

Publiek belang en publieke verantwoording - over welzijnsbeleid van instellingen en overheid

Bram Peper

1 Inleiding

De vele problemen die de laatste jaren in het functioneren van dienstverlenende organisaties (non-profit organisaties) naar buiten zijn gekomen, worden nog te dikwijls opgevat — en nog vaker: 'opgelost' — als waren het intern-organisatorische problemen. Deze beeldvorming ligt wel voor de hand, omdat de conflicten ook terminologisch naar voren komen als meningsverschillen tussen en binnen verschillende onderdelen van een organisatie. Soms liggen bestuur en staf overhoop, dan weer is er een splitsing in het bestuur of in de staf. Allerlei combinaties (en coalities!) zijn denkbaar en komen in de werkelijkheid ook voor. Veel minder komt het voor dat de mensen (het publiek, de cliënten, de patiënten), waarvoor de organisatie uiteindelijk is opgezet, aan het woord komen. Juist daar ligt echter de belangrijkste reden om de publieke betekenis van het reilen en zeilen van dienstverlenende organisaties (DO) te onderzoeken.

Die noodzaak wordt nog vergroot wanneer het om DO gaat, die hetzij geheel, hetzij voor een belangrijk deel door de gemeenschap (gerepresenteerd in de locale, provinciale en/of centrale overheid) worden gefinancierd. In die gevallen kan de overheid zich niet losmaken van de problemen die er in vele DO zijn. We moeten immers tevens aannemen dat wat er aan conflicten in de krantenkolommen terecht komt maar het topje van een grote ijsberg is. De belangen die in het geding zijn — zoals de kwaliteit van de dienstverlening, de zeggenschap en arbeidssituatie van de beroepskrachten, de grote omvang van het publiek dat er bij betrokken is, de vele miljarden aan openbare middelen die beschikbaar worden gesteld — rechtvaardigen de keuze van een invalshoek waarbij de positie/stellingname van de overheid centraal staat. Wat heeft de overheid met die conflicten te maken?, welke belangen dient zij te bewaken?, waar dient zij richtlijnen te stellen?, dat zijn vragen die de organisatorische problemen binnen DO plaatsen in een publiek perspectief. Voor deze benadering is te meer aanleiding, daar de conflicterende partijen niet zelden verwijzen naar de publieke belangen die 'eigenlijk' de inzet zijn van het conflict. Hier is het het belang van de cliënten/bevolking dat in het geding is, daar weer zijn het verouderde zeggenschapsverhoudingen die op de helling moeten.

In de enkele aantekeningen die ik in deze korte

bijdrage aan dit onderwerp wil besteden, beperk uitgewerkt.²³

— DO in de welzijnssector in brede zin (zoals gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg/kinderbescherming, vormingswerk enz.);
— DO die hetzij direct, hetzij indirect in overwegende mate door de overheid worden gefinancierd;
— DO, die de juridische structuur van de vereniging en/of stichting (de meest voorkomende vorm) hebben.

Een groot deel van het overheidsbeleid op dit terrein komt tot stand door inschakeling van enige duizenden stichtingen/verenigingen in de welzijnssector. Zij verzorgen een belangrijk deel van de uitvoering en beïnvloeden — via hun overkoepelende organisaties — in sterke mate de beleidsvorming bij de overheid. De verhouding tussen de overheid en de particuliere instellingen — in termen van verantwoordelijkheidsafbakening, doelstellingenrealisatie, financiering, — is de laatste jaren aan een feitelijk veranderingsproces onderhevig, zonder dat er echter al gesproken kan worden van voldoende duidelijkheid op dit punt. Het is daarom nodig — in een korte terugblik² — iets te zeggen over het waarom van de gegroeide verhoudingen. Een aantal belangrijke veranderingen komen dan vervolgens aan bod. Daarbij kan de (beleids-)verantwoordelijkheid van de overheid zichtbaar gemaakt worden door aan te sluiten bij een drietal belangen/posities die bij DO valt te onderscheiden. In de eerste plaats de verhouding van de overheid tot het bestuur van de particuliere instellingen.³ In de tweede plaats de verhouding van de overheid tot de beroepskrachten (professionals), die in dienst zijn van deze instellingen.⁴ En voorts de verhouding tussen de overheid en het publiek dat door de instellingen wordt of moet worden 'bediend'.⁵ Tenslotte zal ik een aan-

Bram Peper is lector in de beleidssociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Publicaties o.a.: *Vorming van welzijnsbeleid*; evolutie en evaluatie van het opbouwwerk (1972, diss.); hij redigeerde *De Nederlandse arbeidsverhoudingen: continuïteit en verandering* (1973).

