. Dit hangt dus heel nauw samen met de manier waarop je communiceert met je cliënt".*

Het was opvallend dat professionaliteit vaak verbonden werd met het hebben van een zekere ervaring in het werk.

*"Je bent een professional als je ervaring hebt in het werk. Je moet als maatschappelijk werker kunnen analyseren; het probleem kunnen overzien. Wat is er aan de hand, wat gaan we er aan doen en op wat voor manier gaan we dan doen. Wat gebruiken we vervolgens om daar te komen. Methodisch werken hoort hier dus ook bij".*

Op de vraag "wat is voor u professionaliteit/ professioneel handelen", gaf een 56-jarige mannelijke maatschappelijk werker aan dat hij dat hij zich daar niet zo in verdiept had. Hij gaf wel het volgende aan:

*"Een maatschappelijk werker moet zorgvuldig handelen. Je moet je best doen om de mensen te helpen en als je dit niet kan, dan moet je dat erkennen en mensen doorverwijzen of hulp van anderen inroepen".*

Professionaliteit hangt voor hem niet zozeer samen met methodieken. Hij heeft natuurlijk wel methodieken geleerd en in de loop der tijd veel opgepikt. Hij houdt zich hier in de praktijk niet zo erg mee bezig. Hij doet wat goed is in zijn ogen. Dit hangt weer heel erg samen met intuïtie. Binnen de instelling waar deze man werkzaam is, zijn de maatschappelijk werkers heel vrij in het werken. Ze hoeven geen werkplannen op te stellen en hoeven ook niet zozeer verantwoording af te leggen.

Naast het afleggen van een zekere verantwoording, het inzichtelijk maken van de werkzaamheden en het methodisch werken, zit professionaliteit volgens de onderstaande maatschappelijk werker ook in hele kleine dingen.

*"Professionaliteit zit in kleine dingen: op tijd zijn, afspraken nakomen, een goede informatievoorziening voor de cliënt enzovoorts.*

Het was opvallend dat meer dan de helft van de geïnterviewde maatschappelijk werkers, zichzelf geen professional voelt in de organisatie. Dit komt voornamelijk omdat zij zich hierin niet ondersteund voelen door de organisatie waarin zij werken. Velen zouden veel meer aan deskundigheidsbevordering willen doen. Het blijkt dat hiervoor zeer zelden geld is. Er was zelfs één instelling waar het vaktijdschrift 'Maatwerk' voor de maatschappelijk werkers niet eens aanwezig was.

Opvallend was wel dat drie van deze vijf maatschappelijk werkers nog vrij jong zijn. Het feit dat ze zich geen professional voelden binnen de organisatie kan ook te maken hebben met de betrekkelijk korte tijd waarin zij werkzaam zijn en waarin zij ervaring op hebben kunnen doen. Want ervaring is volgens velen ook een kenmerk van professionaliteit.

De mensen die zich wel een professional voelden in de organisatie, hadden vaak ook nog wel het een en ander op te merken over de organisatie waarin ze werken. Als negatieve punten werden genoemd: slechte huisvesting, slechte spreek/ werkkamers, geen of zeer weinig computers tot de beschikking, geen internet en e-mail mogelijkheden, geen of te weinig scholing, geen of te weinig werkbegeleiding.

Dit zijn wellicht punten die niet rechtstreeks verband houden met de cliënt, maar houden zeker verband met professionaliteit. Het geeft de werkers soms het gevoel niet serieus genomen te worden.

Drie van de negen maatschappelijk werkers werken bij instellingen die echt zelfstandig functioneren. De overige zes instellingen zijn ondergebracht bij andere vormen van hulp en zorg. Dit resulteert er vaak in dat er sprake is van meerdere belangen binnen een instelling. Het is niet het maatschappelijk werk wat de hoogste prioriteit heeft, maar soms is dat de Thuiszorg of het Buurtwerk. Het maatschappelijk werk is in dergelijk grote organisaties vaak 'opgeslokt'. Ze maken dan maar een klein deeltje uit van de gehele organisatie. Het management van dergelijke instellingen hebben soms heel andere ideeën dan de maatschappelijk werkers zelf. Dit zorgt ook vaak voor onenigheid of onbegrip in organisaties. De direct leidinggevers zitten veelal niet meer bij de werkers zelf, maar in een of ander kantoor in het midden van het land. Op deze manier gaan zij de 'voeling' met het maatschappelijk werk steeds meer verliezen. Dit komt omdat zij niet meer direct de crisisgevallen meemaken die binnen komen bij het AMW.

*"Door de cultuur dat de instellingen steeds groter worden, krijg je dat het management op een heel andere plek zitten dan de uitvoerend werkers. Hierdoor komt het management niet meer in aanraking met de cliënten en de agressie die je als maatschappelijk werker dagelijks tegenkomt. Het management en de uitvoerend werkers groeien, zonder dat mensen dit willen, uit elkaar".*

In het citaat komt naar voren dat er letterlijk en figuurlijk afstand wordt gecreëerd. Het management heeft op deze manier, in tegenstelling tot vroeger, nauwelijks tot geen zicht meer op de inhoudelijke kant van het werk.

De bovenstaande situatie kwam in interviews vaak naar voren. Daarnaast gaven de maatschappelijk werkers aan dat hun managers en teamleiders vaak niet meer uit het vak zelf komen. De maatschappelijk werkers ervaren dit als een gemis. Het maatschappelijk werk is toch een heel gespecialiseerde, geprofessionaliseerde vorm van hulp. Voor buitenstaanders is het niet bekend wat er inhoudelijk echt gebeurt. Mensen die zelf in het veld gewerkt hebben, weten dit wel. Het is natuurlijk niet zo dat deze mensen dan automatisch ook leiderschaps-

kwaliteiten hebben, maar ze weten wel wat het vak inhoudt en waar de werker tegenaan kan lopen.

Over het algemeen hebben de maatschappelijk werkers wel de indruk dat het management naar hen luistert als zij met problemen/ opmerkingen komen. Of er altijd iets met deze opmerkingen of aan deze problemen gedaan wordt, is een tweede. Voor maatschappelijk werkers in grote instellingen is het vandaag de dag soms moeilijk om leidinggevend te spreken. Dit omdat ze vaak veel verder weg zitten dan voorheen.

Een maatschappelijk werker gaf aan dat er naar haar idee wel geluisterd wordt naar de signalen die de werkers geven, maar dat er niet altijd wat mee gedaan wordt. Of pas heel laat. Zij kwam er in een bepaalde situatie achter dat de maatschappelijk werkers voor de vorm wel eens bij overlegmomenten gehaald werden, maar de beslissing over dat onderwerp al lang genomen was. Hier werden de maatschappelijk werkers er naar haar zeggen alleen voor de vorm bij gehaald. Dit was voor de maatschappelijk werker in kwestie best schokkend. Binnen deze organisatie was er geen sprake van een directe en open communicatie.

#### **7.4.1 Resumé**

Wat zeer opvallend was in de interviews met de maatschappelijk werkers, was het verschil in kennis over maatschappelijke ontwikkelingen als de verzakelijking, de marktwerking en de financiering van de instelling. Zo leek de ene maatschappelijk werker precies op de hoogte van dergelijke ontwikkelingen en de andere maatschappelijk werker helemaal niet. Hierdoor werd de indruk gewekt dat maatschappelijk werkers betreffende de inhoudelijke kant van het werk zeer deskundig waren, maar dat de kennis daar buiten nog wel eens te wensen overliet. Één directeur gaf dit ook aan. De maatschappelijk werkers die hij in dienst heeft, vindt hij allemaal gedreven mensen, maar hij vindt ze te weinig professioneel in hun vak. Hier doelt hij met name op het feit dat de maatschappelijk werkers naar zijn idee niet leergierig genoeg zijn.

In de interviews met de maatschappelijk werkers kwam naar voren dat, ondanks de verzakelijking, de maatschappelijk werkers wel genoeg tijd hebben voor hun cliënten. Het bleek

dat zij hier allemaal op een heel eigen manier mee om gaan. Maatschappelijk werkers voelen zich vaak verplicht tegenover de cliënt om genoeg tijd te nemen voor het hulpverleningsproces.

