

# De strategische rekonstruktie van lokale dienstverleningsnetwerken

A. J. A. Godfroj

## Inleiding

In het Onderzoek Gemeentelijke Sociale Diensten (zie het inleidend artikel) is ruime aandacht besteed aan de relaties tussen Sociale Diensten en andere lokale dienstverlenende organisaties. Dit aandachtsgebied houdt direct verband met het centrale onderwerp van het onderzoek: het takenpakket van de Sociale Dienst en de uitvoering daarvan. Het takenpakket van een organisatie heeft niet alleen gevolgen voor de interne organisatie van het centrale 'productieproces', en van bestuurlijke en ondersteunende activiteiten, maar ook voor de arbeidsverdeling tussen organisaties. Omgekeerd kunnen uitgangspunten voor arbeidsverdeling tussen organisaties directe gevolgen hebben voor de afbakening van het takenpakket van een afzonderlijke organisatie. Tenslotte hangt de verhouding tussen de takenpakketten van een aantal organisaties samen met de uitwisseling of interacties die feitelijk tussen die organisaties plaatsvinden.

Het was een belangrijk doel van het onderzoek om tot meer inzicht te komen in de verhouding tussen Sociale Diensten en andere lokale dienstverlenende organisaties, teneinde aanbevelingen te kunnen doen om — in het belang van de cliënten — tot een beter afgestemde en geïntegreerde hulpverlening te komen. Daarom werd een afzonderlijk rapport gewijd aan de netwerken van dienstverlenende organisaties rond Sociale Diensten.<sup>1</sup> Gezien de onderzoeksopdracht vormden de Sociale Diensten hierbij het middelpunt en het belangrijkste referentiepunt.

Het is niet de bedoeling van dit artikel een samenvatting te geven van de bevindingen en conclusies van dit deelonderzoek. Wij stellen ons ten doel de meer algemene betekenis van de gekozen netwerkbenadering aan te geven, met name door de aandacht te verschuiven van netwerken rond Sociale Diensten naar ruimer gedefinieerde lokale netwerken van dienstverlenende organisaties. De Sociale Dienst is hierin niet meer het middelpunt, doch slechts één van de partijen. De bevindingen in het deelonderzoek kunnen ook op dit algemenere niveau het inzicht in interorganisationale relaties vergroten. Op dit niveau worden raakpunten zichtbaar met de zeer actuele kwestie van de decentralisatie van het welzijnsbeleid. Decentrale welzijnsplanning kan men immers gemakkelijk interprete-

ren als decentrale planning van lokale dienstverleningsnetwerken. Planning en de daarbij behorende subsidiëring kan men zien als instrument voor de reconstructie van deze netwerken. De vraag die wij ons daarom in dit artikel stellen, luidt: in welke opzichten en op welke manier kan men in het kader van de decentrale welzijnsplanning profiteren van kennis over de verhoudingen binnen interorganisationale netwerken? Deze vraag wordt als volgt uitgewerkt:

- hoe moet men interorganisationale netwerken in de meest algemene zin opvatten?
- wat zijn de gevolgen van arbeidsverdeling tussen organisaties voor de afzonderlijke organisaties en voor de relaties tussen de organisaties?
- wat is het verband tussen de bestaande verhoudingen tussen organisaties en de wens tot netwerk-reconstructie die tot uiting komt in het decentralisatie-beleid?
- wat heeft het Onderzoek Gemeentelijke Sociale Diensten ons geleerd over fricties en samenwerkingsmogelijkheden in de interorganisationale relaties?
- op welke wijze kan in het kader van de decentrale welzijnsplanning rekening worden gehouden met de aard van de interorganisationale verhoudingen?

## Interorganisationale netwerken als dynamische sociale handelingsystemen

Van Gils typeerde onlangs een netwerk als 'organisatie van organisaties'.<sup>2</sup> Deze omschrijving suggereert dat voor de bestudering van netwerken geen afzonderlijk referentiekader nodig is, en dat men eenvoudig de bestaande organisatiesociologie op

---

**Drs. A. J. A. Godfroj** (1947) studeerde sociologie aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg. Hij is sinds 1970 aan deze Hogeschool verbonden als wetenschappelijk (hoofd)medewerker, aanvankelijk voor de Algemene Sociologie, thans voor de Sociologie van het Sociaal en Cultureel Welzijn. Bereidt momenteel een proefschrift voor over 'Interorganisationale Actiesystemen'.

Adres: Verdilaan 12. 5056 BD Berkel-Enschot (NB), telefoon 013 - 332610.

---

een hoger analyse-niveau kan toepassen. Uit het betoog van Van Gils blijkt echter, dat hij juist wil benadrukken, dat men gewoonlijk bij het bestuderen van netwerken teveel de afzonderlijke organisatie als vertrekpunt en referentiekader kiest, en te weinig onderzoek verricht naar het netwerk als zelfstandig verschijnsel. 'Het netwerk als entiteit op zich, kan eigenschappen bezitten, die niet op het niveau van de individuele organisatie zijn terug te vinden. Anders gezegd het totaal is meer en ook anders dan de som der afzonderlijke delen', aldus Van Gils.<sup>3</sup> Het 'totaal' is hier het netwerk, de 'delen' zijn de afzonderlijke organisaties.

In het hier aangestipte vraagstuk herkent men het dilemma van de 'systeem-benadering' tegenover de 'actor-benadering'. Dit dilemma doet zich hier zelfs in dubbele zin voor: het heeft betrekking op de verhouding tussen individuen en organisaties en op de verhouding tussen afzonderlijke organisaties en netwerken van organisaties.<sup>4</sup> Wanneer men erkent, dat binnen beide benaderingen analytisch uit elkaar wordt gehaald, wat in de werkelijkheid dynamisch met elkaar samenhangt, kunnen de benaderingen worden geïntegreerd.

