

TIEN JAAR RELATIEPROBLEMEN

**Verslag van de Onderzoekscommissie Welzijnswerk
naar het faillissement van stichting WING**

Groningen, maart 2005

Voorwoord

Een huwelijkstherapeut die na de scheiding te hulp is geroepen. Zo voelden we ons regelmatig. De betrokkenen met wie we spraken waren over hun grootste emoties heen en gaven stuk voor stuk heldere, rationele uiteenzettingen van wat er allemaal was voorgevallen, maar onderhuids school nog heel wat frustratie.

Tien jaar WING zijn goed te kwalificeren als tien jaar in een relatie die vanaf het begin onder druk stond en waarvan stukje bij beetje alle redenen wegvielen om ermee door te gaan. Met als gevolg dat er in 2004 geen acute crisis nodig was om er een punt achter te zetten.

Het nut van een therapeut die na de crisis komt, zit in de adviezen die hij geeft om te voorkomen dat de betrokkenen nogmaals in dezelfde ellende komen en daarmee opnieuw slecht weten om te gaan. Wij hopen dat onze conclusies en aanbevelingen deze rol zullen hebben.

Als Onderzoekscommissie Welzijnswerk hebben wij ons werk slechts kunnen doen dankzij de inbreng van velen. Wij danken Petra Maaskant, Martijn Kest en Dick Vrieling, allen werkzaam bij de griffie, voor hun grote inzet. Wij danken de personen die hun tijd en energie beschikbaar stelden voor de interviews die de commissie afnam. Voor sommigen betekende dat diep graven in het geheugen, voor een enkeling een emotioneel weerzien met WING. Wij danken allen die op verschillende wijzen hun kennis, ervaring en inzichten met betrekking tot het Groningse welzijnswerk met ons hebben willen delen. Het feit dat zo velen zich verbonden voelen met het welzijnswerk in Groningen stemt ons optimistisch over de toekomst. In het bijzonder danken we Paul Stolk, die zijn manuscript al ver voor de publicatie van zijn boek¹ aan ons beschikbaar stelde.

Remco Kouwenhoven
Peter Verschuren
Frank de Vries

¹ Paul Stolk: *De baan van de slinger*, Groningen, 2005.

INHOUD

1.	INLEIDING	4
2.	DEFINITIES: NAAR WELK WELZIJSWERK KIJKEN WE?.....	5
2.1	Afbakening van het onderzoek: welzijnswerk zoals WING dat uitvoerde	5
2.2	Welijnswerk, sociaal-cultureel werk en opbouwwerk.....	5
3.	WING VAN 1994 TOT 2004	7
3.1	Opzet en opbouw van dit hoofdstuk.....	7
3.2	De start (1994-1998)	7
3.3	De evaluaties (1996-1998)	8
3.4	Einde WIG, start Partners in Welzijn (1998-2000).....	9
3.5	De Taskforce (2000).....	10
3.6	Uitvoering van Partners in Welzijn (2000-2003).....	11
3.7	Eindfase 2003- 2004.....	12
3.8	WING in financiële termen	13
4.	DE GANG VAN ZAKEN ROND WING NADER BEKEKEN.....	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Waren de politieke doelen helder geformuleerd?.....	15
4.3	Hoe werden problemen geanalyseerd en beleid geformuleerd?.....	16
4.4	Hoe werden opdrachten gegeven aan instellingen?	18
4.5	Hoe vond de uitvoering plaats?.....	18
4.6	Hoe zagen toezicht en financiën eruit?	19
4.7	Hoe vinden evaluatie en benchmarking plaats?	21
5.	ERVARINGEN IN ANDERE GEMEENTEN.....	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Vergelijking van vier gemeenten	22
6.	CONCLUSIES	24
7.	AANBEVELINGEN.....	28
	BIJLAGEN.....	32
	Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden.....	33
	Bijlage 2. Gebruikte literatuur.....	35
	Bijlage 3. Verslag van de openbare vergadering van de onderzoekscommissie welzijnswerk, 25 januari 2005.....	36
	Bijlage 4. Onderzoeken naar aanleiding van failliete welzijnsinstellingen in Emmen en Amsterdam-Zeeburg.....	39
	Bijlage 5. De organisatie van het welzijnswerk in Apeldoorn	41
	Bijlage 6. De organisatie van het welzijnswerk in Den Haag	44
	Bijlage 7: Welzijnswerk in Stadsdeel Oud-West van de gemeente Amsterdam.....	47
	Bijlage 8: Welzijnswerk in Tilburg	49
	Bijlage 9: De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)	51
	Bijlage 10: Schets van de welzijnssector in Nederland.....	54
	Bijlage 11: Knelpunten en trends van de welzijnssector in Nederland	56
	Bijlage 12: Het WILL-project	58
	Bijlage 13: programmering in Apeldoorn	68

1. INLEIDING

In de zomer van 2004 is de Stichting Welzijn in Groningen (WING) failliet gegaan. De gemeenteraad heeft daarop het college van B&W opdracht gegeven onderzoek te (laten) doen naar de oorzaken van het faillissement van Stichting WING en de rol die de gemeente daarin heeft gespeeld.

Bij de bespreking op 24 november 2004 van dat onderzoek (dat is uitgevoerd als - beperkt - dossieronderzoek) was de gemeenteraad van mening dat de gestelde vragen onvoldoende beantwoord waren. Vervolgens heeft de raad door middel van een motie unaniem besloten tot instelling van een commissie ex. art. 84 Gemeentewet. Deze commissie heeft tot doel de volgende vragen te beantwoorden:

- welke lessen zijn er in "het veld" in Groningen geleerd over de organisatie van het welzijnswerk;
- welke adviezen heeft "het veld" voor de gemeenteraad voor de toekomstige organisatie van het welzijnswerk;
- welke ervaringen zijn er elders in het land opgedaan met de organisatie van het welzijnswerk.

Vervolgens is de genoemde onderzoekscommissie gevormd, die bestond uit de heer F. de Vries (PvdA), de heer P. Verschuren (SP) en de heer R. Kouwenhoven (VVD), voorzitter van de commissie. De commissie heeft in de maanden januari en februari 2004 het onderzoek verricht, daarbij ondersteund door de griffie en een extern bureau, Duintop Advies².

In het kader van het onderzoek is op verschillende manieren informatie ingewonnen:

- door bestudering van dossiers en beschikbare rapportages over WING;
- door interviews met een groot aantal betrokkenen (ruim 30 personen) uit ex-besturen en directies van WING, gemeentebestuur, dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn(OCSW), welzijnsinstellingen, ex-medewerkers en klanten. De uitkomsten van de interviews zijn, conform de afspraak met de geïnterviewden, in de rapportage verwerkt op een wijze die niet naar individuele gesprekspartners is te herleiden. In bijlage 1 is de lijst van geïnterviewden opgenomen;
- door een korte verkenning naar de vormgeving van het welzijnswerk in vier andere gemeenten in Nederland: Apeldoorn, Den Haag, Amsterdam-Oud West en Tilburg, en een korte verkenning naar welzijnsfaillissementen in Emmen en Amsterdam-Zeeburg;
- door een literatuurstudie naar landelijke trends en ontwikkelingen in de welzijnssector;
- door een openbare vergadering van de onderzoekscommissie met externe deskundigen en betrokkenen uit het veld. Deze avond is gehouden op 25 januari 2005. In bijlage 3 is een verslag van deze bijeenkomst opgenomen.

² Duintop Advies
www.duintop.nl
onderzoeker: drs. P.G. Hogendoorn

2. DEFINITIES: NAAR WELK WELZIJSWERK KIJKEN WE?

2.1 Afbakening van het onderzoek: welzijnswerk zoals WING dat uitvoerde

De commissie heeft in haar onderzoek gekeken naar het welzijnswerk dat de Stichting WING uitvoerde. WING hield zich in hoofdzaak bezig met opbouwwerk en sociaal cultureel werk. Daarnaast werden enkele andere activiteiten verricht (zoals opvoedingsondersteuning en "Tafeltje Dekje", de maaltijdvoorziening voor ouderen). Zaken als algemeen maatschappelijk werk, verslavingszorg en opvang van dak- en thuislozen vielen niet onder het takenpakket van WING en blijven hier dus buiten beschouwing.

Om de gang van zaken rondom WING beter te kunnen plaatsen, is het goed om inzicht te hebben in wat "welzijnswerk" is, en wat de onderdelen "sociaal-cultureel werk" en "opbouwwerk" daarbinnen zijn.

2.2 Welzijnswerk, sociaal-cultureel werk en opbouwwerk³

Wat is welzijnswerk?

We geven enkele definities van welzijnswerk.

1. Stimuleren dat mensen de regie over hun bestaan houden, of weer in handen krijgen.
2. Voorkomen dat mensen vastlopen door hen te stimuleren tot participatie in één of meer sociale verbanden. Daarbij kan het gaan om deelname aan het arbeidsproces, meedoen aan sport en cultuur, via vrijwilligerswerk, via zelforganisaties etc.
3. Ondersteunen van individuen en groepen bij het actief vormgeven van hun sociaal en cultureel leven, en stimuleren dat ze actief in de samenleving participeren.
4. Verbeteren van de maatschappelijke participatie van kwetsbare bevolkingsgroepen en het beïnvloeden van maatschappelijke verbanden om de mogelijkheden tot participatie te vergroten (NIZW, 1993).