Verder blijkt uit de interviews dat de werkers allemaal een normale tot grote werkdruk ervaren. Dit komt veelal door de wachtlijsten binnen de instellingen. Daarnaast hebben maatschappelijk werkers de indruk veel meer te moeten registreren in tegenstelling tot vroeger. Vooral de computersystemen die zij moeten hanteren voor de registratie blijken vaak niet adequaat. Ook viel het de werkers op dat de problematiek waar de cliënten mee komen de laatste jaren verzwaard is. Vooral mensen met psychiatrische klachten komen naar hun zegen meer naar het AMW.

De AMW-instellingen worden bijna allemaal gefinancierd door middel van budgetfinanciering. Zoals uit de literatuur in hoofdstuk drie is gebleken, is het meest essentiële kenmerk van budgetfinanciering, de scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeente en instelling. De gemeente formuleert het beleid en de instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering. Het blijkt dat instellingen worden afgerekend op de afspraken die gemaakt zijn in de budgetovereenkomst. Dit gebeurt wel op verschillende manieren. De ene instelling wordt afgerekend op het aantal cliënten dat zij binnenhaalt, de ander op het aantal afgesloten trajecten en andere instellingen worden afgerekend op het aantal afsluitingen per jaar.

Maatschappelijk werkers merken op dat binnen de instellingen waar zij werkzaam zijn veel meer over producten dan over diensten gesproken wordt. Hier hebben enkele werkers wel eens moeite mee. Zij spreken liever van diensten. Ook worden bij AMW-instellingen producten gesplitst. Het AMW wordt hier niet als één product aangeboden, maar de problemen worden apart gedefinieerd in producten. Instellingen spreken dan over het product schuldhulpverlening, of het product jeugdhulpverlening. Binnen instellingen is hier nog wel eens wat weerstand tegen. Het AMW werd juist als één product aangeboden, vanwege de verwevenheid van problematiek waar cliënten mee komen. Nu blijkt dat deze problematiek in de loop der tijd alleen maar zwaarder is geworden, zou in de verwachting liggen dat het AMW vandaag de dag juist als één product wordt aangeboden. Dit is echter niet het geval. Gemeenten hebben vaak de behoefte meer inzicht te willen krijgen in hoe er gewerkt wordt en

hoe de subsidiegelden worden besteed. In hun ogen zorgt splitsing van producten voor meer inzichtelijkheid, waardoor de controle vergroot kan worden.

Over het algemeen is de tendens bij de AMW-instellingen dat de maatschappelijk werkers zo kort mogelijk hulp te verlenen. Veel instellingen werken volgens het vijf gesprekken model. Maatschappelijk werkers zien wel voordelen in het werken met deze methodiek. Het geeft hen als het ware een soort kader waarbinnen zij moeten werken. Hierdoor wordt het hulpverleningsproces inzichtelijker.

Wat duidelijk naar voren kwam in de interviews is dat veel maatschappelijk werkers te maken hebben (gehad) met veranderingen in de organisatie. Dit zijn dan voornamelijk veranderingen van organisatorische aard. Hier doel ik op verandering van manager of een fusie van de gehele instelling. Dergelijke veranderingen zorgen voor veel onrust binnen de organisatie.

Daarnaast gaven zij aan dat er door de invoering van de verzakelijking wel andere afspraken zijn gemaakt binnen instellingen. De randvoorwaarden waaronder zij moeten werken zijn veranderd. Opvallend was dat de maatschappelijk werkers aangaven dat het eigenlijke werk met de cliënt, in de spreekkamer, niet is veranderd. Maatschappelijk werkers gaven aan methodisch te werken, net zoals zij vroeger deden. Het is vandaag de dag zo dat het misschien iets anders gepresenteerd wordt door de directeur naar de subsidiegevers toe, zodat de subsidiegevers er beter mee om kunnen gaan.

Ook betreft het thema professionaliteit kwam er het een en ander naar voren. Meer dan de helft van de geïnterviewde maatschappelijk werkers gaven aan dat zij zich geen professional voelen binnen de organisatie waarin zij werkzaam zijn. Hiermee bedoelen zij dat zij zich niet ondersteund voelen binnen de organisatie om als een professional te kunnen werken. Zo noemden zij de beperkte mogelijkheden om aan deskundigheidsbevordering te kunnen doen. Voor scholing en training is vaak geen geld. Daarnaast werden zaken genoemd als slechte huisvesting, te weinig spreekkamers, te weinig computers en het gemis aan vakbladen.



## Hoofdstuk 8

### Conclusies

#### 8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt er teruggeblikt op het onderzoek. De eerder opgestelde hypothesen in hoofdstuk 6 worden in paragraaf 8.2 aan de hand van de empirische gegevens nogmaals bekeken.

Paragraaf 8.3 schenkt aandacht aan de onderzoeksvraag. Met behulp van de theorie in voorgaande hoofdstukken en de uitkomsten van het onderzoek wordt getracht een antwoord op de probleemstelling te verkrijgen.

Het hoofdstuk besluit met een aantal conclusies.

#### 8.2 Terugkoppeling naar de hypothesen

In paragraaf 6.2 is aan de hand van de literatuur een aantal hypothesen opgesteld. In deze paragraaf wordt nogmaals naar deze veronderstellingen gekeken. Aan de hand van het empirische materiaal wordt als het ware een terugkoppeling gemaakt naar de veronderstellingen. Let wel, het onderzoek is niet bedoeld als een hypothese toetsend onderzoek. Eenmaal aangekomen bij de conclusies van het onderzoek is het mijns inziens toch nog interessant hier een blik op te werpen.

De eerste hypothese luidt als volgt:

*"Gemeentelijke overheden hechten meer waarde aan kwantiteit dan aan professionele kwaliteit"*

In de interviews met de ambtenaren komt naar voren dat zij zeer zeker waarde hechten aan kwantiteit. De ambtenaren die geïnterviewd zijn geven allen aan meer inzicht te willen in de

hulp- en dienstverlening van het AMW. Opvallend was dat alle gemeenten hiervoor een extern adviseur hadden aangetrokken.

Uit de interviews kan opgemaakt worden dat er door de gemeenten wel allerlei maatregelen zijn getroffen die gericht zijn op het bereiken van meer resultaat. Zo hebben alle gemeenten de budgetfinanciering ingevoerd. De meeste gemeenten rekenen de instellingen op output, oftewel het resultaat af.

In de hypothese wordt gesteld dat gemeenten meer waarde hechten aan kwantiteit dan aan professionele kwaliteit. Dat zij waarde hechten aan kwantiteit is duidelijk geworden, of zij hier meer waarde aan hechten dan aan kwaliteit is niet duidelijk naar voren gekomen. Ambtenaar A. gaf aan het vervelend te vinden dat er alleen maar over kwantitatieve zaken gesproken werd. Tijdgebrek noemde hij als reden dat er niet echt over inhoudelijke zaken werd gesproken. Ambtenaar B. gaf aan dat aantallen in feite niet zoveel zeggen over de geboden hulp- en dienstverlening. Cijfers zeggen niets over de professionele kwaliteit van de geboden hulp; of mensen daadwerkelijk geholpen zijn. Ambtenaar C. vertelde over het verschil in ambtenaren. Hij merkte op dat er soms ambtenaren zijn die echt alleen maar naar de cijfertjes kijken, en gewoon niet zoveel interesse hebben voor de inhoudelijke kant van het vak. Zij zien de noodzaak niet in dat het AMW een basisvoorziening is en dat ook moet blijven. Ambtenaar C. heeft een heel andere houding. Hij staat erop eerst over de inhoud te praten, waarna op een later moment wel de geldzaken aan de orde komen.

In de interviews kwam ook naar voren dat gemeenten het belangrijk vinden om vraaggericht te werken. Ze hebben allemaal een lokale schets of een lokaal sociaal beleidsplan opgesteld waarin de aandachtspunten en probleemgebieden van de betreffende regio in worden weergegeven. Dit geeft aan dat gemeenten wel degelijk waarde hechten aan het individuele belang van de klanten. Gemeenten vinden het belangrijk dat alle mensen die hulp nodig hebben, wel de weg naar het AMW kunnen vinden.

Het is duidelijk dat gemeenten allerlei constructies bedenken, waardoor zij een beter zicht krijgen in de werking van maatschappelijk werk instellingen. Op zich is hier niets mis mee, mits de regels maar niet te ver of te star worden doorgevoerd. De maatschappelijk werker als professional heeft nu eenmaal een zekere handelingsruimte nodig om zijn werk goed uit te voeren.