Het uitgangspunt is dan, dat actoren sociale systemen creëren, veranderen en opheffen, en dat zij tegelijkertijd in hun handelen geconditioneerd worden door de bestaande sociale systemen. Crozier en Friedberg hebben belangrijke bijdragen geleverd aan de uitwerking van dit geïntegreerde perspectief.<sup>5</sup> Zij richten de aandacht op het 'collectieve handelen'. Actoren ondervinden in hun handelen — naast fysieke en natuurlijke beperkingen — ook beperkingen die voortvloeien uit het feit, dat zij geen eenlingen zijn, maar een collectiviteit vormen. De actoren streven zeer uiteenlopende, veelal zelfs tegenstrijdige doeleinden na. Actoren kunnen elkaar in meerdere of mindere mate dwarsbomen, maar ook steunen bij het nastreven van hun doeleinden. De wijzen waarop actoren elkaar kunnen steunen danwel dwarsbomen, bepalen hun macht ten opzichte van elkaar. Hierbij wordt aangenomen dat macht nooit absoluut eenzijdig is. Door de handelingsalternatieven die een actor heeft — steun aan of tegenwerking van andere actoren — vormt hij voor deze andere actoren een bron van onzekerheid. Actoren kunnen elkaars onzekerheid reduceren door overeenkomsten te sluiten. De overeen-

komst berust op — méér of minder expliciete — onderhandeling. In de overeenkomst leggen actoren vast welke onzekerheden zij voor elkaar in zekerheden omzetten. Voorzover zij wederzijds onzekerheden blijven beheersen, behouden zij macht ten opzichte van elkaar. De relatie tussen actoren berust dus tegelijkertijd op overeenkomsten en macht.

De machtsverhoudingen kunnen veranderen wanneer de behoefte aan wederzijdse steun danwel de beheersing van onzekerheidsbronnen verandert. Verandering van machtsverhoudingen kan voor actoren aanleiding zijn verandering van gemaakte overeenkomsten na te streven. Machtsverhoudingen en overeenkomsten zijn nooit 'definitief'. Ze staan in principe in elke interactie-situatie opnieuw op het spel, en worden voor de nabije toekomst bevestigd dan wel herzien. Daarmee zijn dan weer voor iedere actor zijn 'spelmogelijkheden' of 'strategische alternatieven' vastgelegd. Dit collectief geconstrueerde fonds aan spelmogelijkheden wordt aangeduid als 'sociaal (handelings-)systeem'. Het systeem determineert het handelen van de actoren niet in strikte zin, maar conditioneert het. Er blijft 'ongeregeld gebied', het systeem geeft de actoren 'strategische alternatieven', en de actoren hebben zelf het vermogen het systeem te veranderen.

Interorganisationele netwerken kunnen — bij toepassing van de bovenomschreven gezichtspunten — geanalyseerd worden als een dynamisch handelingsstelsel, waarin overeenkomsten en machtsverhoudingen bestaan, waarin zekerheden worden uitgewisseld, en waarin de actoren respectievelijk de organisaties erop uit zijn overeenkomsten en machtsverhoudingen in hun voordeel te behouden of te veranderen. Een organisatie kan in dit verband als actor worden opgevat, indien wij met dit begrip niet het handelings-systeem (van de organisatie) aanduiden, maar de groep individuen die dankzij dat handelingsstelsel als eenheid kan optreden.<sup>6</sup>

#### **Arbeidsverdeling tussen dienstverlenende organisaties**

Toepassing van het bovenomschreven denkmodel op lokale netwerken van dienstverlenende organisaties vestigt de aandacht op de manieren waarop deze organisaties elkaar steunen en dwarsbomen,

onderhandelen, overeenkomsten sluiten en machtsverhoudingen vestigen. Wat heeft dat te maken met het helpen van cliënten? Gaat het hier om processen die zich als (soms vervelende) bijkomstigheden afspelen op de achtergrond van de eigenlijke dienstverlening, of om processen die wezenlijk zijn voor het functioneren van de organisaties? Een beschouwing over de betekenis van de arbeidsverdeling is hier verhelderend.

Arbeidsverdeling tussen dienstverlenende organisaties is onvermijdelijk, omdat de vragen waarmee cliënten zich tot deze organisaties wenden zó verschillend, en bovendien zó complex en diffuus kunnen zijn, dat het volstrekt onmogelijk is om binnen één dienstverlenende organisatie alle vereiste dienstverleningsvormen bijeen te brengen. Psychische, somatische, sociale en materiële problemen zijn niet alleen onderling zeer verschillend van aard. Elke genoemde soort omvat weer een zeer gedifferentieerde verzameling problemen, en deze problemen kunnen in de meest uiteenlopende combinaties voorkomen. Het maatschappelijk antwoord op de behoeften van cliënten wordt zo opgezet, dat het organisatorisch beheersbaar blijft. Er ontwikkelt zich een groot aantal organisaties, die ieder taken verrichten die specifiek en duidelijker omschreven zijn, dan de hulpvragen van veel cliënten. Het begrip 'organisatorische beheersbaarheid' heeft geen objectieve betekenis. Het verwijst naar strategieën van bepaalde groepen actoren. Historisch gezien hebben overheden (nationaal en lokaal) en particuliere groepen (kerkelijk en op 'neutrale grondslag') in onderling samenspel en tegenspel het dienstverleningsveld verkaveld langs verschillende lijnen, zoals behoefte- en nood-categorie, bevolkingscategorie, kader, levensbeschouwing, territorium, e.d.<sup>7</sup>

Het trekken van levensbeschouwelijke grenzen was tot voor kort een relatief eenvoudig vraagstuk. Het onderscheid tussen rooms-katholiek, protestants-christelijk en algemeen was duidelijk, en de belanghebbende groepen hadden het gelijkgerichte belang duidelijkheid van de eigen identiteit te handhaven.