Samengevat: welzijnswerk is gericht op "regie en participatie". Hoewel het welzijnswerk in principe is gericht op iedereen, gaat het in de praktijk toch vooral om diegenen die moeite hebben met participatie in de samenleving: mensen met een gebrek aan motivatie, kennis en vaardigheden of mensen in een maatschappelijk isolement. De belangrijkste onderdelen van het welzijnswerk zijn het sociaal-cultureel werk en het opbouwwerk. We geven nu definities daarvan.

Wat is sociaal-cultureel werk?

Sociaal-cultureel werk (SCW) is een verzamelterm voor werkvormen als tienerwerk, jongerenwerk, meiden-werk, ouderenwerk, vormingswerk, migrantenwerk, cursuswerk, kinderopvang. Het is gericht op leren en zelfontplooiën, door middel van sociaal-educatieve en sociaal-recreatieve activiteiten. Een informele, laagdrempelige sfeer is belangrijk om de doelgroep zover te krijgen dat ze meedoet. Vandaar het belang van ontspanning, ontmoeting, recreatie. Traditionele activiteiten op dit vlak zijn de soos, de instuif, koffieochtenden, hobbyclubs, creatieve middagen, gym- en conditietrainingen, spelletjesavonden enz. Een belangrijke voorwaarde is dat er geschikte ruimtes beschikbaar zijn waar mensen zich "thuis" voelen. Het SCW gebruikt daarvoor wijkcentra, club- en buurthuizen, jeugdthons en dergelijke.

³ Bron: Verweij-Jonker Instituut (2002), Lex Veldboer m.m.v. Jodi Mak "Trends in grootstedelijk welzijnswerk. De thema's, de identiteit, de knelpunten en de keuzes, verkend vanuit Rotterdam"

Wat is opbouwwerk?

Waar het SCW zich opwerpt als "huiskamer", is het opbouwwerk er juist op gericht burgers naar buiten te laten treden. Het werk zet aan tot participatie in maatschappelijke zin. Centraal staat het ondersteunen van initiatieven. De opbouwwerker heeft hierin een sociaal-organisatorische taak. Hij werkt aan verbindingen tussen groepen, en aan verbindingen tussen groepen en instanties. De opbouwwerker is een wegbereider: hij vangt geluiden op van burgers, signaleert barrières voor participatie, belegt vergaderingen, organiseert deskundigheidsbevordering en als de groep die begeleid wordt op eigen benen kan staan, trekt hij zich terug. Opbouwwerk is in die zin eindig. Een vaste rol als zaakwaarnemer is niet het uitgangspunt. Het gaat om tijdelijke, ondersteunende en zo mogelijk vernieuwende interventies gericht op vergroting van de actieradius en de democratische zeggenschap.

3. WING VAN 1994 TOT 2004

3.1 Opzet en opbouw van dit hoofdstuk.

In dit hoofdstuk geven we een kort chronologisch overzicht van het tienjarig bestaan van WING⁴. We hebben daarbij de geschiedenis ingedeeld in vier perioden: de start en de evaluaties, de Taskforce, Partners in Welzijn en het faillissement.

3.2 De start (1994-1998)

In 1994 besluit de gemeente Groningen om het sociaal-cultureel werk anders op te zetten⁵. De kernpunten van deze nieuwe opzet zijn:

- de doelstellingen van het welzijnswerk zijn participatie, integratie en maatwerk;
- een aantal bestaande instellingen fuseert tot één grote instelling: de Stichting WING (Welzijn in Groningen). WING telde na de fusie circa 240 medewerkers. In de fusie gaan de Stichting Buro Bewoners Deskundigen (SBBD), de Stichting Delta en de Stichting Welzijn Ouderen Groningen (SWOG) op, en ook het personeel van de wijk- en buurtcentra en de Vereniging Speeltuincentrale⁶. De fusie wordt op 1 oktober 1994 een feit. Vooralsnog blijven jeugdzorg, algemeen maatschappelijk werk, verslavingszorg, opvang van dak- en thuislozen en dergelijke buiten de fusie;
- WING is opgericht om een aantal doelstellingen te bereiken:
 - een centraal georganiseerd werkgeverschap, ondersteunende diensten en productontwikkeling;
 - centraal beheerde accommodaties;
 - niet meer naast elkaar deel-problemen aanpakken maar integraal werken, met breed inzetbare welzijnswerkers, die mogelijkheden voor jobrotation en loopbaanontwikkeling hebben;
 - het ondersteunen van wijkplatforms en vragen uit de wijk, niet alleen omdat dit paste binnen het nieuwe beleid waarbij de vraag uit de wijk sturend was⁷, maar ook omdat een monopolist zich dienstbaar dient op te stellen.
- het welzijnswerk dient wijkgebonden te zijn, enerzijds om de (soms minder mobiele) doelgroepen beter te bereiken, anderzijds omdat op die manier de doelstellingen (participatie, integratie en maatwerk) beter bereikt kunnen worden. Onderdeel van deze benadering is ook, dat in alle wijken welzijnswerk wordt aangeboden, niet alleen in "achterstandswijken". Bij een vast budget betekent dit ook een zekere "verdunding" van het welzijnswerk in de achterstandswijken;
- er komt een nieuw opdrachtgeversmodel, waarbij wijkorganisaties de vraag bepalen. Hiertoe wordt de "WIG-driehoek". ingesteld, waarbij "WIG" de afkorting is van "Wijk-Instelling-Gemeente". Inwoners van de wijk verwoorden hun welzijnsbehoeften, die de gemeente vervolgens vertaalt in concrete opdrachten, aansturing, financiële afspraken en dergelijke, waarna de instelling (dus WING) de opdrachten uitvoert. Ondanks deze wijk-filosofie wordt er vanuit de wijken gemengd gereageerd op de oprichting van WING. De

⁴ Zie voor een uitgebreidere beschrijving met veel persoonlijke invalshoeken het boek van Paul Stolk (*De baan van de slinger*, Groningen, 2005).

⁵ Overigens zijn in de aanloopperiode ook andere opties de revue gepasseerd, zoals het model van 4 à 5 breed werkende instellingen op stadsdeelniveau, aangevuld met centrale facilitaire diensten. Dat geldt ook voor de organisatievorm. WING was een stichting, maar in de beginperiode van WING werd al gesuggereerd dat WING eigenlijk een zelfstandig bestuursorgaan zo moeten zijn, omdat de gemeente nu "wel de lusten maar niet de lasten heeft". Op dit aspect komen we later uitgebreid terug.

⁶ De besturen van de buurtcentra en de Speeltuincentrale zijn wel zelfstandig gebleven en ontvingen ook zelfstandig subsidie van de gemeente.

⁷ Later gaan we in op dit beleid, het zogenaamde WIG-model.

formele zeggenschap van de wijk over het welzijnswerk wordt op prijs gesteld, maar het "opgaan" van de eigen buurtcentra en opbouwwerkers in WING wordt soms als een verlies ervaren;

- een belangrijk gegeven bij de vorming van de Stichting WING is dat deze wordt gecombineerd met een bezuiniging (een "efficiency-korting") van f 500.000 op het welzijnswerk. Hierbij is bepaald dat dit niet ten koste mag gaan van het uitvoerende werk. Daarnaast is bij de fusie in het sociaal plan vastgelegd dat er geen gedwongen ontslagen zouden vallen. Terugkijkend is de commissie van mening dat deze omstandigheden een sterke financiële druk op WING legden.

3.3 De evaluaties (1996-1998)

In 1996 is een tussenevaluatie naar het functioneren van WING gehouden, in 1998 gevolgd door een eindevaluatie (met de titel "De cirkel rond"). Uiteraard is hierbij ook het WIG-model onderzocht.

De conclusies van de evaluaties zijn dat het WIG-model in de praktijk niet goed functioneert. Gemeente en welzijnsstichting(en) formuleerden in de periode vóór het WIG-model zelf oplossingen voor de wijk, vanuit hun eigen deskundigheid en engagement, maar moesten nu nadrukkelijk rekening houden met de wensen en opvattingen van de wijk. De gemeente moest daarbij leren om als "dienstverlener" aan de kant van de wijk te staan en heldere opdrachten aan WING te verstrekken, die WING vervolgens moest uitvoeren. Zowel de gemeente als WING hadden moeite met deze omschakeling⁸. Uit de evaluaties blijkt dat gemeente en WING allebei de neiging hadden om de wijk te "overrulen"⁹.

Bovendien werden de Wijkplatforms nogal ambtelijk opgezet, en hielden ze zich in hoofdzaak bezig met vergaderingen en het schrijven en bespreken van nota's. In de eindevaluatie ("De driehoek rond") wordt gesproken over *".....een bureaucratische en abstracte vorm van participatie, een vorm die vooral geschikt is voor vergadertijgers en niet voor de doorsnee vrijwilliger of wijkbewoner"*. Verder wordt geconstateerd dat:

- er weinig overeenstemming is tussen partijen (met name gemeente, gebruikers en WING) over doel, taak, inhoud en reikwijdte van het sociaal-cultureel werk;
- de taakaftakening tussen gemeente en WING onduidelijk is;
- het aanbieden van welzijnswerk in de hele stad kan leiden tot te weinig aandacht en geld voor de achterstandswijken;
- de monopoliepositie van WING problematisch is;
- WING er te weinig in is geslaagd een helder beeld van haar producten te geven
- de resultaten van WING (kijkend naar de hoofddoelstellingen participatie, integratie en maatwerk) niet meetbaar zijn;
- de gebruikers matig tevreden zijn (2,5 op een 5-punts schaal);
- de communicatie tussen WING en gemeente goed is.