Een klacht van de maatschappelijk werkers is het gebrek aan scholing en werkbegeleiding. Er waren maar weinig werkers die tevreden waren over de werkbegeleiding. Velen van hen

gaven aan meer scholing te willen, om hun deskundigheid uit te breiden of te versterken. Het blijkt dat er voor dergelijke zaken vaak geen geld is. Het is spijtig dit te moeten constateren. Scholing en intervisie is voor de maatschappelijk werkers erg belangrijk om hun expertise op peil te houden. De laatste jaren is er een verzwaring van de problematiek geconstateerd, mede door de extramuralisering van de GGZ. Deskundigheidsbevordering is noodzakelijk om de kwaliteit van de hulp te kunnen waarborgen.

Uit de interviews kwam niet duidelijk genoeg naar voren of gemeenten kwantiteit boven kwaliteit stellen. Uit bovenstaand punt is hopelijk wel duidelijk geworden dat kwaliteit niet iets is wat op zichzelf staat. Aan kwaliteit moet gewerkt worden. Het moet als het ware onderhouden worden. Het zou goed zijn als gemeenten hier jaarlijks een bepaald bedrag voor reserveren.

In de tweede hypothese wordt het volgende gesteld:

*'In de verzakelijke welzijnssector gaat op dit moment het volgende op: wie betaalt, bepaalt'*

Uit de theorie in hoofdstuk drie is duidelijk geworden dat gemeenten een duidelijke stempel drukken in het opstellen van het welzijnsbeleid. Aangezien zij veelal de financiers zijn van AMW-instellingen, hebben zij een machtige positie.

In hoofdstuk drie is de auteur Koomans aangehaald. Hij stelde zich de volgende vraag: "Wat mag je als lokale overheid, op grond van globale inzichten en eigen beleidskeuzen verlangen van het welzijnswerk, en wat niet: anders gezegd: op welke problemen mag van het welzijnswerk een antwoord worden verwacht?"

In deze context is dit een heel belangrijke vraag. De lokale overheid kan allerlei eisen stellen aan de welzijnsinstellingen, maar zonder medewerking van deze instellingen wordt het wel erg lastig om dit gedaan te krijgen. Het is duidelijk dat men afhankelijk van elkaar is en dat er met elkaar overleg gepleegd moet worden.

De directeuren van de AMW-instellingen geven enerzijds aan wel een duidelijke stem te hebben. Directeur C. verwoordde het heel stellig. Hij zei: "Ik sta voor deze organisatie. Als organisatie hebben we een missie, en daar wijken we niet van af". Deze directeur geeft heel duidelijk aan wat wel en wat niet kan. Anderzijds is er ook het volgende gezegd: "Als instelling moet je meegaan met de ontwikkelingen die de overheid oplegt. Je komt er niet onderuit". Directeur B wekte de indruk nogal klem gezet te worden door de gemeente. Naar haar idee

wil de gemeente een verzakelijkingsslag maken waarvan directeur B. denkt: "dit willen wij niet in ons werk".

Directeur C. gaf aan dat in zijn ogen de gemeente wel iets in de vorm van een product of een prestatie mag vragen van de instelling. De vraag die vervolgens naar voren komt, is hoever gemeenten hier in kunnen gaan. Voor buitenstaanders is het vaak lastig een helder beeld te krijgen wat het maatschappelijke werk precies doet; voor ambtenaren moet dit ook zo zijn. In hoeverre kunnen zij dan bepaalde verwachtingen of eisen stellen? Volgens directeur C. mag de hele verzakelijking niet zo ver gaan dat de gemeente bepaald hoeveel gesprekken de maatschappelijk werker mag hebben met de cliënt. Ondanks dat de gemeente voor een groot deel het AMW financiert, houdt het hier op volgens directeur C.

Uit de interviews valt op te maken dat de subsidiegever een grote stem heeft in de gang van zaken bij een AMW- instelling. Zij bepalen wel in zekere zin de manier van werken. Er kan niet gezegd worden dat, omdat zij de financiers van het AMW zijn, ook precies bepalen hoe het AMW moet functioneren. Ambtenaren hebben vaak niet zoveel zicht op de inhoudelijke kant van het werk. Dit kan beter aan de instellingen zelf over gelaten worden.

De geïnterviewde directeuren blijken jaarlijks te moeten knokken om de subsidie. In de onderhandelingen met gemeenten is het van belang dat directeuren van AMW-instellingen duidelijk maken naar gemeenten toe wat wel en wat niet kan. De directeur moet de doelstellingen van de AMW-instelling hoog houden en een zekere professionele autonomie voor de maatschappelijk werker kunnen waarborgen.

De derde hypothese gaat in op het management van AMW-instellingen:

*'De afstand tussen het management en de uitvoerend werkers wordt door de verzakelijking vergroot'*

De maatschappelijk werkers gaven in de interviews aan dat de fysieke afstand tussen uitvoerenden en managers groter is geworden.

Veranderingen van organisatorische aard werden veel genoemd. Meer dan de helft van de maatschappelijk werkers gaf aan een fusie meegemaakt te hebben. Een aantal instellingen is ondergebracht bij de Thuiszorg of bij het Buurtwerk. Dit heeft als gevolg dat de direct leidinggevenden veelal niet meer in hetzelfde gebouw aanwezig is als de maatschappelijk werkers. Maatschappelijk werkers gaven aan dit niet prettig te vinden. Naar hun idee moet je zo

naar je leidinggevende toe kunnen gaan als er problemen zijn. "Als een leidinggevende ver weg zit en zelden op de instelling aanwezig is, dan verliest hij de 'voeling' met de werkvloer". De geïnterviewde directeuren gaven aan erg veel tijd kwijt te zijn met de onderhandelingen met gemeenten. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat zij minder goed bereikbaar zijn voor de uitvoerend werkers.

De vierde hypothese luidt als volgt:

*'De verzakelijking heeft als gevolg dat de hulpverleningscontacten steeds korter worden en daardoor ook oppervlakkiger'*

Sinds de decentralisatie houden gemeenten veel meer toezicht op AMW-instellingen dan voorheen. Gemeenten willen de kosten beheersbaar houden en willen zichtbare resultaten zien. Hierdoor worden AMW-instellingen door allerlei nieuwe financieringsmethoden geconfronteerd. Zij worden geacht sneller resultaat te bereiken, wat zij vervolgens ook zichtbaar moeten maken. Door deze ontwikkeling hebben veel AMW-instellingen het zogenoemde vijf gesprekken model ingevoerd. Maatschappelijk werkers dienen volgens deze methodiek te werken, waarin getracht wordt de cliënt na vijf gesprekken dusdanig geholpen te hebben dat hij op eigen kracht verder kan.

Er kan niet gezegd worden dat de hulpverleningscontacten door de kortdurende hulp altijd oppervlakkiger worden. Een aantal maatschappelijk werkers merkt op dat ze in de korte contacten soms niet aan een bepaalde diepgang toekomen. Één maatschappelijk werker uitte haar zorgen over de jonge maatschappelijk werkers binnen haar instelling. Naar haar idee is er door de verzakelijking al minder tijd voor de begeleiding van startende maatschappelijk werkers. "Door het vijf gesprekken model, moet alles gewoon veel sneller, en kan er minder goed op bepaalde dingen worden ingegaan. De maatschappelijk werkers gaan hier wel in mee. Zij moeten allemaal hun productie leveren".

De geïnterviewde maatschappelijk werkers gaven allemaal aan dat in hun instelling het streven is naar zo kort mogelijke hulpverlening. Dit is op zich logisch, omdat veel instellingen kampen met wachtlijsten. De opzet bij de meeste instellingen is dat er na vijf gesprekken een evaluatie gehouden wordt met de cliënt. Mocht hieruit blijken dat er nog meer gesprekken nodig zijn, dan kan de maatschappelijk werker dit aangeven bij zijn teamleider. Uit de interviews bleek dat er in de praktijk niet moeilijk over verlenging van de hulpverlening wordt gedaan, mits daar goede argumenten voor worden kunnen aangedragen. Hierdoor kan

gezegd worden dat op het moment een langer en diepgaander contact gewenst is, dit zonder problemen aangevraagd en gehonoreerd kan worden.