De taakverdeling tussen overheid en particulier initiatief — hoewel soms onderwerp van harde onderhandeling — berustte grotendeels op voorrang voor het particulier initiatief met betrekking tot de

niet-materiële vormen van dienstverlening. De rol van de overheid is wèl altijd, langzaam maar zeker, belangrijker geworden. De verdeling van het werk over territoriale gebieden is een tamelijk praktisch vraagstuk, voornamelijk bepaald door de verhouding tussen de beschikbare arbeidstijd, gewenste arbeidsinzet en de verkrijging van geld (subsidie) in een bepaald gebied. De discussie over het inbouwen van dienstverleningsvormen in andere kaders — leger, ondernemingen, e.d. — kan in dit artikel buiten beschouwing blijven. De overige verkavelingslijnen hebben in de kern te maken met het onderscheiden van probleem-typen. Het onderscheiden van bevolkingscategorieën (bijvoorbeeld jeugd, bejaarden) heeft voor de arbeidsverdeling voornamelijk betekenis vanwege de veronderstelde samenhang met probleem-typen.

Het onderscheiden van probleem-typen berust op theorieën van actoren aan de 'aanbodzijde': dienstverlenende instellingen, opleidingsinstituten, overheden, e.d. Deze theorieën systematiseren 'probleem-diagnoses' en 'oplossings-methodieken'. Ze ordenen vragen, doeleinden, veronderstelde verbanden tussen problemen en omstandigheden, en tussen doeleinden en middelen of activiteiten. Specifieke dienstverleningsvormen richten zich op specifieke probleem-typen. Wanneer cliënten bij een instelling aankloppen, wordt hun vraag vertaald in termen van de probleemttypen en dienstverleningsvormen waar de instelling zich op richt. De arbeidsverdeling tussen dienstverlenende organisaties is in ons land tot het begin der zeventiger jaren relatief stabiel gebleven. Hoewel de arbeidsverdeling in wezen gericht is op de oplossing van organisatie-problemen, en niet van cliënt-problemen, blijkt uit de stabiliteit, dat weinig of geen actoren verzet aantekenen tegen deze arbeidsverdeling, hetzij op grond van de belangen van de cliënten, hetzij op andere gronden. De arbeidsverdeling is sociaal geconstrueerd, en de actoren aan de aanbodzijde kunnen haar — hetzij met het oog op de eigen doeleinden, hetzij onder druk van anderen, bijvoorbeeld cliënten — veranderen. Doet men dat niet, dan wordt de bestaande situatie kenmerkend voor de doeleinden die men nastreeft.

Een eerste voordeel van arbeidsverdeling is, dat het de afzonderlijke organisatie *ontlast* van de onmo-

gelijke opdracht om op elke hulpvraag een adequaat antwoord te geven. Men kan op een deelgebied zelf een bijzondere *deskundigheid* ontwikkelen, en voor andere vragen naar de deskundigheid van anderen verwijzen. De bijzondere deskundigheid om voor bepaalde probleem-typen oplossingen te vinden levert een gewaardeerde *identiteit* op. Waar de arbeidsverdeling duidelijk is, hebben organisaties de neiging elkaars identiteit te bevestigen.<sup>8</sup> De identiteit levert niet alleen *aanzien* op. Wie zich als exclusief competent weet te onderscheiden heeft sterke troeven om *subsidie* te verwerven.<sup>9</sup> Professionalisering draagt hiertoe bij.

De verkaveling in werksoorten komt ook de subsidiërende overheid goed van pas. De afbakeningen maken het mogelijk in de subsidieregelingen taken te specificeren en voorwaarden te formuleren, o.a. ten aanzien van het professionele niveau van de dienstverlening.

Theorieën over probleem-typen en adequate dienstverleningsvormen dienen dus zeker niet alleen maar om goede diensten aan de cliënten te kunnen leveren, maar dienen tevens verschillende belangen van de organisaties en van de overheid. Men kan de voorgaande redenering ook omkeren, en zeggen, dat het ontbreken van een duidelijke arbeidsverdeling niet alleen de cliënten in verwarring kan brengen, maar tevens de organisaties en de overheid de hier genoemde voordelen onthoudt. Nu zijn de laatste vijftien jaar inderdaad steeds meer problemen in lokale dienstverleningsnetwerken zichtbaar geworden, die samenhangen met een gebrekkige arbeidsverdeling.

### **De verkaveling ter discussie**

Wanneer de doeleinden en de handelingsalternatieven van actoren veranderen, worden bestaande machtsverhoudingen en overeenkomsten ter discussie gesteld. Binnen de welzijnszorg is dit verschijnsel in concrete gestalte waarneembaar. Uitgangspunt is een kritische discussie over de mate waarin de cliënten werkelijk geholpen worden met de diensten van de georganiseerde welzijnszorg. Er wordt in brede kring aandacht gevraagd voor de samenhang van problemen van de cliënt met andere problemen, zowel op individueel als op maatschappelijk niveau. Er wordt meer waarde gehecht aan de eigen verwachtingen en de eigen verant-