De laatste conclusie trof de commissie als opmerkelijk. Ze past echter in het beeld dat de commissie heeft gekregen van een sterk wisselende relatie van WING met de gemeente,

⁸ Hierbij moet bedacht worden dat voor heldere opdrachten afgebakende producten en prijzen nodig zijn, net als evaluaties na afloop. Een dergelijke "objectivering" is anno 2005 heel gebruikelijk, maar was medio jaren negentig nog nieuw voor de sector.

⁹ Met dit "overrulen" bedoelen we dat de gemeente soms eigenmachtig wijzigingen aanbracht in de plannen van de wijk (tot ergernis van de wijk), en dat WING op zijn beurt moeite had om plannen van de wijk te accepteren als die ingingen tegen de eigen opvattingen.

waarin positieve oordelen over de onderlinge samenwerking en communicatie worden afgewisseld met negatieve meningen.

Al met al is er inhoudelijk dus nogal wat aan te merken op de uitvoering van het welzijnswerk in die periode. Ook financieel gaat het niet goed met WING in deze periode. De gemeente moet bijspringen met een eenmalige subsidie en een lening (zie paragraaf 3.7).

3.4 Einde WIG, start Partners in Welzijn (1998-2000)

Mede door de evaluaties concludeert de gemeente in 1998 dat het WIG-model niet werkt, en trekt zij het opdrachtgeverschap weer naar zich toe. Daarbij wil de gemeente komen tot een zakelijkere opdrachtgevers-opdrachtnemersverhouding. Hiertoe wordt het project Partners in Welzijn opgestart, dat de volgende uitgangspunten en doelen heeft:

- de gemeente haalt (samen met bewoners) de vraag op en is vervolgens de opdrachtgever;
- voor goede opdrachten zijn heldere definities nodig van producten, kostprijzen, doelen en resultaten, plus een goede afbakening van taken en bevoegdheden;
- er wordt gestreefd naar een fusie van WING met MJD¹⁰ en Giska¹¹.

In deze jaren verslechtert de verhouding tussen de gemeente en WING. De partijen verwijten elkaar een gebrek aan visie¹². In een ambtelijke rapportage (besproken in juni 1999 met de raadscommissie) wordt melding gemaakt van flinke financiële problemen bij WING, en wordt geconcludeerd dat "een bezuiniging van f 550.000¹³ zonder productieverlies een te zware opgave was voor WING".

OCSW ziet in 1999 en begin 2000 de volgende problemen toenemen:

- de communicatie en afstemming tussen WING en OCSW verloopt stroef;
- financieel, organisatorisch en inhoudelijk "gaat het bergaf", "de organisatie is stuurloos";
- WING bereidt zich, naar de mening van OCSW, niet goed voor op het komende aanbesteed-traject, waar MJD en Giska dat wel doen;
- Er is wrijving over geld en subsidies, waarbij OCSW WING verwijt te veel te denken vanuit geld. WING zou menen recht te hebben op budgetten en daarvoor producten te kunnen leveren, terwijl OCSW de bedragen ziet als maxima die zijn gereserveerd voor een bepaalde prestatie.

Uit een OCSW-notitie uit 2000 blijkt dat van de bezuiniging van f 550.000 uit 1994 zes jaar later f 390.000 is gerealiseerd¹⁴. Om de resterende bezuiniging op te vangen besluit WING in 2000 over te gaan tot productievermindering. Tegelijkertijd met de besparingen bij WING is er echter een nieuw financieel probleem gegroeid: doordat de stijging van de CAO-lonen niet geheel, dan wel met vertraging is vergoed¹⁵, is een nieuw "gat" ontstaan van f 500.000, dat is gedekt met een lening.

¹⁰ MJD was zelf al een fusieproduct van het Algemeen Maatschappelijk Werk en Bureau Sociaal Raadslieden.

¹¹ Giska hield zich bezig met jeugd- en jongerenwerk

¹² WING klaagt over de veelheid aan projecten en projectleiders; OCSW is op haar beurt ontevreden met het gebrek aan visie en vernieuwing bij WING, en het gebrek aan goede informatie, zodat de dienst zich gedwongen voelt om zich steeds intensiever met WING bezig te houden.

¹³ Gedoeld wordt op de bezuiniging van f 550.000 uit 1994.

¹⁴ Hiermee is de realisatie aanzienlijk minder vlot verlopen dan geraamd. In 1994 werd namelijk geschat dat van de bezuiniging van f 550.000 reeds f 130.000 door Delta was gerealiseerd en dat WING in 1994 nog eens f 350.000 zou kunnen bezuinigen, waarmee al in 1994 een totale bezuiniging van f 480.000 zou zijn behaald (bron: E&Y rapportage, november 2004).

¹⁵ De gemeente Groningen paste een inflatie-correctie toe, waarbij gestegen kosten van WING (vooral door CAO-loonstijgingen) pas na enkele jaren werden gecompenseerd. Met andere woorden: de inflatiecorrectie in

3.5 De Taskforce (2000)

De commissie stelt vast dat WING door de gemeente in het eind van de jaren negentig wordt gezien als ongezonde organisatie. Binnen de gemeente circuleren verschillende scenario's over de toekomst van WING, uiteenlopend van het gezondmaken en versterken van WING tot aan het stoppen met WING om met één of meer andere organisaties een nieuwe start te maken.

Om een analyse te maken van de problemen rond WING en te komen met oplossingen, wordt in 2000 een Taskforce ingesteld. Deze taakgroep bestaat uit vertegenwoordigers van OCSW en WING, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.

De Taskforce concludeert na haar onderzoek onder meer dat:

- de veelheid aan activiteiten bij WING de aansturing moeilijk maakt;
- WING te weinig haar grenzen heeft aangegeven in contacten met de gemeente;
- WING een onevenwichtige personeelsopbouw heeft, waarbij niet-professionele medewerkers worden ingezet op belangrijke en moeilijke agogische taken;
- het ziekteverzuim oploopt en inmiddels 12% bedraagt;
- er sprake was van een stroom van klachten van afnemers,
- er sprake was ad-hoc beslissingen en demotivatatie van het personeel;
- er een slechte communicatie was binnen WING en tussen WING en de gemeente;
- de gemeente geen heldere en doortastende rol heeft gespeeld en onduidelijk aanstuurt, vanuit zowel OCSW als Stadsdeelcoördinatie, terwijl er ook vanuit de politiek regelmatig wensen op WING af komen;
- de kostprijs van WING niet hoger ligt dan het gemiddelde in de sector;
- WING géén eigen vermogen heeft, en een liquiditeitspositie van minus 1,4 miljoen gulden. Dit laatste probleem wordt opgelost met extra voorschotten;
- een eigen vermogen van + 1,4 miljoen ideaal zou zijn.

De analyse is sterk negatief over zowel de gemeente als over WING, maar eindigt met een sterk positieve wending: ".....de lucht lijkt te klaren....er wordt samengewerkt.....plotseling lijken er organisatieonderdelen te zijn waar weinig aan schort.....we hebben opvallend veel veerkracht aangetroffen bij de medewerkers.....ook de relatie tussen OCSW en WING is de laatste maanden verbeterd, er ontstaat langzamerhand een situatie van schouder aan schouder.....".

De Taskforce overweegt voordat zij overgaat tot aanbevelingen twee opties: doorgaan met WING, en dan dus de organisatie gezondmaken, of stoppen met WING, en de taken bij anderen neerleggen (genoemd worden Giska en MJD). De Taskforce kiest voor de eerste mogelijkheid, vanwege het uiteindelijk toch positieve oordeel over de perspectieven van WING, en vanwege pragmatische redenen. De Taskforce geeft aan dat het beëindigen van de subsidierelatie met WING tot hoge wachtgeld-kosten zou leiden, en dat Giska en MJD wellicht het werk niet aan zouden kunnen.

De Taskforce komt met een aantal voorstellen om het tij te keren:

- een financiële injectie in WING ter versterking van het eigen vermogen. De Taskforce geeft aan dat het ideaal (een eigen vermogen van +1,4 miljoen gulden) wellicht moeilijk

het gemeentefonds (het "accres") werd pas later doorgegeven aan WING. In de tussentijd meende WING een claim op de gemeente te hebben. WING dacht "dat het allemaal wel goed zou komen", dat na de magere jaren een "inverdien-effect" zou optreden. Maar volgens verschillende zegslieden zijn de gelden waar WING recht op dacht te hebben niet of slechts ten dele uitbetaald, en heeft het inverdien-effect zich nooit voorgedaan.

haalbaar is, maar dat met twee maatregelen het eigen vermogen op minimaal f 350.000 kan worden gebracht, wat de Taskforce als minimumniveau beschouwt;

- een eenmalig bedrag (een lening, maar liever een eenmalige bijdrage) van f 500.000 – f 700.000 voor het verbeteren van de liquiditeitspositie van WING;
- het oplossen van het gat van f 500.000 in de begroting van 2000 via een gemeentelijke bijdrage en eventueel taakvermindering;
- voorkomen van financiële tekorten in de toekomst (de Taskforce signaleert een structureel tekort van f 500.000) door de productie te verminderen of de subsidie te verhogen;
- een gezamenlijk optrekken van MJD, Giska en WING, toewerkend naar een holding met drie werkorganisaties, met daarbij behorend een budget van f 500.000 om te investeren in personeel;
- de vorming van een nieuw bestuur en nieuwe directie van WING.