Sommige instellingen hebben met de maatschappelijk werkers een aantal (verzakelijke) afspraken gemaakt over langer durende cliëntcontacten. Zo noemde directeur C. de volgende afspraken: "Als de maatschappelijk werker na een half jaar nog een cliënt in de caseload heeft, dan moet er met de rayonmanager overleg gepleegd te worden. Gezamenlijk wordt gekeken wat er precies aan de hand is en waarom er nog geen doorbraak in de hulpverlening is gekomen. De volgende afspraak is dat op het moment de cliënt langer dan twee jaar hulp heeft gehad van het maatschappelijk werk, de hulpverlening wordt afgesloten."

Enkele maatschappelijk werkers noemden positieve punten van de kortdurende hulpverlening. Het vijf gesprekken model heeft hen als methodiek houvast in de hulpverlening. De methodiek biedt structuur, waardoor het hulpverleningsproces overzichtelijker wordt. Voor de cliënt is het ook gestructureerder. De methodiek is taakgericht; de cliënt weet hierdoor ook gelijk waar hij aan toe is.

De laatste veronderstelling is de volgende:

*'De toenemende verzakelijking in de welzijnssector zal de handelingsruimte van de maatschappelijk werkers (op den duur) doen verkleinen'*

Uit de interviews valt op te maken dat de handelingsruimte van maatschappelijk werkers in tegenstelling tot vroeger wel enigszins verkleind is. Maatschappelijk werkers geven dit niet allemaal heel duidelijk aan, maar als de verschillende punten naast elkaar worden gezet, kan naar mijn idee toch wel deze conclusie getrokken worden.

De randvoorwaarden waaronder maatschappelijk werkers veelal moeten werken leiden tot een beperking in hun handelen. Wachtlijsten zorgen er voor dat maatschappelijk werkers veelal op kantoor blijven, omdat zij op die manier meer cliënten kunnen helpen. Daarnaast heeft de invoering van registratiesystematiek veel veranderd. Maatschappelijk werkers moesten leren met dergelijke, vaak tijdrovende computersystemen te werken. Subsidiegevers willen meer cijfers zien over het aantal mensen die bij het maatschappelijk werk komen. De tijd die maatschappelijk werkers aan dergelijke administratieve taken kwijt zijn, gaat naar hun idee, maar dan vroeger, ten koste van het directe contact met de cliënten.

Maatschappelijk werkers worden vandaag de dag wel erg veel met productienormen geconfronteerd. Ze moeten per jaar minstens zoveel cliënten helpen. Er moet goed over nagedacht worden of dit wel een goede zaak is. In de interviews kwam naar voren dat maatschappelijk werkers hier op hun eigen manier mee om gaan. Op vragen als 'is er genoeg tijd voor de cliënt' werd vaak geantwoord: "die tijd neem ik gewoon", of "dat ben ik aan de klant verplicht".

Maatschappelijk werkers gaven aan wel een druk te ervaren. Enerzijds is er de druk van de wachtlijst en anderzijds de druk van de productienorm die zij jaarlijks moeten halen. Daarnaast gaven zij aan dat er de laatste jaren een verzwaring van de problematiek is opgetreden. Zo gaf een maatschappelijk werker in het interview aan dat de randvoorwaarden hem beperkten in zijn handelingsruimte. Hij vertelde dat de wachtlijst in zijn instelling en de na te streven productienormen eigenlijk een probleem van het management is. Het vervelende is volgens hem dat maatschappelijk werkers denken het allemaal zelf te moeten doen. Maatschappelijk werkers zijn mensen die zich over het algemeen verantwoordelijk voelen voor de wachtlijst. Als het management dergelijke structurele problemen bij maatschappelijk werkers neerleggen, dan wordt de druk op maatschappelijk werkers alleen maar hoger. Het is volgens deze maatschappelijk werker eigenlijk de taak van het management om bepaalde beleidskeuzen te maken om de wachtlijstproblematiek te verhelpen. De verantwoordelijkheid moet in deze naar zijn idee niet bij de maatschappelijk werkers worden neergelegd.

Het is belangrijk dat directeuren van AMW-instellingen in onderhandelingen met gemeenten dergelijke situaties aankaarten. Als de verzakelijking nog verder wordt doorgevoerd, dan zal de handelingsruimte onherroepelijk verder ingeperkt worden. Maatschappelijk werkers moeten hier ook tegen in het verweer komen. Zij hebben nu eenmaal bepaalde condities nodig, waaronder een zekere handelingsruimte, om goed werk te kunnen leveren. Mocht de verzakelijking nog verder doorzetten, dan is mijn verwachting dat dit op den duur ten koste gaat van de kwaliteit van het maatschappelijk werk.

### 8.3 De onderzoeksvraag nader bezien

In de beginfase van het onderzoek, zijn er enkele doelstellingen opgesteld. De eerste doelstelling was het verkrijgen van meer inzicht in de budgetfinancieringsmethoden en welke invloed dergelijke financieringssystemen hebben op het uitvoerende werk van maatschappelijk werkers. Door middel van het literatuuronderzoek en de afgenomen interviews met directeuren van AMW-instellingen en maatschappelijk werkers is dit inzicht verkregen.

In de tweede doelstelling staat geschreven dat nagegaan zal worden op welke manier een AMW-instelling het beste met de verzakelijking in de praktijk om kan gaan. Dit met als doel dat maatschappelijk werkers hun benodigde discretionaire ruimte kunnen behouden. Het volgende hoofdstuk zal hier verder op door gaan.

Door de combinatie van de literatuurstudie en het empirische onderzoek is een goed beeld verkregen van de verzakelijking in het maatschappelijk werk. Aan de hand van dit materiaal zal de probleemstelling worden beantwoord.

Hieronder nogmaals de probleemstelling:

*"Wat is de invloed van de verzakelijking op de professionele rol van maatschappelijk werkers?"*

De invloed van de verzakelijking in het AMW is in zijn algemeenheid groot. Doordat gemeenten andere eisen stellen aan AMW-instellingen, is de instelling vaak genoodzaakt andere regelgeving door te voeren. Het gevolg is dat maatschappelijk werkers meer dan ooit tevoren hun werkzaamheden moeten verantwoorden. Hier blijft het echter niet bij. Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal maatschappelijk werkers bepaalde productienormen moeten halen. Dit betekent dat verantwoordelijkheden in de AMW-organisatie steeds lager komen te liggen. Van maatschappelijk werkers wordt verwacht dat zij als het ware kleine managers zijn. Dit houdt in dat zij heel andere competenties moeten aanleren. Hier zit een tegenstrijdigheid in. Aan de ene kant moeten maatschappelijk werkers hun eigen manager zijn, aan de andere kant wordt hun discretionaire ruimte ingeperkt. Hierdoor kunnen maatschappelijk werkers in een conflict raken. De meeste maatschappelijk werkers hebben toch enigszins een idealistische inslag; ze willen echt hulpverleners; mensen helpen. In een interview vertelde een maatschappelijk werker dat hij voor zichzelf in een dilemma terecht kwam,



toen de organisatie hem vroeg een (verzakelijke) taak uit te voeren welke hij niet meer goed voor zichzelf kon legitimeren. Hij kwam in een spanningsveld terecht tussen zichzelf als persoon en het beroep maatschappelijk werk.

Het was opvallend dat maatschappelijk werkers aangaven dat het inhoudelijke werk, dat wil zeggen de manier van hulpverlening, met de cliënt in de spreekkamer, niet wezenlijk is veranderd. Het specifieke, het eigene van het werk verandert volgens de geïnterviewde maatschappelijk werkers niet fundamenteel. Het luisteren naar mensen, de deskundigheid om het probleem op te pakken, dat blijft.

Hier geven zij als het ware aan dat de verzakelijking niet hun professionele rol aantast. Het is belangrijk hier een duidelijk onderscheid aan te geven. In de verwerking van de resultaten kwam duidelijk naar voren dat er vaak een verschil wordt gemaakt in de inhoud en de vorm van de verleende hulp. Zo blijkt uit de interviews met de maatschappelijk werkers dat de inhoud van het werk naar hun idee niet is veranderd, maar wordt het wel anders gepresenteerd naar de subsidiegevers toe. De vorm van het algemeen maatschappelijk werk wordt hierdoor anders. Dit komt mijns inziens doordat gemeenten een andere taal spreken dan AMW-instellingen. Wanneer gemeenten een zakelijker beleid invoeren, dan worden ook zakelijke termen gehanteerd.