Adres: Rijkperweg 8, Bloemendaal

tal beleidsdilemma's schetsen waarvoor we ons komende jaren geplaast zien en mogelijkheden aan-geven om deze te lijf te gaan.⁶

2 Een korte terugblik

Een belangrijk deel van wat we tegenwoordig wel-zijnszorg(-werk) noemen, is voortgekomen uit het initiatief van de burgerij, die zich verantwoordelijk achtte voor het op eigen voorwaarden verzorgen van bepaalde diensten (ziekenverpleging, bejaarden- en jeugdhulp, armenzorg, e.d.). Dit paste in een door liberale principes en elite geleide maatschappij. De verantwoordelijkheid van de overheid werd daarin zo minimaal mogelijk gehouden. Alleen m.b.t. de zg. ondeelbare goederen — de zorg voor recht en orde, buitenlandse betrekkingen, verkeer en waterstaat — werd de verantwoordelijkheid aan de overheid opgedragen. Alle andere activiteiten — van economische bedrijvigheid tot armenzorg — waren voorbehouden aan initiatieven uit de 'staatsvrije sfeer'.

Na de laatste wereldoorlog — met als belangrijke voorloper de jaren dertig — zien we dat op allerlei terreinen het inzicht doorbreekt dat de overheid een meer actieve rol dient te vervullen, d.w.z.: zelf initiatieven behoort te nemen, zelf te zorgen voor bepaalde taken. De welzijnssector — lange tijd exclusief terrein voor het particuliere initiatief (PI) — wist op een aantal gebieden nog de overheid lange tijd op een afstand te houden. Dit was logisch in die gevallen, waarin de burgerij zelf voor de (financiële) middelen zorgde. Logisch was dan ook dat men een rechtsvorm koos — vereniging of stichting —, die uitdrukking was van dat vrije initiatief, van die zelfbeschikking. Deze rechtvormen laten immers — binnen uiterst ruime marges — alle concrete invullingen open die men zich wenst.

De verhouding tussen de overheid en de instellingen van het PI wordt problematisch op het moment dat de overheid wordt aangesproken voor financiële steun. Op dat moment immers dienen er tussen de overheid en het PI afspraken en regels m.b.t. tot de werkzaamheden van de instellingen gemaakt te worden. Financiering door de overheid betekent nl. dat de overheid (parlement, regering, kiezers) het belang van het werk erkent. Dat is de rechtsgrond voor overheidsbijdragen (bv. in de vorm van subsidies) op dit terrein.

Door de groeiende welvaart is het na de oorlog

mogelijk geworden kwaliteit en omvang van het pakket welzijnsvoorzieningen aanzienlijk uit te breiden. Steeds minder waren de burgers in staat of bereid zelf de kosten voor de vele voorzieningen te dragen. Door het grote aantal verschillende voorzieningen ligt een financiering via belastingheffing trouwens ook meer voor de hand. De eigen bijdrage die nog lang als eis is gesteld — en in sommige gevallen geldt dit nog steeds — om voor overheidssteun in aanmerking te komen, wordt steeds kleiner en is nu bij een groot aantal welzijnsvoorzieningen nihil of onbetekenend. Daarmee wordt de grond weggeslagen onder het exclusieve recht om in zelfstandigheid de aard en richting van het (gesubsidieerde) werk te bepalen. Toch kan men ook nu nog nauwelijks zeggen dat de feitelijke situatie van (bijna) volledige overheidsfinanciering al geleid heeft tot een herijking van de beleidsstructuur en -verantwoordelijkheid van en tussen overheid en PI. Toegegeven, de overheid beïnvloedt door allerlei financieringsregelingen aard en kwaliteit van het werk, maar opvallender is — uit een oogpunt van beleidvoering — hoe groot de vrijheidsgraden zijn voor de instellingen. Dit is in niet geringe mate het gevolg van de verzuiling, waarin de verschillende zuilen elkaar vonden op het standpunt dat de positie en invloed van de overheid marginaal dienden te zijn. De overheid kreeg de rol toebedeeld van (financiële) voorwaardenschepende instantie.

Ik zou de stelling willen verdedigen dat de grote beleidsvrijheid die de (georganiseerde) particuliere welzijnsorganisaties nu hebben — al zijn er aanmerkelijke verschillen — niet meer het resultaat is van een bewuste keuze, maar een overblijfsel uit het verleden. Daarmee wil ik niet zeggen dat die vrijheid als zodanig te groot is — misschien is zij zelfs te klein —, wel dat deze beleidsvrijheid gebaseerd is op verouderde structuren en opvattingen, die te weinig ruimte bieden om nieuwe belangen/verantwoordelijkheden die inmiddels zijn ontstaan een plaats te geven. Ik noem bv. de plaats van de overheid, de beroepskrachten en de cliënten/patiënten/publiek.