Het college van B&W neemt de aanbevelingen gedeeltelijk over, en besluit onder andere tot een eenmalige injectie van f 700.000 voor WING plus f 500.000 voor alle instellingen samen als ontwikkeltraject. WING neemt afscheid van zijn directeur en huurt een interim-directeur in. Er komt een nieuw bestuur en van een klein aantal medewerkers wordt afscheid genomen. Door vertrekpremies en de inhuur van de interim-directeur lopen de kosten bij WING op.

De commissie ziet in deze Taskforce-periode de twee botsende meningen over WING: "ontmantelen" versus "versterken". De Taskforce lijkt aanvankelijk op de eerste conclusie aan te koersen, maar kiest uiteindelijk, mede om pragmatische redenen, voor het versterken van WING. Binnen de gemeente Groningen was er echter onvoldoende draagvlak voor het voluit volgen van de lijn van de Taskforce. De aanbevelingen worden dan ook maar gedeeltelijk overgenomen door het College. Dat geldt vooral voor de financiële aspecten. Al met al ziet de commissie dat WING na de Taskforce wel is versterkt, maar onvoldoende om werkelijk gezond te zijn.

3.6 Uitvoering van Partners in Welzijn (2000-2003)

WING is, na de (gedeeltelijke) uitvoering van de aanbevelingen van de Taskforce, weer in rustiger vaarwater terecht is gekomen. Financieel gaat het WING in de jaren 2001 en 2002 redelijk.

Nu kan het project Partners in Welzijn weer verder gaan. Zoals eerder vermeld heeft dit project de volgende doelen: de gemeente haalt (samen met bewoners) de vraag op en is vervolgens de opdrachtgever; voor goede opdrachten zijn heldere definities nodig van producten, kostprijzen, doelen en resultaten, plus een goede afbakening van taken en bevoegdheden; er wordt gestreefd naar een fusie van WING met MJD en Giska.

De instellingen en de gemeente gaan met wisselend enthousiasme¹⁶ aan de slag met dit project. WING krijgt lof van de gemeente voor de heldere en gedetailleerde offertes.

Toch worden de hoofddoelstellingen van het project niet behaald:

¹⁶ De commissie heeft echter signalen ontvangen dat binnen de dienst OCSW het enthousiasme niet algemeen was. Binnen de dienst formuleerden beleidsmedewerkers beleid op stedelijk niveau, waarbij de vertaling naar de verschillende wijken werd gedaan door de uitvoerende instellingen. Nu moest een omslag worden gemaakt naar wijkspecifiek beleid, waarin wijkwelzijnscoördinatoren (later wijkcoördinatoren geheten) de leiding hadden. De commissie heeft de indruk dat de belangentegenstelling van beleidsmedewerkers en wijkcoördinatoren het succes van het wijkgerichte werken (wat een politieke keus in Groningen was) heeft belemmerd.

- de fusie van de instellingen komt niet van de grond. De commissie krijgt uit de gesprekken de indruk dat de andere partijen, en in het bijzonder MJD, onvoldoende overtuigd waren van de meerwaarde van een fusie. Na het onverwachte¹⁷ faillissement van Giska in de zomer van 2003 komt het streven naar een fusie volkomen stil te liggen;
- het offerte-proces verwordt in de loop der tijd tot een proces dat WING, Giska en MJD als bureaucratisch ervaren;

De commissie constateert dat het project Partners in Welzijn nooit formeel is geëvalueerd en afgesloten, maar lijkt te zijn "doodgebloed", zo rond 2002, 2003¹⁸.

De commissie denkt dat het ontbreken van een éénduidige visie aan de kant van de gemeente op wijkgericht werken ook een rol speelt in het wegzakken van Partners in Welzijn. Na het vertrek van de meest betrokken ambtenaar kwam het project stil te liggen. Ook speelt mee dat er in die periode een wisseling van wethouders was, zodat de benodigde politieke aandacht wellicht ook tijdelijk verminderde.

3.7 Eindfase 2003- 2004

Bij WING treedt in 2003 een nieuwe directeur aan, als opvolger van de interimmer. Deze ziet de slepende financiële tekorten die ook na de Taskforce zijn blijven bestaan, en wil ze met een nieuwe aanpak structureel oplossen door:

- het beslechten van een aantal financiële geschillen. Er zijn claims en vorderingen van WING op de gemeente waar de partijen al jarenlang van mening over verschillen. De nieuwe directeur wil deze geschillen definitief beëindigen (en gaat daarbij uit van het gelijk van WING);
- een oplossing voor liquiditeitsproblemen van WING, waarmee de liquiditeit met € 500.000 zou toenemen¹⁹;
- eventuele financiële tekorten in alle openheid neerleggen bij de opdrachtgever, en niet meer trachten om als WING "het onmogelijke te doen";
- het opnieuw berekenen van de kostprijs, en het doorrekenen van de productieafspraken met de gemeente volgens deze nieuwe kostprijs. Waar dit tot tekorten leidt, legt WING de vraag bij de gemeente neer: "zegt u welke taken we moeten schrappen, of verhoogt u het budget". WING kiest voor deze opstelling, omdat ze van mening is dat deze (politieke) afwegingen niet thuishoren bij de uitvoerder, maar bij de opdrachtgever (de gemeente);
- een plan om geleidelijk aan de (structurele) financiële tekorten in te lopen.

WING gaat tegen de bovenstaande achtergrond aan de slag met het opstellen van een nieuwe subsidieaanvraag. In deze periode lopen de spanningen tussen WING en de gemeente op. De gemeente is ontevreden over de plannen die WING voorlegt, omdat ze de indruk heeft dat WING geen visie heeft, wegloopt voor lastige keuzes, en alle financiële consequenties op het

¹⁷ "Inmiddels weten we dat Giska in de zomer van 2003 failliet is gegaan en die consequentie is uit de berichtgeving in de tweede tussenrapportage 2002 van OCSW volstrekt niet af te leiden". Jaarverslag 2003 en onderzoeksplan 2004, Rekenkamercommissie Gemeente Groningen.

¹⁸ In 2003 stelde de Werkgroep Contractfinanciering de notitie "Contractfinanciering, op basis van de kostprijs" op. Hierna gebeurde er weinig meer op het gebied van Partners in Welzijn.

¹⁹ Een belangrijke oorzaak lag in de betaling van gelden vanuit de buurthuizen aan WING. De buurthuizen betaalden vaak niet of te laat (De buurthuizen waren soms ontevreden over WING, en wisten daarnaast dat WING niet snel deurwaarders stuurde. Daarom gingen de rekeningen van WING vaak "onderop de stapel") en hadden (volgens WING) inmiddels een betalingsachterstand van € 500.000. WING stelde voor dat OCSW dit bedrag voor zijn rekening zou nemen en zou verrekenen met de buurtcentra. Hiermee zou het liquiditeitsprobleem grotendeels zijn opgelost. Voor de toekomst stelde WING voor om de gelden rechtstreeks naar WING over te maken, in plaats van via de omweg langs de buurtcentra.

bord van de gemeente legt. Daarnaast is de gemeente ontevreden over de kostprijsverhoging en de financiële claims, die naar de mening van de gemeente onvoldoende zijn onderbouwd.

De commissie ziet dat er in deze fase een aantal keren contact is tussen directie en bestuur van WING en de wethouder, en ook op ambtelijk niveau zijn er contacten. De gemeente (dienst OCSW en wethouder) dringt er krachtig op aan dat WING met betere plannen komt. De WING-directie komt met een aantal voorstellen, waar de gemeente echter ontevreden over is. De spanning tussen WING en gemeente loopt op. In februari 2004 maakt het College aan WING zijn zorgen over de financiële toestand kenbaar. Mede naar aanleiding daarvan stelt WING een aantal reddingsplannen op, die echter niet voldoen aan de eisen die de gemeente stelt.

Tenslotte wordt de directeur door het bestuur van WING op non-actief gesteld. De laatste versie van de subsidie-aanvraag van WING wordt daarop door OCSW negatief beoordeeld. OCSW laat vervolgens een accountant een doorlichting maken van WING. Hieruit komt naar voren dat WING er financieel slecht voorstaat. Al met al heeft de dienst OCSW onvoldoende vertrouwen meer in WING en adviseert ze negatief aan B&W over de subsidieaanvraag over 2004. De bevoorschotting wordt stopgezet. Op 23 juni 2004 wordt door het bestuur surseance van betaling aangevraagd. Op 30 juni wordt het faillissement uitgesproken.

3.8 WING in financiële termen

Financiële moeilijkheden en extra injecties

1994: er wordt een bezuiniging van f 550.000 opgelegd aan WING. Hiervan zou, zo is de inschatting bij de start van WING, 130.000 opgevangen worden door Delta (dus nog voordat WING van start gaat), en is de schatting in het fusiedocument van WING was dat WING zelf in 1994 nog eens f 350.000 kan realiseren.

12 november 1996: ter leniging van de financiële nood ontvangt WING een eenmalige subsidie van f 434.000 plus een lening van f 500.000. Deze lening wordt in de jaren daarna afgelost.

1998: de liquiditeitspositie van WING is slecht. De gemeente schroeft de bevoorschotting op met f 365.724. In juli 1998 wordt gesproken over plannen van de rekenkamer om WING door te lichten, maar in september van dat jaar wordt besloten dat toch niet te doen.

1999: de financiële positie is nog steeds slecht. De bevoorschotting gaat verder naar boven, naar f 680.000. De meerjarenbegroting van WING laat een verder oplopend tekort zien, vooral door de stijgende CAO-lonen. De gemeente is van mening dat WING te weinig doet om de tekorten te verminderen.