Uit de interviews met de maatschappelijk werkers bleek dat enkelen wel moeite hebben met de steeds zakelijker wordende terminologie. Vandaag de dag worden cliënten consumenten genoemd, en zijn diensten producten geworden. Toch geven maatschappelijk werkers aan dat het uiteindelijk gaat om de inhoud van het werk.

Het management van AMW-instellingen heeft ook een duidelijkere rol gekregen. Van bovenaf in de organisatie wordt meer bepaald op welke doelgroepen de maatschappelijk werkers zich moeten richten. Voorheen konden de maatschappelijk werkers meer zelf bepalen wat voor werk zij gingen 'oppakken'.

Maatschappelijk werkers geven zelf aan dat hun professionele rol niet direct wordt aangetast door de verzakelijking. Er zijn echter in veel AMW-instellingen dusdanig veel veranderingen geweest door de invoering van de verzakelijking, dat het vaak de nieuw opgestelde randvoorwaarden zijn die voor de maatschappelijk werkers voor dilemma's en spanningen in hun uitvoerende werk kunnen zorgen.

## 8.4 Nabeschuwing

De verzakelijking in het maatschappelijk werk heeft zowel positieve als negatieve punten. Vroeger was het maatschappelijk werk wellicht wat te vrijblijvend. De maatschappelijk werkers konden toen echt 'freewheelen'. Veel maatschappelijk werkers en ook directeuren van AMW-instellingen gaven in de interviews aan dat het goed is dat het werk inzichtelijker wordt. Daarnaast vertelden maatschappelijk werkers dat bepaalde regelgeving hen ook structuur kan bieden.

De vraag die hier op zijn plaats is, is tot op welke hoogte de verzakelijking gewenst is. Marktwerking en verzakelijking zijn veelgehoorde begrippen. Ze worden gezien als het summum van doelmatigheid. Alsof het toepassen van deze mechanismen de ondoorzichtigheid in het maatschappelijk werk gelijk wegneemt. Er mag echter niet uit het oog verloren worden dat er in het maatschappelijk werk sprake is van menselijke processen. Daarom is het niet mijns inziens niet mogelijk het maatschappelijk werk af te rekenen op het effect van de hulpverlening.

Zoals uit het theoretisch onderzoek, alsmede het empirische onderzoek is gebleken, stimuleren gemeentelijke overheden AMW-instellingen steeds meer om een meer bedrijfsmatige cultuur te creëren. Nu is er een verschil tussen een goede, zakelijke, praktische en efficiënte bedrijfsvoering en een verzakelijkte bedrijfsvoering waar overal een prijskaartje aan wordt gehangen. In de laatste situatie betekent dit dat iedereen wordt afgerekend op zijn product. Soms gebeurt dit terwijl maatschappelijk werkers dit niet altijd beseffen. In deze situatie slaat de zakelijkheid in het AMW door. De directeuren die ik geïnterviewd heb, hebben ook hun zorgen over deze ontwikkeling geuit. Zij hebben er geen moeite mee als gemeenten van hen vragen meer verantwoording af te leggen over hoe zij precies werken en hoe de subsidiegelden besteed zijn. Dit moet volgens hen geen afrekenbasis zijn. Het mag niet zover komen dat gemeenten gaan bepalen hoeveel gesprekken een maatschappelijk werker mag voeren.

Uit de interviews is gebleken dat alle gemeenten meer resultaat willen zien van AMW-instellingen. Daarnaast willen zij zien wat er werkelijk met de subsidiegelden gebeurt.

Het is duidelijk geworden dat gemeenten niet altijd een goed zicht hebben op de manier waarop AMW-instellingen functioneren. Bij enkele ambtenaren is ook een gebrek aan visie te bespeuren. Het is gebleken dat de gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn geweest, allemaal een extern adviseur hebben ingeschakeld. De ene gemeente had als reden om met hulp van een adviseur de instelling door te lichten; men wilde zien hoe de instelling werkelijk functioneerde. De andere gemeente wilde er door middel van de adviseur beter achterkomen hoe de gemeente de subsidiegelden het beste kon besteden.

Om het handelen van maatschappelijk werkers te kunnen verantwoorden en om het werk inzichtelijker te maken, is in praktisch alle instellingen een computergestuurd registratiesysteem ingevoerd. Op zich heeft een dergelijk registratiesysteem voordelen, al is het alleen al dat het werk er veel inzichtelijker door wordt. De veelgehoorde klacht van maatschappelijk werkers is echter dat er zo ontzettend veel informatie ingevoerd moet worden, dat het hen eigenlijk te veel tijd kost. Deze tijd gaat naar hun idee ten koste van de tijd die ze anders voor de cliënt hebben. Het daadwerkelijk uitvoerende werk wordt op deze manier steeds minder. Dit ervaren zij als erg vervelend, te meer omdat de problematiek waar mensen mee komen doorgaans zwaarder is dan voorheen. Daarnaast is er in veel instellingen ook een wachtlijst. Deze bovengenoemde punten zorgen voor een druk voor de maatschappelijk werkers.

Tijdens de interviews met maatschappelijk werkers, was het gebrek aan scholing en werkbegeleiding een veelgehoorde klacht. Het blijkt dat er voor dergelijke zaken vaak geen geld meer is. Dit is zeer spijtig te moeten constateren, aangezien velen aangaven wel behoefte te hebben aan meer deskundigheidsbevordering om hun expertise op peil te houden. Uit de interviews met de directeurs kwamen, betreffende deskundigheidsbevordering, nog andere punten naar voren. Zo is directeur C. erg bezig met professionalisering. Hij acht het erg van belang dat zijn werkers hun vakkennis op peil houden en dat zij op de hoogte zijn van maatschappelijke ontwikkelingen. Hij heeft binnen zijn instelling diverse bijscholingsprogramma's georganiseerd. Dergelijke trainingen zijn voor alle maatschappelijk werkers binnen zijn instelling verplicht.

Directeur D. stimuleert haar maatschappelijk werkers om zich aan te sluiten bij de beroepsvereniging. Binnen de instelling heeft zij hier een actief beleid voor ontwikkeld. De instelling betaalt het bedrag dat de maatschappelijk werker nodig heeft om zich te certificeren. De

maatschappelijk werker betaalt hier zelf het lidmaatschap van de beroepsvereniging. Deze directeur heeft dit beleid doorgevoerd om maatschappelijk werkers te prikkelen meer met hun positie bezig te zijn, om zich als beroepsgroep beter te organiseren.

Bovenstaande voorbeelden gaven aan dat directeuren betreffende de deskundigheidsbevordering zelf ook bepaalde maatregelen kunnen doorvoeren binnen hun organisatie. In dergelijke zaken is het goed om elkaar tegemoet te komen.

Een opvallend gegeven uit de interviews met de maatschappelijk werkers was dat er in het merendeel van de organisaties waarin zij werkzaam zijn veel onrust heerste. Meer dan de helft van de maatschappelijk werkers gaf aan een fusie meegemaakt te hebben. Een direct gevolg hiervan was dat direct leidinggevenden niet meer in hetzelfde gebouw werkzaam zijn als de maatschappelijk werkers. De werkers gaven aan dit niet prettig te vinden. Naar hun zeggen moeten zij gelijk naar hun leidinggevende kunnen gaan op het moment er zich problemen voordoen.

Daarnaast gaven de maatschappelijk werkers aan dat de leidinggevenden naar hun idee de 'voeling' met de werkvloer verliezen. Op het moment dat zij in een ander deel van Nederland in een kantoor zitten, maken zij niet direct meer de crisissituaties mee die zich op de AMW-instelling afspelen.

Veel managers of direct leidinggevenden komen volgens de maatschappelijk werkers ook niet meer zelf uit het werkveld. Zij komen soms uit het bedrijfsleven of uit andere sectoren. Dit kan als gevolg hebben dat deze managers meer gefocust zijn op productienormen, dan op de inhoudelijke kant van het maatschappelijk werk. In de interviews kwam ook naar voren dat maatschappelijk werkers het als een gemis ervaren dat managers niet zelf uit het werkveld komen. Zeker in de werkbegeleiding zeggen de werkers dit goed te kunnen merken. Leidinggevenden die zelf geen ervaring hebben in het werk, kunnen soms niet tot een bepaalde diepgang komen.