Veel van de problemen die in instellingen zijn ontstaan hangen direct samen met deze verouderde beleidsstructuur, waarin verantwoordelijkheden nauwelijks zijn vastgelegd óf er niet zijn óf er te 'overvloedig' zijn. De legitimiteit van de bestaande

structuur kan op goede gronden door verschillenden/betrokkenen/belanghebbenden ter discussie worden gesteld, waarmee een vruchtbare voedingsbodem is gegeven voor een permanente stroom van conflicten. Vermelding verdient dat in verschillende welzijnsorganisaties beleidsstructuren zijn ontwikkeld, die meer aangepast zijn aan de eisen, met name op het punt van de democratisering, die op het ogenblik worden gesteld. Het zou echter een misvatting zijn te menen dat het al zou gaan om een meerderheid. Vorig jaar is een staatscommissie ingesteld (de commissie-Van der Burg), die voorstellen moet doen om *binnen* de instellingen tot een beleidsstructuur — eventueel in een aangepaste juridische vorm — te komen die recht doet aan verschillende verlangens op het terrein van beleidsparticipatie (van beroepskrachten en van de 'consumenten' bv.). Voor de overheid is er daarnaast het klemmende probleem hoe een goede middenweg te weg te vinden tussen aan de ene kant de noodzaak van voldoende vrijheid voor de betrokkenen in de instellingen en aan de andere kant de noodzaak met het vele aantal instellingen tot de realisering van gekozen doelstellingen van een overheidsbeleid te komen. In het laatste geval gaat het om de vraag naar de doelmatigheid — inclusief de financiële kant — van het aanbod van welzijnsvoorzieningen.

Uit de Knelpuntennota¹ is genoegzaam gebleken tot welke ondoorzichtige, weinig doelgerichte ontwikkelingen de bestaande beleidsstructuur aanleiding geeft. Er is te veel overlapping, te veel versnippering, waardoor een probleemgerichte aanpak, die zijn uitgangspunt kiest in de problemen van mensen en groepen, veel te weinig gehonoreerd kan worden. Enkele beleidsproblemen in de verhouding van de overheid tot de instellingen komen hieronder aan de orde.

3. Overheid — bestuur

De relatie tussen de overheid en de besturen van instellingen heeft de oudste papieren. Dat is begrijpelijk, omdat het vrijwillig initiatief zich constitueerde in een vereniging of stichting, waarbij uiteraard het bestuur het aangewezen orgaan is om de contacten naar buiten te verzorgen. De contacten met de overheid worden verplichtend wanneer besturen zich tot die overheid richten met het verzoek om (financiële) steun. Aldus is een heel

net van relaties met besturen van DO ontstaan — door de overheid enigermate 'gestandaardiseerd' door regelingen en voorschriften —. Deze regelingen betreffen m.n. financieel-administratieve zaken en kwesties betreffende personeelsopbouw en opleiding. Grote terughoudendheid bestaat er aan de kant van de overheid om zich met het 'eigenlijke' werk te bemoeien.

Door deze institutionalisering van de relatie overheid - bestuur ontstaat aan de kant van de besturen een heel stelsel van overkoepelende organen (per welzijnsspecialisatie), waarmee de overheid regelmatig contact heeft en onderhandelingen voert. Het is niet overdreven te stellen dat de overheid belangrijk heeft bijgedragen — móést bijdragen, gezien de maatschappelijke verhoudingen — tot het scheppen van haar eigen schaduw-bureaucratie, die door de journalist Jan Joost Lindner als de vijfde macht is aangeduid.

Aan de andere kant zien we dat de band tussen de besturen en de achterban die zij (menen te) vertegenwoordigen steeds losser wordt, ja zelfs in veel gevallen geheel niet meer aanwezig is. De min of meer vanzelfsprekende identificatie tussen wat besturen doen en de mensen voor wie zij het werk verrichten begint te verdwijnen. De ontzuiling heeft hiertoe het nodige bijgedragen. Want zelfs wanneer besturen van welzijnsinstellingen op een 'elitaire' en weinig democratische wijze tot stand kwamen, dan nog was door de sterke (ideologische) bindingskracht binnen de zuilen de legitimiteit van de besturen niet in het geding. Een andere belangrijke factor die een bijdrage heeft geleverd aan de erosie van deze legitimiteit is de geweldige groei in het aantal voorzieningen — nieuwe én oude — geweest. Dit heeft een geweldige aanslag betekend op het beschikbare kader aan vrijwilligers — want dat zijn de bestuurders —, waardoor de recrutering ook op dit punt problematisch werd. Het is daarom niet toevallig dat er na de oorlog steeds meer organisaties zijn — die oorspronkelijk de verenigingsstructuur hebben —, die overgaan tot de stichtingsvorm. Deze vorm heeft, zoals bekend, niet of nauwelijks rekening te houden met een georganiseerde achterban (vgl. verenigingen) en kan op snelle wijze tot stand worden gebracht. De stichting is door haar weinig democratische structuur een bevestiging van de omstandigheid dat een breed recruiteringsveld van vrijwilligers niet aan-