In juni besluit de gemeente om samen met WING de opbouw van het weerstandsvermogen te onderzoeken, een overbruggingsregeling te zoeken voor de problematiek van de CAO-welzijn en de vervroegde bevoorschotting geleidelijk af te bouwen. In december 1999 ontstaat bij WING echter (weer) een acuut liquiditeitsprobleem (van f 300.000). De gemeente past het bij, ondanks het voornemen de bevoorschotting juist af te bouwen. Wel eist de gemeente een veel beter inzicht in de financiën van WING en een voorstel van WING om de financiële situatie te verbeteren.

In het jaar 2000 verstrekt de gemeente aan de hand van het Taskforce-rapport éénmalig f 750.000 aan WING.

In 2004 acht de gemeente de stand van zaken bij WING dermate zorgwekkend dat de bevoorschotting wordt stopgezet. Als reactie daarop vraagt het bestuur van WING surseance van betaling aan, wat gevolgd wordt door het faillissement van WING.

Omvang van de reguliere subsidies aan WING

Om een indruk te geven van de financiële omvang van het welzijnswerk zoals WING dat uitvoerde geven we in de volgende tabel aan hoeveel subsidie de gemeente jaarlijks verstrekte. De cijfers hebben betrekking op de periode vanaf 2000, cijfers van de periode daarvoor zijn moeilijker te verkrijgen.

	2000	2001	2002	2003	2004
Structurele subsidie	3.992	4.201	4.305	5.423	3.649
Subsidies MGW		87	152	40	
Incidentele steunverleningen	340	113	113		
Overige subsidies	369	762	1129	393	98
Totalen	4.701	5.163	5.699	5.856	3.747

Bron: opgave dienst OCSW.

De structurele subsidie loopt tussen 2000 en 2003 sterk op, volgens OSCW door loon/prijscompensatie, nieuw beleid en het structureel maken van aanvankelijk incidentele of projectmatig subsidies. De opgegeven subsidies omvatten ook de kosten voor ambtenaren die vanuit OCSW bij WING gedetacheerd waren²⁰. In de tabel zijn niet de bedragen opgenomen die via de besturen van buurt- en wijkcentra naar WING vloeiden. WING zond hen namelijk facturen voor geleverde ondersteuning (zie ook paragraaf 4.3).

Over het jaar 2004 wordt minder subsidie verstrekt. De verklaring is dat WING halverwege dat jaar failliet ging en er dus maar een gedeelte van het jaar subsidie is ontvangen.

De kostprijsdiscussies

In 2003 stelde de Werkgroep Contractfinanciering de notitie "Contractfinanciering, op basis van de kostprijs" op. De kostprijsdiscussie komt bij WING in eind 2003 en begin 2004 terug, als WING de kostprijzen berekent en via een opslag op de kostprijzen de financiële tekorten wil gaan inlopen. WING en gemeente blijken dan sterk verschillend over dit onderwerp te denken.

²⁰ Soms sprongen OCSW-medewerkers bij in de uitvoering van het beleid, dan wel wilden ze de overstap naar de praktijk maken, en werden ze bij WING gedetacheerd. Dit geeft overigens aan hoe sterk de verwevenheid van opdrachtgever en opdrachtnemer was.

4. DE GANG VAN ZAKEN ROND WING NADER BEKEKEN

4.1 Inleiding

- *In dit hoofdstuk kijken we meer in detail naar de zaken die volgens relevant zijn voor een beoordeling van de ontwikkelingen rond WING. We doen dat aan de hand van een aantal vragen: werden de politieke doelen helder geformuleerd?*
 - hoe werden de probleem-analyses gemaakt, en hoe werd beleid geformuleerd?
 - hoe werden opdrachten gegeven aan instellingen? hoe vond de uitvoering plaats?
 - hoe vonden toezicht en financiële afrekening plaats?
 - hoe vonden evaluatie en benchmarking plaats?

4.2 Waren de politieke doelen helder geformuleerd?

De commissie is van oordeel dat de politieke doelen niet helder werden geformuleerd, en dat daardoor WING niet met een duidelijke opdracht op pad gestuurd werd. De discussies over WING en welzijnswerk gingen veel over de vorm, en weinig over de inhoud. Er was veel gesteggel over de wijze van inkopen, over kostprijzen, over de vraag of er één centrale, dan wel vier stadsdeelsgewijze instellingen moeten zijn, en veel minder discussie over vragen als:

- Welke rol heeft het welzijnswerk in de hedendaagse samenleving? Volgens sommigen is het welzijnswerk in zijn totaliteit achterhaald²¹, en er is landelijk een bredere herbezinning gaande op de rol en plaats van het welzijnswerk (zie ook bijlages 10 en 11). Van deze discussie was in Groningen tot voor kort weinig terug te vinden;
- moeten er buurtcentra in alle wijken zijn, ook in de welgestelde wijken? Hoe moet de relatie zijn tussen accommodatiebeleid en welzijnswerk?
- is welzijnswerk alleen voor achterstandsgroepen of voor iedereen?

De volgende citaten geven dit weer.

"Ik mis een inhoudelijk scherp debat, waarin ook wat te kiezen valt. Nu is het toch vaak alles en iedereen te vriend houden, een beetje pappen en nathouden, en ook nog zonder de financiële consequenties daarvan onder ogen te durven zien."

"Welzijnswerk kan maar een klein deel van de problemen oplossen. Andere zaken moeten worden opgelost door middel van ingrijpen in de woonomgeving, dus liggen bij corporaties, herstructurering en dergelijke. Ook het hebben van werk is van belang. En veel andere zaken zijn gewoon niet op te lossen. Laten we daar maar eens duidelijk in zijn, en al die pretenties laten varen. Het welzijnswerk kan maar heel weinig hoor."

"Ik vind dat in geval van problemen in wijken er te snel naar het welzijnswerk wordt gekeken. Als er problemen met groepen jongeren zijn, is vaak de beste manier om de aanvoerders eruit te pikken en die door de politie te laten aanpakken."

"WING moest overal zijn, en alles doen, voor te weinig geld"

Waardoor waren de politieke doelen niet helder? Naar de mening van de commissie spelen meerdere zaken een rol

²¹ Welzijnswerk zou achterhaald zijn omdat het inwonertal van achterstandswijken afneemt; het opleidingsniveau en inkomen is gestegen; de aansluiting bij nieuwe allochtone achterstandsgroepen is mislukt; er sprake is van individualisering, en dus weinig belangstelling voor collectieve zaken; allerlei voorzieningen zijn verzelfstandigd, zoals kinderopvang, educatie e.d., en er alleen "vrijtijdsvulling" overblijft, met echter forse concurrentie van de commerciële vrijetijdsindustrie (sportclubs, de televisie e.d.); een kerntaak (brugfunctie tussen overheid en burgers) is weggevalen met het wijkgerichte werken van de gemeente.

- de aard van het welzijnswerk. Enerzijds wil men de bewoners zelf het roer in handen geven, anderzijds wil men ook als politiek een lijn uitzetten. In het verlengde hiervan ligt het door elkaar lopen van verschillende doelstellingen: bewoners zichzelf laten ontplooiën, maar ook het terugdringen van overlast;
- de politieke gevoeligheid van welzijnswerk. Het werk ligt letterlijk "op straat" en is veelal gericht op zwakkere groepen. De politiek neemt liever geen pijnlijke beslissingen op dit gebied, maar is anderzijds ook niet bereid om onbeperkt budgetten ter beschikking te stellen. Bovendien wordt er bij incidenten (overlast van groepen jongeren, problemen tussen bewoners en de politie e.d.) snel naar het welzijnswerk gekeken. Al met al is er geen duidelijke lijn;
- het idee dat "iedereen" verstand heeft van welzijnswerk. Verslaafdenzorg of maatschappelijk werk wordt als "vak" gezien waar de politiek zich inhoudelijk niet mee bemoeit, terwijl van die terughoudendheid bij het welzijnswerk geen sprake is.

4.3 Hoe werden problemen geanalyseerd en beleid geformuleerd?

De commissie is van oordeel dat er te weinig goede probleem-analyses werden gemaakt, en dat het ontbreken van heldere politieke doelen zich vertaalde in een onduidelijk beleid.

Er was weinig aandacht voor scherpe analyses, met vragen als:

- in welke wijken zitten de problemen vooral;
- kunnen de problemen het beste door WING worden opgelost of moeten anderen (corporaties, sociale dienst, politie) dat doen;
- hoe effectief is het welzijnswerk van de afgelopen 20 jaar geweest, en wat leren we daaruit?

In de tijd van het WIG-model moesten de analyses door wijkplatforms worden gedaan. In de evaluatie bleek dat in de meeste wijken te hoog gegrepen te zijn, ook al doordat de ondersteuning van de platforms te wensen overliet.

"WING ondersteunde de wijkplatforms onvoldoende. De wijkplatforms hebben weinig kans gekregen, zijn daarna in een ambtelijk geheel verzand, en toen beëindigd. Op zich was het idee erg goed".

"Ik vind dat je vrijwilligers in moet zetten voor dingen die zij goed kunnen en leuk vinden. Dat is niet vergaderen over beleidsnota's, en ook niet vergaderen over het onderhoud van het gebouw, maar wel het opzetten van leuke activiteiten in de buurt".