Een aantal instellingen is er nog niet uit op welke manier zij het maatschappelijk werk wil uitdragen. Er zijn discussies gaande of het AMW als één product moet worden aangeboden, of dat dit gesplitst moet worden in verschillende producten. Ieder product hangt samen met een probleemgebied. Een aantal gemeenten geeft aan wel deze splitsing te willen. Voor hen is het op deze manier makkelijker om controle uit te voeren van waar de subsidiegelden aan

worden besteed. Verschillende maatschappelijk werkers en directeuren hebben hier moeite mee. Zij vinden het beter dat het AMW als één product wordt aangeboden, te meer omdat er vandaag de dag een enorme verwevenheid is van problematiek, naast de idee dat de problematiek volgens velen zwaarder is geworden. Uit de interviews blijkt dat er al wel een aantal instellingen zijn waarin dit onderscheid duidelijk is gemaakt.

Maatschappelijk werkers worden door de invoering van de verzakelijking in deze sector geacht efficiënter, doelgerichter, resultaatgerichter, vraaggerichter en productgerichter te werken. Dit houdt in dat de gehele organisatie waarin de maatschappelijk werkers werkzaam zijn, door de invoering van de verzakelijking een omslag moet maken. Niet alleen een omslag in het denken, maar ook een omslag in het handelen. Directeuren van AMW-instellingen moeten onderhandelen met gemeenten en andere opdrachtgevers. Diensten worden producten en cliënten worden klanten of consumenten. Er wordt geen hulp meer verleend, maar er worden diensten c.q. producten verkocht.

Ondanks de veranderende terminologie en de veranderende randvoorwaarden waaronder zij moeten werken lijkt het eigenlijke werk, in de spreekkamers, niet veranderd te zijn.



## **Hoofdstuk 9**

### **Aanbevelingen**

#### **9.1 Inleiding**

In het afsluitende hoofdstuk van deze scriptie staan de aanbevelingen centraal. Na het zorgvuldig bestuderen van de uitkomsten van de interviews, is in het vorige hoofdstuk een aantal conclusies getrokken. Dit hoofdstuk gaat hier verder op door. In paragraaf 9.2 wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor directeuren van AMW-instellingen. Zowel uit de literatuur als uit de empirische gegevens is reeds gebleken dat directeuren een belangrijke rol spelen in het verzakelijkingsproces. Zij zijn immers degenen die de budgetfinancieringscontracten sluiten met ambtenaren van gemeenten. Daarnaast moeten zij hun professionals aansturen en de kwaliteit van de verleende diensten bewaken.

Het hoofdstuk besluit met aanbevelingen voor verder onderzoek.

#### **9.2 Aanbevelingen voor directeuren van AMW-instellingen**

De verzakelijking is in de gehele welzijnssector doorgedrongen, zo ook in het maatschappelijk werk. Het is als het ware een onomkeerbaar proces. Enkele directeuren van AMW-instellingen gaven in de interviews reeds aan dat ze wel met deze ontwikkelingen mee moesten, dat ze geen keus hadden. De manier waarop de directeur zich opstelt in zulke situaties is van groot belang. In de interviews met de directeuren van AMW-instellingen was te zien hoe zij allen op hun eigen manier met het verzakelijkingsproces in deze sector om gaan. In hoofdstuk vier is het AMW als een professionele organisatie neergezet. Maatschappelijk werkers hebben als professionals in dergelijke organisaties een bepaalde beslissingsvrijheid of professionele autonomie nodig. De werker zou aangestuurd moeten worden op zijn professionele competenties en vaktechnische bekwaamheid. In dit hoofdstuk is de inmenging van de gemeentelijke overheid geschetst. Gemeenten willen meer zicht op de besteding van de subsidie en daarnaast wil zij dat de instelling bepaalde beleidsdoelen bereikt. Door deze

situatie kan het voorkomen dat de AMW-instelling de doelstellingen van de gemeente overneemt. In deze doelstellingen zijn veelal kenmerken van een bureaucratische structuur waar te nemen, zoals een sterke splitsing van taken en bevoegdheden. Daarnaast zijn ambtenaren vrij strikt gebonden aan het volgen van regels en procedures. In dit proces, waarin de AMW-instelling doelstellingen van de gemeente overneemt, kan zich de volgende paradox voordoen.

	<b>Professionele organisatie</b>	<b>Bureaucratische organisatie</b>
Bureaucratische sturing		
Marktsturing	Hier moet het management zich positioneren	P A R A D O X

De AMW-instelling (wat een professionele organisatie is) lijkt zich in sommige situaties, op het moment dat er sprake is van marktsturing, gepositioneerd te hebben als een bureaucratische organisatie. In enkele instellingen lijken managers mee te gaan in de machinebureaucratie zoals Mintzberg die typeert. Productienormen en streefcijfers lijken hier belangrijker te zijn dan de kwaliteit van het werk. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling waarschuwt in dergelijke situaties voor neveneffecten als een verlies aan morele betrokkenheid, gelijkwaardigheid en klantvriendelijkheid.

Het is belangrijk, kijkend naar het schema op de vorige bladzijde, dat het management van een AMW-instelling er duidelijk voor kiest een professionele organisatie te willen zijn.

Er bestaan veel stijlen om een organisatie te 'managen'. Op het moment dat een organisatie voor veranderingen wordt gesteld, dan kan een directeur hier verschillend op reageren. In het verzakelijkingsproces, waar alle directeurs in deze sector mee te maken hebben, is het naar mijn idee goed om de AMW-instelling op een offensieve, ondernemende manier te managen. De directeur zou geen passieve, afwachtende houding moeten aannemen, maar een houding gericht op de toekomst, ondernemend en met hart voor de maatschappelijk werkers en het werk dat zij verrichten. Dit alles moet als doel: opkomen voor de belangen van de



organisatie; mensen helpen. Om dit doel te kunnen verwezenlijken moet er een omgeving gecreëerd worden waarin professionals de ruimte krijgen om hun werkzaamheden op een deskundige manier uit te kunnen voeren. Het is taak voor de directeuren en managers om een dergelijk klimaat te creëren. Zij moeten als het ware een kader bieden, waarin de maatschappelijk werkers op een professionele manier kunnen werken. Het komt er hier op neer dat de staf van een AMW-instelling een dienstverlenende/ ondersteunende rol moet innemen ten overstaan van de professionals.

Naast hetgeen hierboven is geschreven, is het uitermate belangrijk dat directeuren van AMW-instellingen in de onderhandelingen die zij met opdrachtgevers voeren, telkens de claims van deze opdrachtgevers op geldigheid toetsen. Directeuren moeten met de opdrachtgevers in gesprek gaan over de claims die zij stellen. Tenslotte hebben ambtenaren van gemeenten en andere opdrachtgevers niet altijd een goed zicht op wat maatschappelijk werkers precies doen; wat hun bijdrage voor de samenleving is. Daarom kunnen zij wel eens een verkeerde inschatting maken en kan enigszins voorbij worden gegaan aan de professionele rol van maatschappelijk werkers.

Het is duidelijk dat managers van AMW-instellingen tussen twee vuren zitten; de professionals enerzijds en de subsidiegevers anderzijds. Met het oog op de professionele rol van de maatschappelijk werkers en de kwaliteit van de hulp die zij willen bieden, is het belangrijk dat de directeur zich helder uitspreekt naar de subsidiegevers toe. De directeur moet aangeven wat wel en wat niet kan binnen de organisatie. Hiervoor is het noodzakelijk dat de instelling een heldere visie heeft en een helder beeld van wat het AMW voor hen inhoudt. Als dit duidelijk is dan kan dit ook uitgedragen worden naar de subsidiegevers.

Directeuren en managers kunnen zich niet enkel laten leiden door de getalsmatige eisen van subsidiegevers. Er moet altijd zorgvuldig naar de inhoud van het werk gekeken worden. Op het moment dat een directeur iets totaal anders vraagt van zijn maatschappelijk werkers dan waarvoor zij bij die instelling zijn komen werken, dan leidt dit onherroepelijk tot een conflict. Directeuren behoren zorgvuldig te kijken naar de kerntaken van het maatschappelijk werk. De claims die subsidiegevers stellen moeten wel passen binnen de bandbreedte van de kerntaken van het maatschappelijk werk. Op het moment dat deze bandbreedte wordt overschreden, alleen omdat de gemeente dat wil, dan gaat verzakelijking te ver.