wezig is. De overheid heeft overigens deze ontwikkeling — die ook voor haar het besturen gemakkelijker maakt — duidelijk gestimuleerd. Maar zelfs het relatief geringer aantal mensen dat bestuurlijke verantwoordelijkheid wenst te dragen voor het beleid van welzijnsinstellingen, heeft niet kunnen verhouden dat het in veel sectoren de grootste moeite kost om (vrijwillige) bestuurders te vinden. Al moet men op zichzelf de inzet van deze vrijwilligers hoog schatten, tegelijkertijd is het niet verwonderlijk dat zij dikwijls — door gebrek aan tijd en/of de juiste bekwaamheid — weinig leiding kunnen geven aan de instelling die zij formeel besturen. Dat betekent — in de beleidsrelatie tot de overheid — dat hetzij de overheid door het stellen van regels een deel van de besturing overneemt, hetzij de bestuurders verworden tot doorgeefluik van allerlei wensen binnen en buiten de organisatie, zonder dat zij aan een toetsing van doelmatigheid/wenselijkheid van deze wensen toe kan komen. Gegeven de traditionele terughoudendheid van de overheid, komt het meestal op het laatste neer. Hierdoor ontstaat een geweldige druk in de richting van overheid, waarbij — nog versterkt door de functionele en deels levensbeschouwelijke versplintering — van een afweging van belangen/prioriteiten weinig terecht kan komen. Het is duidelijk dat het besturen van deze DO zich — uit een oogpunt van legitimiteit en doelgerichtheid — op een uiterst wankel basis bevindt. Overigens blijven deze verschijnselen niet beperkt tot de DO in de welzijnssector.

4 Overheid — beroepskrachten (professionals)

Met de groei van het werk, met de groeiende welvaart doet de beroepskracht — in de ene welzijnssector eerder dan in de andere — zijn intrede. De vrijwilligers, die vroeger zelf het werk ter hand namen, beginnen terrein te verliezen. Besturen nemen — daartoe in staat gesteld door financiële steun van de overheid — speciaal opgeleide mensen in dienst om het grootste deel van het werk voor hun rekening te nemen. Daarmee wordt een categorie 'in huis gehaald' die door hun grotere deskundigheid, door de tijd die zij beschikbaar hebben, een groot deel van de feitelijke 'invulling' van het werk voor hun rekening nemen. Anders gezegd: de professionals gaan in toenemende mate het beleid bepalen, dat door het bestuur dient te

worden gesanctioneerd. De paradoxale situatie doet zich voor dat naarmate de formele verantwoordelijkheid van het bestuur groeit — het is en blijft verantwoordelijk voor het beleid én nu ook voor een staf van full-time medewerkers — de materiële verantwoordelijkheid steeds minder waar gemaakt kan worden. Juist deze grotere discrepantie is een belangrijke oorzaak van veel conflicten tussen bestuur en staf. De staf wil zijn materiële verantwoordelijkheid gehonoreerd zien door bv. een stem te eisen in de formele bestuursstructuur of door van het bestuur een houding van niet-inmenging (een vorm van administratieve besturing) te verlangen. Doch juist in crisis- of conflictsituaties kan het bestuur zich niet onttrekken aan de formele verantwoordelijkheid voor de gang van zaken binnen de organisatie. Het is dan aangewezen op het treffen van 'harde' maatregelen (ontslagen-) óf het kan zich neerleggen bij de eisen die de staf stelt óf het kan zich terugtrekken. Al deze varianten komt men in de praktijk tegen. Deze omstandigheden dragen er begrijpelijkerwijs toe bij dat bestuursfuncties voor vele vrijwilligers niet meer aantrekkelijk zijn. Soms 'schuift' men onder de formele stichtingsstructuur een democratischer beleidsstructuur, in een poging de legitimiteit van het bestuurlijke handelen te vergroten. Structureel lost men daarmee weinig op, omdat uiteindelijk aan een laatste verantwoordelijkheid van het stichtingsbestuur niet te ontkomen valt.