Sommige gesprekspartners hadden fundamentele kritiek op het feit dat de wijken niet alleen analyses maakten, maar ook moesten aangeven waar het geld op ingezet moest worden:

"Moet je vrijwilligers belasten met verdelingsvragen? Ik vind van niet, ik vind dat een politieke afweging"

De commissie heeft uit de gesprekken de indruk gekregen dat de gemeente en WING, mede door het ontbreken van heldere politieke doelen en scherpe analyses, een groot aantal projecten startten, zonder dat daarbij een duidelijke grote lijn aanwijsbaar was. Hierbij speelt een rol dat WING evenmin een scherpe inhoudelijke visie op welzijnswerk ten toon spreidde en daarom geen tegenwicht kon bieden aan het gebrek aan helderheid bij de gemeente.

Bovendien is bij de commissie het beeld ontstaan dat er noch van de gemeente, noch van WING veel impuls voor innovatie uitging. Dit uitte zich op verschillende manieren:

- er kwam onvoldoende aansluiting bij allochtone groepen;

- er was te weinig aansluiting bij de jeugd, onder andere doordat te weinig pakkende benaderingen werden ontwikkeld²²;
- in de WIG-periode werden geen inspanningen verricht om op een creatieve, minder ambtelijk manier de inwoners te betrekken bij het werk;

Kijken we verder naar het beleid, dan constateert de commissie dat er te weinig is gedaan om de verschillende vormen van welzijnswerk te bundelen²³ (wat opvallend is, omdat WING zelf vanuit een bundelingsgedachte is ontstaan).

Al met al bleef de grote lijn, het "wat", dus vaag, maar het "hoe" werd strak en gedetailleerd omschreven. Hierdoor had WING weinig ruimte voor een eigen invulling. De commissie constateert dat WING en OCSW nauw met elkaar verweven waren. WING kreeg niet een beperkt aantal globale richtlijnen aan het begin van het jaar, maar voerde een groot aantal projecten en deel-projecten uit voor de gemeente. Het was geen uitzondering dat er 60 deelprojecten tegelijkertijd liepen. Over al deze projecten werd gecorrespondeerd met OCSW, en de dienst stuurde actief mee in de projecten.

Medewerkers van OCSW dachten op detailniveau mee over de projecten. Er houden zich aan de kant van de gemeente dan ook veel mensen met welzijnsbeleid bezig: bij de dienst OCSW alleen al zijn dat (in 2004) 22 beleidsmedewerkers en 6 subsidiemedewerkers; samen ruim 22 fte²⁴. Soms werden medewerkers over en weer gedetacheerd. Opdrachtgever en opdrachtnemer raakten verzeild in een woud van projecten, waarvan de uitvoering alle aandacht vroeg. De complexiteit die hieruit voortvloeyde, werd nog versterkt doordat "Welzijnsgeld" werd ingezet via drie sporen: er ging geld naar accommodaties, er ging geld naar WING, en er ging geld naar Speeltuinenverenigingen en Bewonersorganisaties. Vervolgens zonden de partijen elkaar over en weer rekeningen voor geleverde diensten. In de ogen van de commissie is dit een vorm van "rondpompen" van overheidsgeld, die leidt tot ondoorzichtigheid.

"WING en OCSW hebben elkaar lange tijd bezig gehouden met te gedetailleerde opdrachten en geruzie over geld. OCSW vond dat WING alleen vanuit geld dacht en geen inhoudelijke visie had, terwijl WING vond dat de gemeente structureel te weinig betaalde en niet aangaf wat ze nu wel en niet wilde. Hierin is al met al erg veel negatieve energie gaan zitten".

²² Zo werd met sport of computers nauwelijks iets gedaan, toch twee thema's die grote groepen jongeren aanspreken. Een gesprekspartner zei het als volgt: "Sport staat gevoelsmatig ver af van de geitenwollensokken-welzijns cultuur. Om over vechtsporten, die allochtone jongeren vaak aanspreken, maar helemaal te zwijgen". Een ander zei: "Spelcomputers werden niet neergezet in buurtcentra, want die werden gezien als een " passieve en onwenselijke vorm van vermaak".

²³ Gesprekspartners wezen bijvoorbeeld naar de opvoedingsondersteuning, waar WING, HVD, Jeugdzorg,, Thuiszorg en GGD naast elkaar werkten.

²⁴ Bron: opgave OCSW. Hoeveel FTE er bij andere diensten mee bezig zijn heeft de commissie niet kunnen achterhalen.

4.4 Hoe werden opdrachten gegeven aan instellingen?

De opdrachtverlening verliep naar het oordeel van de commissie te weinig gestructureerd. In plaats van te werken met een beperkt aantal globale opdrachten, gaf de gemeente een reeks van deelopdrachten aan WING, verspreid over het jaar. WING voerde daarbij de opdrachten uit, regelmatig ook als er nog geen beschikking was en financiële dekking. Men ging er vanuit dat het wel goed zou komen, wat meestal ook zo was. Wel duurde het beschikkingsproces soms erg lang.

"Eigenlijk hadden bestuur en directie moeten zeggen wij gaan alleen aan het werk met een formele opdracht en tegen een reële kostprijs, maar wat moesten ze? Ze zaten met handen en voeten aan de gemeente vast".

Omgekeerd was de gemeente van oordeel dat WING dacht vanuit het geld. OCSW verweet WING dat die activiteiten toeschreef naar het maximaal beschikbare bedrag, waar WING dan ook "recht" op meende te hebben. Bovendien verliep de invulling van projecten, naar de mening van de gemeente, soms heel anders dan afgesproken.

Kijken we verder naar het beleid, dan constateert de commissie dat de gemeente te weinig het voortouw heeft genomen om de verschillende vormen van welzijnswerk te bundelen (wat opvallend is, omdat WING zelf vanuit een bundelingsgedachte is ontstaan). Men wijst bijvoorbeeld naar de opvoedingsondersteuning, waar HVD, Jeugdzorg, WING, Thuiszorg en de GGD naast elkaar werken.

Wat het systeem ook complex maakte is dat "Welzijnsgeld" werd ingezet via drie sporen: er ging geld naar accommodaties, er ging geld naar WING, en er ging geld naar Speeltuinverenigingen en Bewonersorganisaties. Vervolgens zonden de partijen elkaar over en weer rekeningen voor geleverde diensten. In de ogen van de commissie is dit een vorm van "rondpompen" van overheidsgeld, die leidt tot ondoorzichtigheid.

4.5 Hoe vond de uitvoering plaats?

De commissie is van mening dat WING in de uitvoering van het werk tekort is geschoten. Dat geldt zowel –ten dele—voor de uitvoering van individuele projecten, als voor het tot stand brengen van de doelen waarvoor WING was opgericht: een goed werkgeverschap met loopbaanmogelijkheden en breed inzetbare welzijnswerkers; een instelling die integraal werkt; het oppakken van productontwikkeling. Daarnaast was in het toezicht op WING de taakverdeling tussen bestuur en directie naar het oordeel van de commissie niet helder genoeg.

WING is ontstaan als een samensmelting van sterk uiteenlopende activiteiten²⁵. Na de fusie van de verschillende organisaties bleef WING een "eilandenrijk" zonder sterke gezamenlijke cultuur. Dit moet men op de eerste plaats toeschrijven aan gebrek aan sturing hierop door het WING-management. Dat was naar de mening van de commissie te veel bezig met de inhoud op onderdelen van het werk, en had te weinig oog had voor aansturings- en cultuuraspecten. WING werd een organisatie zonder veel focus, met een moeilijk meetbaar en moeilijk tastbaar product.

Daarbij heeft het niet geholpen dat de opdrachtgever (OCSW) zich inhoudelijk sterk met het werk bezighield. OCSW, of breder "de gemeente" werd als "baas" gezien, terwijl het eigen

²⁵ De activiteiten liepen uiteen van maaltijdvoorziening tot opbouwwerk en opvoedingsondersteuning.

WING-management gevoelsmatig voor de medewerkers ver weg stond. De budgetten liepen niet alleen via Welzijn, maar ook via Stadsdeelcoördinatie en de wijkwelzijnscoördinatoren.

"Iedereen stuurde de opbouwwerkers aan: beleidsambtenaren, bewonersclubs, corporaties, stadsdeelcoördinatoren, iedereen behalve de WING-leiding zelf"

"De ambtenaren regeerden wel heel sterk mee bij WING."

De commissie heeft veel mensen gesproken die tevreden waren met de individuele WING-medewerkers, ondanks hun kritiek op de organisatie als geheel. Als die individuele medewerkers echter uitvielen, bijvoorbeeld vanwege ziekte²⁶, ontstonden er problemen. WING stelde geen geld te hebben voor vervanging, die er dus ook niet kwam. Hierover werd onvoldoende gecommuniceerd met de afnemers, die dan ook ontevreden werden²⁷.

"Het ging nooit over inhoud, maar altijd maar weer over geld bij WING".

Bij verschillende collega-instellingen en bij "klanten" van WING was het beeld dat er een te groot middenkader was. Nu is bij de vorming van WING bepaald dat alle medewerkers "meegingen" in de fusie. Dat betekent dat WING is gestart met relatief (te) veel mensen. Daarbij stelde WING niet de middelen te hebben om minder functionerende medewerkers te ontslaan. Maar medewerkers werden ook niet gestimuleerd om op vrijwillige basis naar ander werk te zoeken. Kortom: het lijkt niet alleen een kwestie van geld, maar ook van cultuur.

"De eerste directeur zat inderdaad vast aan het sociaal plan, maar hij had wel via vrijwillige mobiliteit kunnen werken, en hij had na een jaar of iets dergelijks met de gemeente kunnen gaan praten over inkrimping en wachtgeld, maar hij is het gesprek geeneens aangegaan."