woordelijkheden van de cliënten. Door deze nieuwe opvattingen ontstaat er toenemende kritiek op de manier waarop dienstverlenende organisaties problemen van cliënten oppakken: in termen van een te eng takenpakket en te beperkte handelingsalternatieven van de dienstverlenende organisaties.<sup>10</sup> De doelmatigheid van veel dienstverleningsvormen wordt meer en meer betwijfeld. Terwijl de toegenomen professionalisering een relatief grote deskundigheid deed verwachten, blijkt bij kritisch onderzoek steeds duidelijker, dat veel dienstverleners vage en oncontroleerbare maatstaven voor 'geslaagde dienstverlening' hanteren. De eigen inbreng van de cliënt in het diagnostiseren van zijn problemen en het selecteren van oplossingsmogelijkheden, wordt te gering geacht. Het resultaat: de theorieën over probleem-typen en oplossings-alternatieven waarop de bestaande verkaveling van het welzijns-terrein berust, worden voor een goede dienstverlening niet meer voldoende geacht. De dienstverlening moet nieuwe wegen inslaan. Daarmee staat tevens de bestaande verkaveling ter discussie. Gedeeltelijk onafhankelijk van de discussie over de kwaliteit van de dienstverlening, worden gebreken in de beheersingsstructuren van het welzijns-terrein zichtbaar. Versnippering, ondoorzichtigheid, wildgroei, dramatisch stijgende kosten, gebrek aan toetsingscriteria en controlemogelijkheden worden gesignaleerd als eigenschappen van een uit zijn voegen gegroeid welzijnsbestel. Traditionele gezagsverhoudingen en het traditionele subsidiebeleid onttrekken de totstandkoming en ontwikkeling van dienstverleningsnetwerken aan politieke controle.<sup>11</sup>

Door deze ontwikkelingen komen alle elementen die oorspronkelijk het belang van de actoren aan de 'aanbodszijde' bij de gevestigde verkaveling konden verklaren, nu onder druk te staan.

Men heeft de neiging de problemen van cliënten meer 'integraal' te benaderen. Het ontlastende effect van de oude arbeidsverdeling wordt hierdoor sterk gereduceerd. Een bredere aanpak en het ontwikkelen van samenwerking vereisen nieuwe deskundigheden. Tegelijkertijd wordt de bestaande 'bijzondere deskundigheid' steeds meer in twijfel getrokken. Identiteiten worden ter discussie gesteld, zowel in levensbeschouwelijk als in functioneel opzicht. Het aanzien van professionele dienst-

verleners daalt. Subsidieverlening is inmiddels een verworven recht. Beheersing van de kosten wordt spoedig een belangrijke politieke doelstelling. Decentrale welzijnsplanning opent nieuwe mogelijkheden om subsidies te verminderen of te beëindigen.

De actoren aan de aanbodzijde hebben er nu vooral belang bij de geloofwaardigheid, de doelmatigheid en de efficiency te vergroten. De lokale dienstverleningsnetwerken moeten gereconstrueerd worden. De verhoudingen tussen de organisaties moeten opnieuw worden uitgewerkt. Bevindingen en conclusies uit het onderzoek betreffende netwerken rond Sociale Diensten kunnen enig inzicht geven in de processen die hierbij een rol kunnen spelen.

#### **De relaties tussen Sociale Diensten en andere lokale dienstverlenende organisaties**

In paragraaf 3 werd opgemerkt dat bij de analyse van netwerken van dienstverlenende organisaties aandacht geschonken moet worden aan de manieren waarop deze organisaties elkaar steunen en dwarsbomen, onderhandelen, overeenkomsten sluiten en machtsverhoudingen vestigen. Dit kan aan de hand van het vraagstuk van de arbeidsverdeling concreter worden gemaakt.

Het 'uitdijende takenpakket' van Sociale Diensten is in het Onderzoek Gemeentelijke Sociale Diensten één van de meest centrale onderwerpen geweest. Niet alleen was er het probleem van het 'aanslibben' van allerlei taken die weinig of niets met de kerntaken te maken hebben (het uitgeven van visvergunningen, e.d.), maar ook was er het probleem van verbreding van de kerntaak (bijstandsverlening) in de sfeer van begeleiding en bemiddeling, waardoor met name de verhouding ten opzichte van het algemeen maatschappelijk werk en de arbeidsbureaus onduidelijk werd. Ook was er de vraag of Sociale Diensten een actievare rol zouden moeten spelen in de vorming van lokaal welzijnsbeleid, waardoor enerzijds de verhouding ten opzichte van de secretarie-afdelingen, anderzijds de verhouding ten opzichte van het opbouwwerk in het geding kwamen. Doordat de identiteit van de Sociale Diensten ter discussie werd gesteld, raakte men tevens de identiteit van andere organisaties. Dit kan *competitief gedrag* in de relaties

tussen de organisaties oproepen. Tegelijkertijd wordt er vanwege de besproken trends in de hulpverlening gevraagd om meer *cooperatief gedrag* in de relaties tussen de organisaties.

In het netwerk-onderzoek rond Sociale Diensten is veel aandacht geschonken aan de aard van het op elkaar gerichte gedrag (interdependentie-gedrag): hoeveelheid, inhoud, klimaat en structurering van de onderlinge communicatie, verwijzingspatronen, beoordelingen over de communicaties en over de eigen en de andere organisaties. Tevens is getracht interdependentie-gedrag in verband te brengen met opvattingen over wat 'goede dienstverlening' is.