Men kan niet heen om de constatering dat de beroepskrachten in feite een belangrijk deel van het beleid bepalen. Daarvoor is — om eerder genoemde redenen: deskundigheid, tijd, betrokkenheid bij het werk — een goede rechtvaardiging te vinden. Men zou zelfs de gedachte kunnen opperen om aan deze bestaande situatie een formele status te geven, nl. door het beleid ook formeel in hoofdzaak (misschien zelfs geheel) aan de professionals op te dragen. De gevaren hieraan verbonden zijn echter niet gering.

In de eerste plaats staan ook de beroepskrachten voor de vraag van de legitimiteit van hun handelen. Deze kan niet alleen stoelen op hun, soms vermeende, deskundigheid. Doorvoering van dit principe betekent de introductie van de technocratie, een stelsel dat zich moeilijk verdraagt met de idee dat ook beroepskrachten 'ergens' (publieke) verantwoording moeten afleggen, bv.

aan de overheid en de consumenten' die van hun diensten gebruikmaken. In de tweede plaats hebben beroepskrachten de neiging — kenmerk van technocratie — hun visie en belangen tot enige richtsnoer voor hun handelen te maken. Veelal met verwijzing naar de belangrijke algemeen maatschappelijke functies die zij vervullen, proberen zij aan hun werk een zwaarder gewicht te geven. Er zijn genoeg voorbeelden van sectoren (denk bv. aan de gezondheidszorg!) waar de overheersing van professionele maatstaven en belangen heeft geleid tot een bijna ongeremde groei van die sectoren. Vanuit de overheid (de maatschappij, de gemeenschap) is een georganiseerde tegendruk noodzakelijk om het belang dat professionals in hun werk hebben geïnvesteerd — door afweging tegen andere belangen — te relativeren. De beleidsproblematiek die zich bij de overheid aandient ligt juist in het beteugelen van deze — overigens wel begrijpelijke — druk van professionele zijde om de vleugels nog verder uit te slaan. De actualiteit van deze materie is niet gering, omdat geconstateerd moet worden dat door onvoldoende bestuurlijke tegendruk binnen de DO deze druk van de professionals zich verplaatst naar het niveau van de overheid, waarvan men voor de financiering van activiteiten afhankelijk is. Ook in het sociaal-economisch beleid (vrije beroepen!) dient zich dit vraagstuk aan.

5 Overheid — publiek/cliënten

Een belangrijke toetssteen voor de doelmatigheid van het beleid zou gelegen moeten zijn in de beoordeling van de activiteiten van DO door de mensen, waarvoor zij zijn opgezet: het publiek of specifiek de cliënten/betrokkenen. Uit een oogpunt van controle op de handel en wandel van DO is deze categorie een zwakke stee in het geheel. Slechts bij uitzondering wordt op een systematische wijze getracht het oordeel van het publiek m.b.t. het beleid te weten te komen. Dat is overigens geen gemakkelijke opgave. Veel publieksgroepen zijn — of door hun afhankelijkheid, of door incidenteel gebruik van de diensten van DO — moeilijk in de gelegenheid om hun oordeel over het beleid tot uitdrukking te brengen. Het valt — door de heterogeniteit of de wisselende samenstelling van de 'gebruikers' — nog moeilijker om het publiek daadwerkelijk met beleidsverantwoordelijk-

heid te belasten. Het is dan ook wel begrijpelijk — doch niet altijd juist — dat beroepskrachten, die immers het meest in contact komen met de mensen, zich tot spreekbuis bombarderen van de opvattingen/noden die bij dat publiek leven. Wel moet worden opgemerkt dat de laatste jaren allerlei serieuze pogingen worden ondernomen — door het verschaffen van inspraakmogelijkheden of door zelf-organisatie van de betrokken publieksgroep — om 'de stem des volks' enig volume te geven. Ook zien we ontwikkelingen in de richting van uitbreiding van vrijwilligerswerk (alternatieve hulpverlening), een ontwikkeling die enige tegendruk kan geven aan de altijd eenzijdige optiek van bestuur, beroepskrachten en — niet te vergeten — de overheid.