Er was nauwelijks uitstroom, maar er ontstond wel een vrij groot middenkader²⁸. terwijl ook de uitvoerende medewerkers relatief veel vergaderden. Dat leidde ertoe dat een groot deel van het werk "op de werkvloer" werd gedaan door gesubsidieerde medewerkers²⁹. Ook ontbrak bij WING een duidelijke relatie tussen inspanning en geld. WING ging uit van de beschikbare budgetten en formatie, en ging vervolgens dat budget "invullen" met activiteiten. Het gevolg is dat er in het werk weinig aandacht was voor efficiency.

4.6 Hoe zagen toezicht en financiën eruit?

Kijken we naar het toezicht, dan constateert de commissie dat WING een stichting was met een bestuur dat op relatief grote afstand van de directie stond. Naar de mening van de commissie is onvoldoende duidelijk geweest wat directie, bestuur en gemeente van elkaar

²⁶ Het ziekteverzuim bij WING was soms 12 procent.

²⁷ Zo had de Speeltuincentrale recht (contractueel vastgelegd) op een bepaalde ondersteuning vanuit WING. Dat was immers ook de afspraak bij de vorming van WING en het inschuiven van het speeltuinwerk daarin. De Speeltuincentrale stelt dat WING die ondersteuning in het geheel niet heeft geleverd, en dat klachten daarover bij WING en bij OCSW geen effect hadden.

²⁸ Extern onderzoek (Berenschot 2003) gaf aan dat de overhead bij WING niet groter was dan gemiddeld in de welzijnssector. Hoe is dit te rijmen met de veel gehoorde uitspraak dat WING een grote overhead had? De commissie is van mening een deel van de overhead niet in beeld is gekomen bij het onderzoek van Berenschot, dat overhead definieerde als het aantal medewerkers op afdelingen die zich bezighouden met management, bestuur en ondersteuning, P&O, informatie en automatisering, financiën en control, communicatie, juridische zaken, facilitaire diensten en secretariaten. Hiermee blijven allerlei andere staffuncties, bijzondere projecten e.d. buiten beeld. Ook de tijd die "lijn"-medewerkers besteden aan overhead-taken wordt niet meegeteld. Als een medewerker bijvoorbeeld de helft van zijn tijd besteedt aan administratie en afstemmings-overleg is dat wel degelijk overhead, ondanks dat het niet in de cijfers tot uiting komt. Overigens constateerde de Taskforce "zwakke schakels in het middle-management".

²⁹ 30-50% van het personeelsbestand bestond uit ID-ers en WSW-ers.

konden verwachten. Het gevolg was een weinig doortastende koers bij WING, omdat partijen op elkaar gingen wachten.

De commissie constateert over de financiën bij WING en de verhouding tussen WING en de gemeente het volgende:

- de financiële verhoudingen tussen WING en de gemeente zijn altijd complex geweest, onder andere door het grote aantal projecten, de veelheid aan geldstromen en de ingewikkelde onderlinge verrekeningen, zoals tussen WING en de buurthuizen. Mede door de krappe financiële situatie voelde WING daarbij de noodzaak om een verfijnd systeem van verrekeningen³⁰ in te voeren, wat de transparantie echter niet vergrootte;
- er was vanaf het begin verschil van inzicht tussen WING en OCSW over vorderingen, claims en dergelijke. Door het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid, wat leidde tot het toedekken van conflicten, hebben deze verschillen van inzicht jarenlang doorgewoerd;
- de boekhouding bij WING was sterk afhankelijk van één persoon, die als één van de weinigen het gehele financiële systeem wél doorgrondde. Deze afhankelijkheid³¹ beoordeelt de commissie als onwenselijk;

"Hoe was nou echt de financiële stand van zaken? En hoe zit het nou met de claims? WING schoof eindelijk binnen de begrotingen, je kon er geen touw meer aan vastknopen."

- zowel van de zijde van de gemeente als van die van WING financieel is slordig gehandeld³². WING was laat met het indienen van subsidieaanvragen en met de jaarrapportages, terwijl ook de gemeente erg laat was met subsidie-beschikkingen. Er was weinig controle op het naleven van financiële afspraken;
- WING voelde zich vanaf het begin in financiële zin tekort gedaan en had het gevoel met onmogelijke opdrachten en bezuinigingen te zijn opgezadeld. Men liep permanent langs de rand van de financiële nullijn, soms een jaar erboven, soms eronder. Naar de mening van WING was de organisatie tot op het bot uitgekleeft: de kostprijzen waren laag, en reserves waren er niet. Men vond dat de gemeente ten onrechte de budgetten te weinig en te laat indexeerde (de "accres/ inverdien"-problematiek) en men vond ook het gemeentelijke beleid ten aanzien van de wachtgelden onevenwichtig. WING had het gevoel financieel volledig klem te zijn gezet door de gemeente;
- De gemeente was daarentegen, zo is het beeld dat de commissie krijgt, van mening dat zij voortdurend WING te hulp schoot met financiële injecties, leningen en extra bevoorschottingen, maar dat WING van haar kant niet alleen veel te weinig inzicht in de financiën gaf, maar ook geen enkele vaart zette achter een interne sanering, lastige vragen uit de weg ging en moeilijke keuzes steeds bij de gemeente op het bord legde. Men miste inhoudelijke en financiële visie bij WING en had het gevoel door WING in de steek te worden gelaten.
- Voor de commissie is duidelijk, dat WING in 1994 met een onmogelijke financiële missie op pad is gestuurd: fuseren, bezuinigen, alle medewerkers overnemen en niet korten op het uitvoerend werk. Daar staat tegenover dat WING de opdracht wel aanvaard heeft, en dat de slechte financiële start geen verklaring kan zijn voor problemen die jaren later spelen.

³⁰ Volgens sommige gesprekspartners waren de rekeningen die naar buurthuizen werden verzonden ook volgens een ingewikkeld systeem opgezet, waarbij buurthuizen die meer konden betalen hogere rekeningen kregen dan anderen.

³¹ Hoe sterk deze afhankelijkheid was blijkt uit het feit dat de WING-directie, nadat het arbeidscontract van de deskundige na een conflict met het bestuur was ontbonden, deze op interim-basis weer inhuurde.

³² Zie ook de rapportage van Ernst & Young van 15 november 2004, naar aanleiding van de problemen bij WING.

4.7 Hoe vinden evaluatie en benchmarking plaats?

De onderwerpen evaluatie en benchmarking hebben relatief weinig aandacht gekregen van WING en van OCSW. Naar de mening van de commissie had hier meer oog voor moeten zijn.

Onder het WIG-systeem bepaalde de wijk wat de verdeling van uren over activiteiten zou moeten zijn, maar WING kon naderhand niet aangeven aan de wijk hoe de inzet daadwerkelijk geweest was. Ook bij de dienst OCSW was er relatief weinig aandacht voor de vraag wat WING "leverde". Men ging van project tot project, zonder te kijken naar de resultaten van het geheel. Individuele projecten werden nog wel (op projectniveau) gemeten, maar de vraag of al die projecten bijdroegen tot de doelen, werd weinig gesteld. Na het ene project volgde daarom al snel weer een ander project. In de inhoudelijke evaluaties uit 1996 en 1998 werd het ontbreken van evaluaties als gemis genoemd.

Er was bij WING geen klachtencommissie, en geen structurele manier om de mening van afnemers te betrekken bij de beleidsvorming. Klachten kwamen bij de gemeente terecht, die er echter evenmin een duidelijke procedure voor had. Daardoor kregen de afnemers het gevoel dat WING "ondoordringbaar" was, terwijl men er door de zo ervaren "gedwongen winkelnering" wel aan vast zat. Doordat de klachten bij OCSW kwamen, kreeg ook de dienst een negatieve kijk op WING.

Benchmarking is verwant aan evaluatie. Bij benchmarking wordt gekeken naar de vraag hoe de kosten zijn ten opzichte van vergelijkbare instellingen of producten. In het welzijnswerk is dit sterk in opkomst. Een van de projecten op dit gebied is het landelijke WILL-project (Welzijn Informatie Lokaal en Landelijk). Dit project is gericht op duo's van gemeente en instelling (dus opdrachtgever en opdrachtnemer) en heeft tot doel een duidelijk beeld te krijgen van noodzaak, doelmatigheid en resultaten van welzijnswerk. Groningen heeft korte tijd meegedaan aan dit project (zie ook bijlage), maar is daar weer uitgestapt.

5. ERVARINGEN IN ANDERE GEMEENTEN

	Apeldoorn	Amsterdam Oud-West	Den Haag	Tilburg
Visie	Welzijnswerk moet de burger faciliteren	In ontwikkeling	Versterken sociale cohesie	Actief burgerschap
Organisatie	1 welzijnsorganisatie	4 welzijns-organisaties	in totaal 7 welzijns-organisaties, 1 per stadsdeel	Voorheen 1, vanaf 2005 geen gedwongen winkelnering
Opdrachtgeverschap	Subsidieovereenkomst voor 4 jaar	Opdracht via aanbesteding voor 5 jaar	Subsidieovereenkomst voor 1 jaar	Inkoop-overeenkomst voor bepaalde periode (aanbesteding)
Financiering	Budgetsubsidie 50 % Projectsubsidie 50 %	Budgetsubsidie, instelling krijgt 20 % vrije ruimte	Product-overeenkomst 100%	Subsidie voor welzijnswerk Subsidie voor wijkorganisaties Buurtbudgetten
Accommodaties	Beheer ondergebracht bij BV	Organisaties huren zelf ruimtes	Beheer bij welzijns-organisaties	Beheer aanbesteed
Benchmarking	Ja, in het kader van WILL	Deelname aan WILL	Nee	nee

5.1 Inleiding

- Een van de taken die de onderzoekscommissie meekreeg in de motie die de Raad op 24 november 2004 aannam, is te kijken naar ervaringen die elders in het land zijn opgedaan met de organisatie van het welzijnswerk. In dit hoofdstuk kijken we daarom naar de wijze waarop dat is georganiseerd in Apeldoorn, Den Haag, Amsterdam-Oud West en Tilburg. Gezocht is naar gemeenten met voldoende omvang, waarvan Groningen mogelijk iets kan leren. In bijlage 5 t/m 8 is per gemeente een beschrijving opgenomen, hier geven we een kort overzicht.