Het management van een instelling moet in het denken en handelen een professionele organisatie willen zijn. Een organisatie met oog voor haar medewerkers, waar een goed, stabiel klimaat heerst om dit moeilijke werk op een deskundige manier te kunnen uitoefenen. Wanneer het management dit kan bewerkstelligen, wanneer zij dienstverlenend is aan de professionals, dan komen de professional en de manager op één lijn te staan. Samen kunnen zij zich hard maken voor het belang van een professionele organisatie.

Voor maatschappelijk werkers is hierin ook een rol weggelegd. Als beroepsgroep zouden zij veel duidelijker en krachtiger kunnen optreden. Het is ook hun taak de kwaliteit van het product dat zij bieden, te bewaken. Het is voor een deel ook hun eigen verantwoordelijkheid om op de hoogte te blijven van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen op hun vakgebied. Werkgevers zouden 'hun' maatschappelijk werkers ook enigszins tegemoet kunnen komen, door in ieder geval te zorgen voor complete en actuele vakliteratuur op de werkplek en daarnaast zouden zij maatschappelijk werkers in de kosten voor training en scholing tegemoet kunnen komen.

Het AMW is een belangrijke maatschappelijke voorziening. Het AMW is een basisvoorziening. Het is een taak voor alle mensen die in deze sector werkzaam zijn om aan anderen duidelijk te blijven maken dat deze basisvoorziening moet blijven voortbestaan.

### **9.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek**

Het onderzoek dat in deze scriptie is omschreven, geeft een eerste beeld van wat de mensen uit het werkveld vinden van de verzakelijking in deze sector. Dit onderzoek is niet representatief voor het gehele AMW. Daarom zou een vervolgonderzoek, waarbij een grotere groep respondenten geïnterviewd wordt, niet overbodig zijn.

Zoals reeds eerder is beschreven, was het aanvankelijk de bedoeling een vergelijkend onderzoek tussen twee AMW-instellingen te verrichten. Dit bleek in de praktijk erg moeilijk te realiseren. Daarom is het onderzoek op een ietwat breder niveau verricht, dat wil zegen dat de directeuren van AMW-instellingen en de ambtenaren van gemeenten wel uit dezelfde gemeente geïnterviewd zijn, maar dat de geïnterviewde maatschappelijk werkers uit het leden-

bestand van het NVMW zijn gekomen. Voor een eventueel vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de maatschappelijk werkers, alsmede de betreffende AMW-directeur van dezelfde instelling te interviewen. Als de ambtenaar van de gemeente waarin de AMW-instelling is gevestigd ook mee wil werken, dan is de cirkel rond. Op dat moment kan gekeken worden naar de invloed van het gevoerde beleid binnen de instelling op de manier van werken van de maatschappelijk werkers. Er kunnen dan ook heel gericht aanbevelingen worden gedaan voor de betreffende instelling.

Daarnaast kan het van belang zijn om de cliënten ook bij het onderzoek te betrekken. Enkele directeuren hebben in dit onderzoek aangegeven dat op het moment de verzakelijking verder wordt doorgevoerd, zij de kwaliteit van de geboden hulp niet meer kunnen waarborgen. Daarom lijkt het mij des te interessanter om de cliënten van het AMW te vragen of zij de invloed van de verzakelijking in het maatschappelijk werk ondervinden. Dan kan gekeken worden of de verregaande verzakelijking in deze sector echt ten koste gaat van de kwaliteit van de geboden hulp van het AMW.

Het is interessant te vermelden dat uit een onderzoek bij een hulpverleningsorganisatie in Groningen eerder dit jaar is gebleken dat een te sterke focus op efficiency volgens de betreffende cliënten ten koste gaat van de effectiviteit van de hulpverlening<sup>97</sup>.

In het onderzoeksrapport werd geconcludeerd dat de hulpverlening in Groningen wel sneller verliep en dat de maatschappelijk werkers minder gesprekken nodig hadden dan bij een referentiegroep van vijf andere AMW-instellingen, maar dat de kwaliteit van de hulpverlening achterbleef in vergelijking met de kwaliteit gevonden bij de referentie instellingen. Hierover kan gezegd worden dat het strikte kortdurende hulpverleningsmodel zoals men dat in Groningen hanteert, niet aansluit bij de wensen en behoeften van de betreffende cliënten .

Bij het AMW zijn veelal duidelijke patronen te herkennen. Over het algemeen is er een vast publiek dat bij het AMW komt. Dit valt ook op te maken uit de registratiecijfers die in het

---

<sup>97</sup> Zie hiervoor de rapportage van het Verwey-Jonker Instituut van M. Flikweert, e.a. (2002). *De uitkomsten van de hulpverlening van MJD Groningen. Een onderzoek naar de ervaren baten en tevredenheid van de cliënten van de eerste opvang en het maatschappelijk werk*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

onderzoeksrapport van de instelling in Groningen gepresenteerd zijn. Het streven naar efficiency is niet altijd goed voor de kwaliteit van de hulpverlening. Een vervolgonderzoek waarin landelijk wordt nagegaan of cliënten de invloed van de verzakelijking ondervinden, zou daarom aan te bevelen zijn.

## Literatuurlijst

### Boeken:

Achterhuis, H. (1980). *De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo

Berselaar, V., van den (red.). (1999). *Zorgvuldig hulpverleners. Maatschappelijk werk en sociale participatie*. Assen: Van Gorcum

Coenen-Hanegraaf, M.A.H.R., Valkenburg, B., Ploeg, M. & Coenen, H. (1998). *Begeleid werken. Theorie en methodiek van een individuele, vraaggerichte benadering*. Utrecht

Dale, van (1999). *Groot woordenboek der Nederlandse taal*. Dertiende herziene uitgave. Utrecht/ Antwerpen: Van Dale Lexicografie

Emans, B. (1990). *Interviewen. Theorie, techniek en training*. Groningen: Wolters-Noordhoff B.V.

Gastelaars, M. (2000). *'Human service' in veelvoud. Een typologie van dienstverlenende organisaties*. Amsterdam: Uitgeverij SWP

Glaser B.G. & Strauss, A.L. (1976). *The discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chigago: Aldine

Groot, A.D. de (1994). *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Assen: Van Gorkum

Janssen, H.J.G. (1995). *De nieuwe code gedecodeerd. Maatschappelijk werk en beroeps-ethiek*. Baarn: Intro

Koomans, L.P. (red), Ernsting, M., Meester, A., Velpen, P, van der (1994). *Bouwstenen voor gemeentelijk welzijnsbeleid. Instrumenten voor de vorming van lokaal beleid.* 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Kristensen, B. (2001), *Welzijn in patronen. Een sociologische kijk op veranderingen in het welzijnswerk*, Amsterdam: SWP

Krogt, Th. P.W.M. van der, (1981). *Professionalisering en collectieve macht. Een conceptueel kader.* 's Gravenhage: VUGA-Uitgeverij

Krogt, M., van der. (1989). *Budgetsubsiëring in de welzijnssector. Een nieuwe subsidie-methodiek.* 's-Gravenhage: VUGA-Uitgeverij B.V.