Wat betreft de *opvattingen* over wat 'goede dienstverlening' is, blijkt dat men relatief sterk denkt vanuit het gezichtspunt van de cliënten, hun problemen, behoeften en wensen. Dit bleek onder andere uit het feit, dat men — zowel bij de Sociale Diensten zelf als bij andere organisaties — een scheiding van materiële en immateriële hulpverlening afwijst. Alleen algemeen maatschappelijk werkers, zowel bij het particulier initiatief als op de speciale MW-afdelingen van Sociale Diensten, hebben een lichte voorkeur voor scheiding van beide taakaspecten. Men richt zich in het algemeen tamelijk sterk op de individualiteit en op de wensen van de cliënten, en tamelijk zwak op de maatschappelijke context van de problemen van de cliënten (het opbouwwerk hierbij uitgezonderd). Men richt zich relatief sterk op de problemen zoals die door de cliënt zelf beleefd worden (vaak breder dan alleen maar financieel). Dit komt tot uitdrukking in een toenemende belangstelling in de Sociale Diensten voor een verbreding van de financiële hulpverlening tot 'bijstandsmaatschappelijk werk'. Het *feitelijke interdependentie-gedrag* levert echter sterke aanwijzingen op, dat men niet zozeer denkt vanuit de *afstemming* van de dienstverlening die in het belang van de cliënt noodzakelijk is, alswel vanuit de noodzaak van *taakafbakening*, die gewent is vanwege de organisatorische beheersing en de behoefte aan duidelijke identiteiten. Dit probleem is het meest actueel in de verhouding tussen Sociale Diensten en instellingen voor algemeen maatschappelijk werk. Men treft daar relatief hardnekkige domeinconflicten aan. Communicatie die betrekking heeft op taakafbakening, is relatief con-

flictrijk en levert relatief weinig bevredigende resultaten op. Deze conflicten in de sfeer van de domeinafbakening kunnen de coöperatieve uitwisseling — communicatie en verwijzing — die nodig is om de cliënten goed te helpen, verstoren.

De *gemeentegrootte* speelt in dit verband een duidelijke rol. In de kleinste gemeenten lijkt het probleem van de taakafbakening heel pragmatisch benaderd te worden. De verhoudingen zijn er veel persoonlijker. Bij toenemende gemeentegrootte nemen de problemen rond de taakafbakening toe. De pre-occupatie met dit soort problemen neemt toe. De structurering van coöperatieve contacten in de sfeer van directe dienstverlening ontwikkelt zich minder snel.

In de grote gemeenten zijn de problemen rond de taakafbakening in het algemeen nog steeds aanwezig, maar de aandacht verschuift naar een verbetering van de onderlinge relaties met het oog op een betere hulpverlening aan de cliënten. Het relatiepatroon wordt meer gestructureerd. De communicatie krijgt weer een meer zakelijke gerichtheid op doelmatigheid in het belang van de cliënten. De ideologische tegenstellingen zijn niet opgelost, maar men lijkt er zich in zekere mate bij neer te leggen. Dit kan deels verklaard worden uit de ervaring 'dat men er toch niet uitkomt', deels uit het feit, dat wat hinderlijk is voor de identiteit van een maatschappelijk werk-organisatie, helemaal niet hinderlijk hoeft te zijn voor de identiteit van de maatschappelijk werker. Sterker: een voortdurende strijd over organisationele identiteiten kan ernstige schade berokkenen aan de professionele identiteit van de hulpverleners. Zolang de professionele identiteit overeind blijft en de identiteitsproblemen niet uitmonden in financieringsproblemen, is er met een niet geheel bevredigende taakafbakening nog wel te leven.

In het kader van het onderzoek werd dan ook aanbevolen een zekere taakoverlap tussen Sociale Diensten en instellingen voor algemeen maatschappelijk werk voor lief te nemen, omdat een adequate dienstverlening aan de cliënten dat noodzakelijk maakt. Dit vergt dat men de aandacht richt op een zakelijke uitwerking van instrumenten voor afstemming op operationeel niveau en voor een meer doelmatige verwijzing. De eis van adequate dienstverlening is hierbij het dominerende motief bij de

strategische reconstructie van de interorganisatorische netwerken rond Sociale Diensten. In de volgende paragraaf wordt de vraag besproken wat de implicaties van de voorgaande beschouwing zijn voor de reconstructie van dienstverleningsnetwerken, waarbij niet één bepaalde organisatie het vertrekpunt vormt, maar het netwerk als zodanig.

### **De strategische reconstructie van lokale dienstverleningsnetwerken**

De reconstructie van lokale dienstverleningsnetwerken is niet alleen een probleem voor de betrokken organisaties. De lokale overheid krijgt tengevolge van het decentralisatiebeleid van de centrale overheid een hoofdrol te spelen in de planning van de lokale welzijnsvoorzieningen. Er wordt in dit verband veel gediscussieerd over de hoeveelheid macht die de lokale overheid moet krijgen en over de mate waarin de lokale overheid gebonden moet zijn aan algemene richtlijnen, alsmede over de procedures in het planningsproces (in het bijzonder met betrekking tot de inspraak), en over de eisen die dit alles stelt aan het ambtelijk apparaat.

In verhouding tot deze aandacht voor het politiek-bestuurlijke aspect worden de organisatorische en inter-organisatorische aspecten van de netwerk-reconstructie verwaarloosd. De aandacht voor laatstgenoemde aspecten beperkt zich tot de inspraakprocedures, waarin geregeld wordt op welke wijze de instellingen hun zegje moeten kunnen zeggen over meerjarenplannen en jaarprogramma's.

De rol van de instellingen is in het algemeen zo marginaal, dat men beter van 'herverkaveling-met-inspraak' dan van 'netwerk-reconstructie' kan spreken. In het kader van de meest gangbare inspraakvarianten krijgen de dienstverlenende instellingen zelf weinig of geen mogelijkheden om elkaar te steunen of te dwarsbomen, met elkaar te onderhandelen, overeenkomsten te sluiten en de onderlinge machtsverhoudingen te reguleren.