Op het moment dat men met mij van mening is, dat alles in het werk moet worden gesteld — zonder daar weer al te overspannen verwachtingen van te hebben — om 'de' bevolking meer invloed te verschaffen op het beleid van DO, is men in wezen bezig met een politiek-bestuurlijk probleem. Het gaat om de vraag op welke wijze de overheid de relatie met haar burgers regelt. Daarvoor is de formele democratie veelal een te zwakke basis. Wel gaat het er m.i. om hoe aan deze formele democratie een bredere materiële basis mee te geven. Het is daarom een nogal een curieuze ervaring om te moeten constateren dat een aantal groeperingen het beleid in de welzijnssector zo ver mogelijk van de politiek-democratische organen wil houden. De relatie overheid (in brede zin) — burger wordt dan teruggebracht tot de relatie overheid — PI, alsof het bestaande PI een eigentijdse vorm zou zijn via welke de burger zijn stem zou kunnen laten horen. Natuurlijk zijn er onderdelen van het PI die nog met enig recht aanspraak kunnen maken op deze functie. Maar grosso modo gaat het hier om een vormgeving van de verhouding — burgerij, die niet meer van deze tijd is. De herijking van de verhouding overheid - burger kan niet meer plaatsvinden op verouderde premissen. Niet voor het eerst vinden conservatieve krachten én stromingen die voor zichzelf het exclusieve recht op de term links hebben geclaimd elkaar in hun gemeenschappelijke afkeer te denken over de wijze waarop de relatie overheid - burger zo kan worden 'geregeld' dat het een versterking betekent van de politieke democratie. Door 'links om' of 'rechts

om' de politieke organen allerlei vrijheden voor instellingen te bepleiten, onttrekt men zich aan de confrontatie tussen politieke organen en het vrije veld van maatschappelijke organisaties, een confrontatie die nodig is om tot een vaststelling van beider verantwoordelijkheden te komen. In genoemde kringen wordt het spook van de verderfelijke overheidsinvloed opgeroepen, een overheid die zich van elke inmenging dient te onthouden, doch tegelfdertijd wel als financiële melkkoe mag, nee moet optreden. Ik deel de opvatting dat de overheid — dat grote apparaat van bureaucratische organisaties — met een fors stuk wantrouwen moet worden bekeken, maar het getuigt van weinig inventiviteit — in termen van structurele oplossingen — om zich dan terug te trekken op wrakke stellingen. Een deel van de bezwaren tegen de voorstellen die door de Knelpuntennota naar voren zijn gebracht, ademt ook deze geest.

6 Beleidsdilemma's en beleidssuggesties

Uit het voorgaande is hopelijk duidelijk geworden dat het toekomstige welzijnsbeleid van de overheid zich voor een aantal dilemma's ziet geplaatst. Aan de ene kant is er de vaststelling dat de beleidsvorming in hoge mate wordt beïnvloed door de belangen/visies die in de duizenden welzijnsinstellingen zijn 'opgeslagen'. Wij hebben gezien dat er te weinig krachten zijn binnen de instellingen die — als een vorm van zelfregulatie — voor een voldoende afstemming van de activiteiten op de doelstellingen kunnen zorgdragen. Het beeld dat in de Knelpuntennota van de ontstane situatie wordt gegeven, vindt maar bij weinigen bestrijding. Zelfs als men van mening is dat de Beraadsgroep die de Knelpuntennota heeft opgesteld — door de opdracht knelpunten aan te wijzen — de negatieve zijden wat heeft overbelicht, is het beeld toch bepaald verontrustend. Dat doet uiteraard niets af aan de grote waardering die de welzijnsinspanningen verdienen. Maar juist vanwege het grote belang dat aan deze activiteiten moet worden gehecht, is het noodzakelijk ingrijpende beleidsherzieningen onder ogen te zien.

Aan de andere kant staat de overheid voor de taak om — met de betrokken in en buiten de instellingen — een beleidsstructuur te ontwikkelen, die garanties inhoudt voor een in het licht van de doelstellingen goede afweging van prioriteiten.

Daarbij moet men de machtspositie van de overheid bepaald niet overschatten. De voornamelijk financiële afhankelijkheid van de instellingen van de overheid kan het verkeerde beeld oproepen dat ook de vrijheidsgraden voor een autonome beleidsvoering gering zijn. We hebben gezien dat het tegendeel het geval is.