Laan, G., van der (1990). *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk.* Utrecht: SWP

Laan, G., van der (2000). *Honderd jaar maatschappelijk werk in Amsterdam.* Amsterdam: Uitgeverij DiMaDi

Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives. Designing effective organizations.* Englewood Cliffs: Prentice Hall

Rosenthal, U., e.a. (1996), *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek.* Alphen aan de Rijn

Schuyt, Th.N.M. & Steketee, M. (1998). *Zorgethiek. Ruimte tussen de regels.* Utrecht: Uitgeverij SWP

Swaan, A., de (1989), *Zorg en de Staat. "Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd"*, Amsterdam: Bert Bakker

Quarles van Ufford, P., Thomése, F. & Verbeek, B. (1998). *De ideologie van de markt. De koopman tussen staat en burger.* Bussum: Couthinho

Wanrooy, M.J. (2001). *Leidinggeven tussen professionals*. Schiedam: Uitgeverij Scriptum

### **Rapportages:**

Albeda, H., Zwart, K. & Blaauwbroek, H. (2000). *Visienotitie Vraagsturing in de sociale zekerheid en zorg*. Utrecht/ Amsterdam: Stichting Rekenschap

Broekhuis, H. & Leeuw, A.C.J., de (1994), *NEN-ISO normering in de professionele dienstverlening: verleiding of misleiding?* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Bestuurskunde

Dekker, P. (red). (2002). *Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*. Den Haag: SCP

Flikweert, M., Mak, J., Kromontono, E., Melief, W. & Laan, G., van der (2002). *De uitkomsten van de hulpverlening MJD Groningen. Een onderzoek naar de ervaren baten en tevredenheid van de cliënten van de eerste opvang en het maatschappelijk werk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Flikweert, M.W.M. & Melief, W.B.A.M (1999). *Cliënten over het maatschappelijk werk. Een metastudie naar tevredenheidsonderzoek in het maatschappelijk werk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Heuvel, E.F.M., van den (1992). *Evaluatierapport budgetsubsiëring in Tilburg*. Gemeente Tilburg. Welzijnsdienst

Kamerstuk 'Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit'. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2000 – 2001. 24 036. nr. 177

Linden, G.H.M., v.d. & Sluiter, J. Th. (1998). *Beleidsgestuurde Contractfinanciering. Ondernemen in sociaal beleid*. Utrecht: Stade

LVMW, (1990). *Code voor de maatschappelijk werker*. Utrecht: LVMW

Ministerie van Economische Zaken (2000). *Jaarbericht 2000, Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. Den Haag: Projectgroep MDW

Oostrik, F.G.H. (1992). *Interne budgettering, meer dan een bedrijfseconomisch instrument*. VOG-advies. Rijswijk: VOG

PBM, (1987). *Beroepsprofiel van de maatschappelijk werker*. Utrecht/'s-Hertogenbosch: NOW/ Projectgroep Beroepsvraagstukken Maatschappelijk Werk

RMO (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Stegen, P. (2000). *De vrager centraal. Een onderzoek naar verzakelijking en kwaliteit bij Vitras AMW*. Scriptie Algemene Sociale Wetenschappen (ASW). Universiteit Utrecht

VOG, (1997). *Aangeboden: Diensten van het maatschappelijk werk*. Utrecht: VOG

VOG, (1999). *Bedrijfsspiegel AMW: Jaarrapport 1999*. Utrecht: VOG

VOG, (2001). *Het AMW in beeld. Jaarrapport 1999*. Utrecht: VOG

"*Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*". (2002). Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF en VVD

WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Zoutman, J.R. (samenst./red), Boom, P., van den et al. (1995). *Welzijn en de kunst van het budgetsubsidiëren. Tussen ambitie en praktijk*. Publicatie VNG en LCGW, Den Haag: VNG uitgeverij



## Artikelen:

Alsem, F. M. (1996). Over de rol van het management in de sector welzijn. *Sociale Interventie*. jaargang 5. nummer 4

Alsem, I. (1987), Werken aan de kwaliteit van het beroep is broodnodig, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nummer 5

Baart, A. (1997). Professionele presentie. Schets van een weinig bekende benadering. *Markant*. nummer 1

Boogaart, A. (2001). Vraaggericht, wijkgericht en integraal werken. Enkele ideale elementen van lokaal sociaal beleid nader bezien. *BDW-nieuws*, jaargang 6. nummer 2

Bosselaar, H. (2002). Tien doelen van vraagsturing. *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*. jaargang 23. nummer 3/4. Utrecht: Jan van Arkel

Delden, P.J. van (2000). Hybride organisaties. Huwelijk tussen staat en markt. *M & O*. nummer 3. mei/juni 2

Delden, P.J. van (2000). Hybride organisaties. Ondernemen tussen overheid en markt. *Openbaar bestuur*. jaargang 4

Geertsema, H. & Woelders, H. (2001), Tussen persoon en maatschappij, *Maatwerk*, nummer 4

Hortulanus, R.P. (1997). Lokaal sociaal beleid in Nederland. Een beschouwing over inhoudelijke thema's en vormgeving. *Sociale Interventie*. nummer 2

Houten, D.J., van & Prins, M.C.J. (1995). Kwaliteit en zorg. Over zorg-Taylorisme en kwaliteit van het leven. *Sociale Interventie*. jaargang 4/2

Jongmans, L. & Zoutman, J.R. (1993). Budgetsubsiëring van instellingen. Batavieren met mes en vork leren eten. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*. nr.8

Laan, G., van der (1994). Van turbulentie tot stroomlijning. Enige beschouwingen over de interventiemix in de zorgsector. *Sociale Interventie*. jaargang 3. nummer 4

Laan, G., van der (1997). Activering van het maatschappelijk werk, *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*. Jaargang 19, nummer 3/4

Laan, G., van der (2000). Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen – Das Beispiel Niederlande. In: *H-U Otto & S. Schnurr* (Hrsg.). *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive*. Luchterhand: Neuwied.

Laan, G., van der (2000). Opbouwwerk: markt en professionele principes. *Markant*. nummer 1

Laan, G., van der (2002). Vraagsturing, professionaliteit en burgerschap. *Sociale Interventie*. jaargang 11. nummer 2

Schilder, L. (1993). Sociaal ondernemerschap. De handelsgeest waart door welzijnsland. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nummer 5

Schilder, L. (1994). Uiteenlopende visies binnen het welzijnswerk op sociaal ondernemerschap. *Sociale Interventie*. jaargang 3/1

Stoelinga, B. (2001). Naar een brede professionaliteit. De wensen en behoeften van de klant als uitgangspunt. *Maatwerk*. nummer 2

Trommel, W., Heffen, O., van & Veen, R., van der (2001). Marktwerking in de publieke sector. *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*. jaargang 28/3

Tonkens, E. (2001). Vraaggericht werken in de sociale sector. Oude dilemma's in een nieuw jasje. *Tijdschrift voor de sociale sector*. jaargang 55. nummer 9



## **BIJLAGEN**



## **Bijlage 1**

### **Topiclijst voor interviews met ambtenaren van gemeenten**

- *Verzakelijking*
  - decentralisatie
  - beleid
  - sturing vanuit gemeente
  
- *Financiering*
  - budgetfinanciering
  - input/throughput/ output/ outcome
  - registratiesysteem
  - korte/langdurige hulpverlening
  
- *Afrekenen*
  - resultaten/ effect
  
- *Wachlijst*
  
- *Professionaliteit*

## **Bijlage 2**

### **Topiclijst voor de interviews met directeuren van AMW-instellingen**

- *Financiering*
  - budgetfinanciering
  - input/throughput/ output/ outcome
  - registratiesystemen
  - korte/ langdurige hulpverlening
  
- *Afrekenen*
  - resultaat/ effect
  
- *Verzakelijking*
  - decentralisatie
  - beleid
  - sturing vanuit gemeente
  - sturing naar werkers
  
- *Wachtlijst*
  
- *Professionaliteit*
  - maatschappelijk werkers
  
- *Toekomst*



## **Bijlage 3**

### **Topiclijst voor de interviews met maatschappelijk werkers**

- *Persoonsgegevens*
  - geslacht
  - leeftijd
  - datum afronding opleiding
  - beroepsgerichte vervolgopleiding
  - NVMW
  
- *Beroepsuitoefening*
  - voltijd/ deeltijd maatschappelijk werker
  - caseload
  - werkdruk
  - tijd voor cliënten
  - werkbegeleiding
  
- *Financiering*
  - budgetfinanciering
  - afrekenen
  - producten
  - AMW a-specifiek
  - methodiek

- *Veranderingen*
  - verzakelijking
  - functiegericht/ inhoudelijk/organisatorisch
  - produceren
  - spanning
  - registratiesysteem
  - wachtlijsten
  
- *Professionaliteit*
  - kenmerken
  - professional in organisatie
  - deskundigheidsbevordering

## Colofon

AUTEUR Irene Jonkers  
OMSLAG: Korteweg Communicatie Eindhoven  
REPRO: S. Rijkers  
UITGAVE: Verwey-Jonker Instituut

De publicatie kan besteld worden bij het Verwey-Jonker Instituut. Kromme Nieuwegracht 6, 3512 HG Utrecht, telefax 030-2300683, e-mail [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl), onder vermelding van "Verzakelijking in de welzijnssector: ideaal of catastrofaal?", uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-102-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2002

141102,  
D0101000.ij/jd