Vindt de inspraak in bilaterale kanalen plaats — dat wil zeggen tussen het coördinerende orgaan van de gemeente en de afzonderlijke instellingen — dan is er in het geheel geen sprake van interactie tussen de instellingen. Vindt de inspraak plaats in multilaterale kanalen — dat wil zeggen in vergaderingen waarin de gemeentelijke overheid telkens een bepaalde groep of cluster van instellingen ont-

moet — dan belemmert het incidentele karakter van deze bijeenkomsten een volwaardig uitwisselingsproces tussen de organisaties.

De interorganisationale strategieën van de instellingen zullen wel latent een rol spelen in hun interactie met de gemeente. Een competitieve oriëntatie op de afbakening en bescherming van domeinen en de verwerving van schaarse middelen kan hierbij de hoofdrol spelen, en de gerichtheid op een verbeterde aansluiting van het diensten-aanbod bij de vraag van cliënten op de achtergrond dringen. Het belang van het 'afstemmingsvraagstuk' wordt met de mond beleden, maar de aandacht gaat primair uit naar het 'verdelingsvraagstuk'. De afstemmingsnoodzaak moet beredeneerd worden vanuit de behoeften van de cliënten en de hulpverleningsmogelijkheden van de instellingen. Vanuit dit gezichtspunt beschouwd is de lokale overheid een buitenstaander. De instellingen zelf zijn hier het meest competent. De lokale overheid is niet in staat zelfstandig aan de afstemming tussen dienstverleningsvormen gestalte te geven. Geconfronteerd met een warrige hoeveelheid gedeeltelijk onverenigbare wensen kan de lokale overheid slechts de rol van arbiter spelen en knopen doorhakken met betrekking tot het verdelingsvraagstuk. Het eindprodukt van de planning wordt aan de netwerk-leden opgelegd en is geen constructie van henzelf.

Om het afstemmingsvraagstuk binnen het planingsgebeuren beter tot zijn recht te laten komen is een verschuiving in de strategische oriëntaties een noodzakelijke voorwaarde. Het verdelingsvraagstuk mag niet langer het enige of het voornaamste vraagstuk op netwerk-niveau zijn. Er is behoefte aan een dienstverlenings-beleid op netwerk-niveau, waarin gezamenlijke doelstellingen worden geformuleerd, relaties, structuren en procedures worden ontwikkeld en waarin tijd, geld en accommodaties worden vrijgemaakt voor realisering van de gemeenschappelijke doelstellingen.

Ontwikkeling van een netwerk-beleid kan niet geheel aan de dienstverlenende organisaties worden overgelaten. Het verdelingsvraagstuk blijft immers ook een belangrijke rol spelen. Afgezien hiervan kan de gemeentelijke overheid vanuit haar eigen verantwoordelijkheid en op grond van haar eigen politieke visie eisen stellen aan de oplossingen die

de organisaties gezamenlijk uitwerken. Essentieel is, dat voorkomen moet worden dat de decentralisatie uitmondt in lokale centralistische beleidsvorming. Men kan de praktijk van de dienstverlening, de deskundigheid van de dienstverleners, en de werkelijke processen die zich binnen een netwerk afspelen, niet straffeloos negeren in een proces van netwerk-reconstructie. Dat veronderstelt een reële invloed van de betrokken organisaties op basis van een gemeenschappelijk beleid.

Uit het feit, dat er veel competitieve elementen zitten in de verhoudingen tussen organisaties, mag men niet afleiden dat er van de gezamenlijke organisaties weinig inbreng te verwachten is. Indien er geen dwang zou bestaan om tot resultaten te komen, zouden de onderlinge wrijvingen initiatieven voor een gezamenlijk beleid snel kunnen smoren. Maar die dwang bestaat nu wel. De gemeentelijke overheid kan formeel eisen stellen. Bovendien kan de gemeente de instellingen moreel stimuleren om met geven en nemen hun onderlinge problemen op te lossen.

Het ontwikkelen van gezamenlijke beleidslijnen door de instellingen veronderstelt dat er vaste overlegstructuren worden ontwikkeld. De bevindingen in het Onderzoek Gemeentelijke Sociale Diensten suggereren, dat het het meest doelmatig is deze overlegstructuren te scheppen voor groepen van organisaties, die vanuit de dienstverlening duidelijk met elkaar te maken hebben. Overlegvormen waarin het hele netwerk vertegenwoordigd is, zijn minder doelmatig. Daar worden vaak onderwerpen besproken die òf te abstract zijn òf voor een steeds wisselende meerderheid oninteressant. Een onoverzichtbare hoeveelheid overlegkaders voor kleine groepjes organisaties — die overigens wel nuttig kunnen zijn voor de operationele dienstverlening — is voor de integratie van beleidslijnen op netwerk-niveau ook niet erg doelmatig.

De 'optelsom' van beleidsideeën uit deze 'clusters' zal niet zonder meer een representatief beeld opleveren van de meningen van de instellingen. Binnen een groep zijn altijd dominante en minder dominante organisaties. Bovendien zijn er organisaties die in meer dan één cluster zitten en hun mening op meer plaatsen naar voren brengen. Het is nauwelijks mogelijk deze ongelijke invloedsverdeling ongedaan te maken. Maar men kan er reke-

ning mee houden. De clusters vervullen niet de functie van een parlement dat besluiten neemt die door het gemeentebestuur worden omgezet in subsidie-besluiten. De functie van de clusters is te zoeken naar mogelijkheden om de harmonie in het totaal-aanbod van voorzieningen te vergroten. Dit ontnemt de afzonderlijke instellingen niet de mogelijkheid of het recht de eigen gezichtspunten naar voren te brengen.