Tenzij men beleidsvoering met het rode potlood verkieslijk acht, dient de komende jaren de verhouding tussen de overheid en de particuliere instellingen ingrijpend te worden herzien. Alleen al om financiële redenen kan de bijna autonome druk vanuit de verschillende functionele welzijnssectoren bij lange na niet worden gehonoreerd. De particuliere instellingen zouden er naar mijn inzicht goed aan doen — en er zijn al enkele ontwikkelingen in die richting aan de gang — om zelf een meer samenhangend beleid te ontwikkelen. M.a.w. zij zouden moeten onderzoeken welke functionele autonomie — en op welke terreinen — een absolute voorwaarde is om in overleg met de overheid tot een nieuwe vaststelling van de verantwoordelijkheden te komen. Dat betekent o.m. meer samenhang in het aanbod van welzijnsvoorzieningen, meer coördinatie van beleid en een duidelijker afstemming op de problemen waarmee het publiek de welzijnsinstellingen benadert. De samenhang die in een probleemgerichte aanpak ligt besloten, dient ook beleidsmatig en organisatorisch in de welzijnsvoorzieningen tot uitdrukking te komen. Daarbij haast ik mij er aan toe te voegen, dat op dit punt de overheid nauwelijks betere papieren heeft. Maar gezien de noodzaak van beleidsherziening zullen de particuliere instellingen zich ook dienen te haasten om iets waar te maken van de niet geringe betekenis die de vrije — d.w.z. niet-ambtelijke — organisatievormen in het welzijnsveld kunnen hebben. Het lijkt ook mij geen aantrekkelijk perspectief wanneer het welzijnswerk geheel in handen zou worden gebracht van ambtelijke instanties, al zou ik hiervan geen dogma willen maken. Zo zijn er bv. taken (bv. de gemeentelijke sociale diensten!) waarvan de burgers verlangen dat zij in toenemende mate door overheidsinstanties dienen te worden verzorgd. Dat zou een verschuiving van de middelen van particuliere instellingen naar deze ambtelijke diensten kunnen inhouden.

Vast staat naar mijn inzicht dat er een minder vrijblijvende relatie dient te worden opgebouwd tus-

sen de particuliere instellingen en de overheidsinstellingen. Het totale welzijnsbeleid — waar uiteindelijk de overheid op wordt aangesproken — kan pas goed tot ontwikkeling komen wanneer de beslissingen daaromtrent in een duidelijk politiek verantwoordelijk kader worden genomen. Men zou kunnen spreken van één samenhangende beleidsregie, die bepaald niet hoeft te betekenen dat de vrijheidsmarges van de welzijnsinstellingen zullen verdwijnen. Zij krijgen alleen een andere inhoud. In dit verband vermeld ik dat in de Knelpuntennota om deze redenen is gepleit voor een directere relatie tussen welzijnsinstellingen en het beslissingsniveau van de democratisch-politieke organen (gemeenteraad, provinciale staten, parlement). Daarbij heeft de Beraadsgroep een duidelijke voorkeur uitgesproken voor een zo sterk mogelijke decentralisatie, juist omdat op het lokale vlak vele welzijnsvoorzieningen voor de mensen zichtbaar en noodzakelijk zijn en daar ook het best de onderlinge afstemming (op basis van wensen en behoeften) kan plaatsvinden. Door het welzijnsbeleid heel uitdrukkelijk in het politieke afwegingsproces te betrekken — noem het politisering —, wordt het gehaald uit de 'bedelingssfeer' die nu nog te veel dit beleid kenmerkt. Slechts hierdoor kan ook de afweging met andere belangen — economische, ruimtelijke e.d. — worden aangevat.

Wat heeft deze stellingname nu voor consequenties voor de verantwoordelijkheidsstructuur binnen de instellingen, die op het ogenblik — zoals we hebben gezien — onvoldoende beleidskracht hebben om intern tot een behoorlijke afweging te komen. Het moet immers als een onbevredigende situatie worden gezien, dat vanuit de instellingen allerlei wensen naar de overheid worden 'doorgeschoven' die daar, uiteraard, niet allemaal kunnen worden gehonoreerd. Het onbevredigende zit in het feit dat er nauwelijks maatstaven voorhanden zijn — en ook te weinig vanuit de instellingen worden aangedragen — om te beoordelen welke voorzieningen meer of minder belangrijk zijn. Het valt dan ook te begrijpen dat het overheidsbeleid, geconfronteerd met al deze wensen, overgaat tot een proportionele toewijzing in het licht van de beschikbare middelen óf — kijkend naar de machtspositie van de vragende welzijnssector — de ene tak van welzijnszorg meer middelen toeschuift dan de andere tak.