Nu de conclusies van voorgaande betoog duidelijk zijn, kan de vraag gesteld worden of hiermee niet een ontwikkeling van tien jaren volledig wordt genegeerd, en of niet in feite het Memorandum weer uit de ijskast wordt gehaald. Het antwoord is: nee, dat is beslist niet de bedoeling. De kritiek op het Memorandum spitste zich toe op twee punten: het opleggen van een uniforme raden-structuur en het bevestigen of versterken van de machtspositie van besturen en koepelorganisaties van het particulier initiatief. Ons betoog is er echter op gericht de grondslagen voor netwerk-reconstructie te zoeken op het niveau van de dienstverlening zelf. Uniformiteit van de structuren voor beleidsvorming en planning is daartoe geenszins noodzakelijk; men kan beter naar behoefte differentiëren. Nog belangrijker is dat de participatie van het uitvoerende niveau in het proces van beleidsvorming en planning gestalte krijgt. Dit heeft twee consequenties. Op de eerste plaats moet de decentralisatie van de bevoegdheden aan de kant van de overheid aangevuld worden met decentralisatie binnen de PI-structuren. Verplaatsing van beleidsvormende functies naar het provinciale en lokale niveau geeft de koepel-organisaties ruimte om zich meer te ontwikkelen in de richting van 'kennis-centra' waarin know how wordt verzameld, gebundeld en toegankelijk gemaakt ten dienste van de uitvoerende instellingen.

Op de tweede plaats veronderstelt participatie van het uitvoerende niveau democratisering binnen de dienstverlenende organisaties. Dit is enerzijds wenselijk in het licht van een meer algemene trend van versterking van participatie-mogelijkheden voor iedereen in zijn werk- en leef-situatie. Het is anderzijds wenselijk, omdat in dienstverlenende instellingen juist op het uitvoerende niveau de deskun-

digheid met betrekking tot hulpvraag en dienstverlening het grootst is. Dienstverlenende instellingen van overheid en particulier initiatief hebben in dit opzicht veel gemeen.

Wanneer nu de dienstverlenende instellingen er op de bovenomschreven manier in slagen een gezamenlijk meerjaren-beleid te ontwerpen, dan zal de lokale overheid zich verplicht moeten weten de inbreng vanuit het netwerk heel serieus te nemen. Een actieve rol voor de betrokken organisaties mag echter niet betekenen dat de overheid vleugellam wordt. De overheid kan en moet vanuit haar eigen verantwoordelijkheid keuzen doen en eisen stellen aan de oplossingen die de instellingen bedenken.

#### Noten

<sup>1</sup> A. J. A. Godfroj, *De Gemeentelijke Sociale Dienst in verhouding tot andere lokale dienstverlenende organisaties; deelrapport Onderzoek Gemeentelijke Sociale Diensten*, IVA, Tilburg, dec. 1977.

<sup>2</sup> M. van Gils, De organisatie van organisaties: aspecten van interorganisatiele samenwerking in: M. & O, tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, jrg. 32 (1978), no. 1 (jan./febr.), blz. 9-31.

<sup>3</sup> M. van Gils, De organisatie van organisaties, blz. 22.

<sup>4</sup> A. J. A. Godfroj, Interorganisatiele vraagstukken in de welzijnszorg, in: Sociologische Gids, 1979, nr. 1, blz. 30-47.

<sup>5</sup> M. Crozier en E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, 1977.

<sup>6</sup> Vgl. A. J. A. Godfroj, *Interorganisatiele vraagstukken*, blz. 33.

<sup>7</sup> Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, *Structureel Perspectief*, 's-Gravenhage, 1970.

<sup>8</sup> R. Walton, Interorganizational Decisionmaking and Identity Conflict, in: M. F. Tuite, R. Chisholm en M. Radnor, *Interorganizational Decisionmaking*, Chicago, 1972.

<sup>9</sup> J. K. Benson, The interorganizational network as a political economy, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 20 (1975), blz. 229-249.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld H. U. Otto en S. Schneider, (red.), *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit* (2 delen), Neuwied/Berlin, 1973.

<sup>11</sup> Deze vraagstukken krijgen onder andere aandacht in de *Knelpuntennota*, 's-Gravenhage, 1974, en in J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978.

# Beknopte thema-bibliografie

*A. J. A. Godfroj*

Hieronder treft de lezer een serie titels aan van publikaties die het thema 'Overheid en Dienstverlening' raken. Dit thema is dermate breed, dat een min of meer representatief beeld van de relevante literatuur niet gegeven kan worden. Er is gezocht naar publikaties die niet al te zeer op detailkwesities ingaan, actuele discussiepunten aansnijden, niet uitsluitend door vakgenoten (sociale wetenschappers) zijn geschreven, en — last but not least — ons inziens interessante aspecten naar voren brengen.

## De auteurs

1. R. Bar-Yosef, E. O. Schild, Pressures and defences in bureaucratic roles, *American Journal of Sociology*, 1966.
2. J. Beljon en K. Geelen, *Maatschappelijk Werk in de eerste lijn*, samenvatting van een trendrapport geschreven in opdracht van het Programmeringscollege onderzoek maatschappelijke dienstverlening, IVA, Tilburg, 1979.
3. J. Beyer, H. Trice: A reexamination of the relations between size and various components of organizational complexity. *Administrative Science Quarterly*, 1979.
4. P. M. Blau, Orientation toward clients in a public welfare agency, *Administration Science Quarterly*, 1960.
5. R. Dewar, J. Hage: Size, technology, complexity and structural differentiation: toward a theoretical synthesis, *Administrative Science Quarterly*, 1978.
6. R. Cason: The right size; an organizational dilemma. *Management Review*, 1978.
7. M. Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, London, 1964.
8. DIC-map: Naar een kleinschalige maatschappij? Amersfoort, 1979.
9. J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978.
10. J. Dumont, Commentaren op de ontwerp-Kaderwet, in: *TMW*, jrg. 32, febr. 1978, blz. 37-38.
11. J. J. J. van Dijck, A. J. A. Godfroj, J. Th. Plasmans, B. Smoor, *Naar een Gemeentelijke Sociale Dienst nieuwe stijl*, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van een onderzoek, IVA, Tilburg, 1979. In dit eindrapport van het GSD-onderzoek staan de overige rapporten betreffende de verschillende deelonderzoeken vermeld.
12. Een handvol kiezels — voorlopige gedachten en conclusies, tussenrapport in het kader van het Onderzoek Funktioneren Landelijke Organisaties in opdracht van de NRMW, 's-Gravenhage, 1980.
13. A. Faludy (ed.) *A reader in planning theory*, Oxford, 1973.
14. B. C. Filet, *Kortsluiting met de bureaucratie*, Alphen aan de Rijn, 1974.
15. J. P. Flynn, A guide for mapping and analysis of small-scale social welfare policy. In: *Administration in Social Work*, Haworth Press, Vol. 3, no. 1, voorjaar 1979.
16. J. Ford e.a.: Size, technology, environment and the structure of organizations. *Academy of Management Review*, 1978.
17. J. Freeman, M. Hannan: Growth and decline processes in organizations. *Am. Soc. Rev.* 1975.
18. E. Freidson, *Professions of Medicine*, New York, 1970.
19. A. Glampson, T. Scott, D. N. Thomas, *A guide to the assessment of community needs and resources*, London, 1977.
20. P. W. D. van Harberden (red.), *Lokale welzijnsplanning*, VUGA, 's-Gravenhage, 1980.
21. C. R. Hinings, R. Greenwood, S. Ranson, *Contingency theory and the organization of local authorities*, part 1: differentiation and integration, part II: contingencies and structure, in: *Public Administration*, spring/summer 1975.
22. *Interimadvies over het ontwerp kaderwet specifiek welzijn*; van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, 's-Gravenhage, 1978.
23. T. Johnson, *Professions and Power*, London, 1972.
24. *Joint, Handreiking aan de instellingen voor algemeen maatschappelijk werk ten behoeve van het maken van een instellingenplan*, 's-Hertogenbosch, 1978.
25. H. M. Jolles en J. A. Stalpers, *Welzijnsbeleid en sociale wetenschappen; een kritische doorlichting van de knelpuntennota welzijnsbeleid*, Deventer, 1978.

26. E. Kalk, De moeizame driehoeksverhouding tussen inspraak, opbouwwerk en overheid, *Opbouwwerk*, no. 7, 1977.
27. M. Knapen, W. Bloemers, P. v. d. Heijden, De maatschappelijke positie van bijstandsccliënten, ITS, Nijmegen, 1978.
28. M. P. C. v. d. Krogt, Het Ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn en de decentralisatie van het welzijnsbeleid; een poging tot verduidelijking; deel 1 in: *Sociaal bestek* jrg. 40, no. 11, juni 1978, blz. 176-184; deel 2: idem, no. 12, blz. 196-204.
29. P. Kuypers, Decentralisatie is versterking van de staatsmacht. Planning zuigt welzijnswerk op in de bureaucratie. In: *Vorming*, jrg. 27, maart 1978, no. 3, blz. 143-151.
30. W. v. d. Leur (red.), *Opbouwwerk en gemeentelijk welzijnsbeleid*. Alphen aan de Rijn, 1979.
31. J. B. McKinley, Clients and Organizations, in: J. B. McKinley (ed.) *Processing People*, London, 1975.
32. M & O, Themanummer 'Interorganisatiele relaties', jrg. 32, 1978, nr. 1.
33. M. Meyer: Size and the structure of organizations. *Am. Soc. Rev.*, 1972.
34. A. L. Mok, *Beroepen in actie*, Meppel, 1973.
35. NRMW, *Overheid en Particulier Initiatief*, 's-Gravenhage, 1977 (Congresverslag).
36. T. Planken (red.) *Wordt planning een plaag? Tien deskundigen over beleidsplanning in gemeenten*, VNG, 's-Gravenhage, 1976.
37. A. Reinders, decentralisatie van het welzijnsbeleid. In: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 5, febr. 1978, no. 2, blz. 55-65.
38. Salco/NBV, *Handleiding tot het maken van een welzijnsplan; theoretische en praktische informatie ten behoeve van plaatselijke instellingen voor het sociaal-cultureel werk*, Utrecht, 1976.
39. E. Schumacher: *Small is beautiful*. London, 1973.
40. G. Smith, *Social Work and the sociology of organizations*, London, 1970, 1979 (rev. ed.).
41. G. Smith, Some research implications of the Seebom Report, in: *British Journal of Sociology*, 22 (1971), blz. 295-310.
42. J. Th. M. Snellen, *Benaderingen in strategieformulering*, Alphen aan de Rijn, 1975.
43. Vakgroep Sociologie van de hulpverlening Vrije Universiteit Amsterdam, *Decentralisatie en welzijnswerk, deel 1 t/m 4 en eindrapport A en B, 1977-1979*.
44. R. Turner e.a.: *Growth and resources (bibliography)*, Bradford, 1976.
45. VNG, *Van Plan tot Welzijn; handreikingen voor het maken van plan, programma en verordening*, Groene Reeks, no. 38, 's-Gravenhage, 1978.
46. A. A. Wentink, *Sociale planning in de verzorgingsstaat; mogelijkheden en beperkingen*, VUGA, Den Haag, 1976.