Afgezien van mijn pleidooi voor een duidelijker publieke toetsing van de publieke functies die welzijnsinstellingen verzorgen, blijft de vraag bestaan welke beleidsstructuur voor de instellingen de meest verkieslijke is. Een beleidsstructuur die voldoende zelfstandigheid van de instellingen combineert met een publieke verantwoording van het gevoerde beleid. Aanknopingspunt zou kunnen zijn het ontwikkelen van een beleidsplan op lange(re) termijn, waartoe de instellingen in combinatie het initiatief nemen. Dit maakt het overleg over de hoofdzaken van het beleid met de overheid zinvoller. Van de kant van de overheid is het noodzakelijk — veel meer dan nu het geval is — met beleidsrichtlijnen te komen voor de instellingen. Deze kunnen dan ook het kader vormen waarbinnen in de instellingen doorzichtige beleidsstructuren kunnen worden opgezet. Die richtlijnen zullen zich niet kunnen onttrekken aan een invulling in bestuurlijke en beleidstermen; anders dus dan nu, waar er te veel sprake is van financieel-administratieve richtlijnen, soms aangevuld met een vorm van zachte dwang wanneer de overheid het beleid van de instellingen wil bijsturen. Binnen genoemd kader — dat de randvoorwaarden vermeldt waarbinnen de beleidsvoering in de instellingen kan plaatsvinden — kan men zich allerlei structuren indenken. Men zou — daar waar dat enigszins mogelijk is — instellingen (stichtingen) weer de democratische verenigingsstructuur kunnen suggereren. Deze vorm van besluitvorming heeft — uit een oogpunt van betrokkenheid én de altijd aanwezige mogelijkheid van de betrokkenen zich met het beleid te bemoeien — grote voordelen. In veel gevallen zal een dergelijke structuur niet mogelijk zijn. Het is voorts mogelijk de stichtingsvorm te 'democratiseren', waarmee ik wil aangeven dat daarin ook beroepskrachten en — eventueel — vertegenwoordigers uit het betrokken publiek een plaats (verantwoordelijkheid) zouden kunnen krijgen. De onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuur die nu aanwezig is, dient m.i. van zijn grootste onduidelijkheden te worden ontdaan. Dit kan er ook toe leiden — nog een van de vele mogelijkheden — dat er een omlijnende scheiding wordt aangebracht tussen bestuurlijke taken en professionele taken. Op het ogenblik wordt nog te veel uitgegaan van een eenheid van beleid binnen de instellingen, waarvoor uiteindelijk alleen het bestuur van vrijwilli-

gers verantwoordelijk is. Denkbaar is de constructie — en daardoor zou het besturen door vrijwilligers wel weer eens aantrekkelijker kunnen worden — waarin duidelijk wordt omschreven voor welk deel van de taken het bestuur de hoofdverantwoordelijkheid draagt en voor welk deel de professionals. Daarmee vermijdt men geen conflicten — dat mag ook niet het doel zijn —, maar wel het soort 'oneigenlijke' conflicten in een structuur waar iedereen verantwoord werkt maar niemand verantwoordelijk is. Een duidelijke afpaling van taken/verantwoordelijkheden schept de mogelijkheid van een creatieve confrontatie van standpunten. In een dergelijke structuur zou men — bij onoplosbare conflicten — allerlei meer of minder bindende bemiddelingsprocedures kunnen ontwikkelen, die alleen al door hun aanwezigheid het conflict zo lang mogelijk een constructieve werking geven. Door een zo groot mogelijke inschakeling van het betrokken publiek (gewapend met een klacht- en beroepsrecht), met een duidelijker omlijning van bevoegdheden worden garanties geschapen voor een voldoende 'countervailing power', die tot beleidsvorming op wat langere termijn kan leiden. Situaties worden vermeden — zoals nu — dat óf het bestuur het helemaal voor het zeggen heeft (en denkt te hebben) óf de beroepskrachten. Uit een oogpunt van verantwoorde publieke controle is dit een minder wenselijke situatie.

Zo zijn we weer terug bij het begin. Ik meen dat er binnen de instellingen allerlei beleidsstructuren denkbaar zijn — van zeer democratische tot meer 'elitaire' —, die gecombineerd met beleidsrichtlijnen van de tot publieke verantwoording verplichte politieke organen een actieve en voldoende zelfstandige beleidsvorming in de instellingen kunnen voeren. Welke structuur men kiest (of kan kiezen) is in hoge mate afhankelijk van de aard van het werk, de omvang van de organisatie en de vraagstukken/problemen die door de 'consumenten' worden ingebracht. Van essentieel belang is dat betrokkenen 'ergens' hun wensen/noden/gedachten op een niet-vrijblijvende manier op tafel kunnen leggen. Sluitstuk van een dergelijk stelsel blijft de toetsing van het beleid door de politieke organen. De gebreken daarvan kunnen niet als argument gehanteerd worden om die publieke toetsing uit de weg te gaan.

Noten

¹ *Knelpuntennota*, Rapport van de Beraadgroep Knelpunten, harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, 's-Gravenhage 1974.



periodiekenparade

maandoverzicht van
tijdschrift-inhouden
maatschappij-
wetenschappen

— uitgave onder auspiciën van het
sociaal-wetenschappelijk informatie- en
documentatiecentrum van de koninklijke
nederlandse akademie van wetenschappen,
— onder redactie van drs h p hogeweg-
de haart
— verschijnt 12x per jaar bij boom meppel,
postbus 58, telefoon 05220/54306
abonnement f 22,50