5.2 Vergelijking van vier gemeenten

In de bijlagen is een beschrijving gegeven van de organisatie van het welzijnswerk in Apeldoorn, Den Haag, Amsterdam en Tilburg. Hier geven we een vergelijkende samenvatting van die gemeenten.

Op basis van de bovenstaande tabel en de beschrijvingen per gemeente (zie bijlagen) constateert de commissie dat:

- de andere gemeenten met dezelfde vraagstukken te maken hebben als Groningen. Dat geldt voor de inhoudelijke vragen (visie), het vraagstuk van de bewonersparticipatie, vorm en inhoud van de contracten en de vraag of er wordt gewerkt met "eigen" stichtingen dan wel met een "open" aanbesteding;
- zowel Den Haag als Amsterdam-Oud West te maken hebben gehad met het faillissement van een welzijnsstichting. In beide gevallen is men doorgegaan met "vaste" stichtingen;
- de gemeenten zijn in meer of mindere mate gevorderd zijn met het "verzakelijken" van het welzijnswerk: het vastleggen van objectieve doelstellingen en meetbare afspraken met de welzijnsstichtingen;
- de gemeenten geen echte openbare aanbesteding van hun welzijnswerk willen, men hecht belang aan lokale kennis en lokale partijen;
- van de vier gemeenten Apeldoorn het verst lijkt te zijn met de invoering van een "zakelijke" aanpak. Tilburg staat meer in het nieuws dan Apeldoorn, is minder ver in de implementatie van de zakelijke aanpak, maar heeft wel de meest vernieuwende aanpak voor de betrokkenheid van burgers, met budgetten die buurten rechtstreeks zelf kunnen inzetten;
- de accommodaties zowel eigendom van de gemeenten kunnen zijn, als van de welzijnsstichtingen, als een zelfstandige status hebben;
- een gebruikelijke aanpak die van een vaste basissubsidie is plus geld voor projecten. Idealiter zijn de arbeidscontracten daarop afgestemd, dus lang lopende contracten voor medewerkers die op lang lopende opdrachten zitten, en "flex-contracten" voor "flex-werk";
- interessant is dat Den Haag een ander systeem heeft, namelijk een 1-jarige cyclus, zonder onderscheid tussen langlopend- en projectenwerk. De instellingen hebben voldoende zekerheid door de beleidsuitspraak dat de gemeente in principe alleen met de huidige instellingen wil werken. De "marktprikkel" komt in Den Haag vanuit de vergelijking van de Haagse instellingen met elkaar.

Overigens zijn er in Nederland in veel gemeenten welzijnsstichtingen "omgevallen". Uit die veelheid hebben we twee gemeenten geselecteerd waar de Raad een eigen onderzoek heeft gedaan naar de achtergronden daarvan: Emmen en Amsterdam-Zeeburg. In bijlage 4 zijn korte beschrijvingen van die faillissementen opgenomen, aan de hand van onderzoeken van de betreffende gemeenteraden. Het blijkt dat de problematiek van de verschillende gemeenten sterk op elkaar lijkt. Hieruit concludeert de commissie dat we dus niet zozeer met incidenten, als wel met meer fundamentele problemen te maken hebben.

6. CONCLUSIES

Uit het onderzoek trekt de commissie conclusies ten aanzien van de financiën en het faillissement van WING. Dit zijn conclusies over de eindfase. De commissie gaat daarna in op de achterliggende oorzaken van de teloorgang van de Stichting WING.

CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE FINANCIËN EN HET FAILLISSEMENT

A. Financiële problemen hebben te lang gesleept

WING bewoog zich vanaf het begin rond de financiële nullijn. De aanhoudende financiële nood leidde er naar het oordeel van de commissie toe dat er zowel aan de zijde van de gemeente als aan de kant van WING veel tijd en aandacht aan financiën moest worden besteed. Al in 1993 werd gesproken over de bezuiniging van f 550.000 op het welzijnswerk, waarbij de verwachting werd uitgesproken dat in 1994 al een fors deel hiervan (f 480.000) zou zijn gerealiseerd. Dit is niet uitgekomen. In plaats daarvan werd deze bezuiniging een slepende affaire. In 2000 (dus zes a zeven jaar later) werd geconstateerd dat de bezuiniging niet haalbaar bleek te zijn, en zelfs nog tijdens de periode van het faillissement werd terugverwezen naar die initiële bezuiniging.

Naar het oordeel van de commissie is één van de oorzaken dat het financiële probleem zo lang duurde het feit dat de partijen onvoldoende belang hadden bij het oplossen ervan. WING gebruikte de slechte financiële situatie, het feit dat men "klem" zat, als excuus om zelf geen pijnlijke maatregelen te hoeven nemen. De dienst OCSW had via het geld een sterke greep op WING. En mede doordat er geen helder inzicht in de financiële situatie was, meenden Raad en College dat ze konden bezuinigen op WING zonder dat dit ten koste zou gaan van het uitvoerende werk

Dit neemt niet weg dat het voortdurende geldgebrek een belemmering is geweest. Het werk heeft eronder geleden en het heeft, ondanks het feit dat de betrokkenen de situatie lieten voortduren, een hypotheek gelegd op de onderlinge relatie. WING voelde zich tekort gedaan, de gemeente had het idee dat zij maar geen inzicht in WING kreeg en voortdurend WING moest redden terwijl WING te weinig inspanningen leverde om problemen op te lossen. Naar het oordeel van de commissie is het onjuist om een bezuiniging zo lang "boven de markt" te laten hangen. Men dient bezuinigingen snel, in één of twee jaar, te realiseren, en als blijkt dat dit onmogelijk is moet er snel naar een oplossing worden gezocht. Alle betrokkenen hebben aan deze onduidelijkheid in meer of mindere mate bijgedragen.

B. In 2000 hadden de problemen van WING opgelost kunnen worden

In 2000 heeft een Taskforce de toenmalige problemen rond WING geïnventariseerd en aanbevolen om WING te versterken en te komen tot een fusie van WING, MJD en Giska. Op dat moment hadden de problemen echt kunnen worden opgelost. Dat dit niet is gebeurd, komt naar het oordeel van de commissie door de verschillende opvattingen die er binnen de gemeente leefden: WING flink versterken versus WING ontmantelen. De analyse van de Taskforce vertoont sporen van beide opvattingen, en bij het opvolgen van de adviezen van de Taskforce is die tweeslachtigheid eveneens naar voren gekomen. WING kon doorgaan, maar kreeg een te geringe financiële injectie, waarmee probleem dus niet echt werd opgelost. Ook werd er te weinig vaart gezet achter de fusie van WING, MJD en Giska.

Maar ook WING zelf had in deze periode steviger kunnen doorpakken. Het momentum om een drastische sanering in te zetten en orde op zaken te stellen, ook in de relatie met de gemeente, is onbenut gelaten.

C. In 2004 voerden de gemeente Groningen en WING een dialoog van doven

De plannen die WING opstelde in de laatste maanden van 2003 en begin 2004 (het saneringsplan en de begroting 2004) voldeden niet aan de verwachtingen die de gemeente had van deze plannen. WING en gemeente keken volstrekt anders aan tegen de vorm die de plannen moesten hebben, tegen de status van de plannen en tegen de vraag wie de soms pijnlijke keuzes moest maken: WING (als professionele uitvoerder die een eigen plan hoort te trekken) of de gemeente (als opdrachtgever die zelf moet aangeven wat belangrijk is). Ook was er een fors verschil van mening over financiële claims, waarbij WING meende nog een aanzienlijk bedrag van de gemeente tegoed te hebben, wat de dienst OCSW bestreed. Daarmee was ook het oordeel over de financiële levensvatbaarheid van WING heel verschillend.

D. Het faillissement van WING was emotioneel en politiek onvermijdelijk

WING heeft vanaf de start rond de financiële nullijn geopereerd, soms met wat overschotten, soms met wat tekorten. De verhouding tussen WING en gemeente is in tien jaar tijd gaandeweg verzuurd. WING had beter geleid moeten worden en zelf een sanering moeten inzetten; de gemeente had WING eenduidiger moeten aansturen op basis van visie en doelen, met heldere financiële afspraken en meer ruimte voor de professional.

Als zowel WING als gemeente bereid waren geweest om op basis van de bestaande verhoudingen verder te gaan, dus inclusief de wankelende financiële basis³³, dan was er naar het oordeel van de commissie geen faillissement gekomen.

De bereidheid om door te gaan was er echter niet, en wel om twee redenen. In de eerste plaats was de verhouding tussen beiden in de loop van tien jaar tijd verslechterd, was de communicatie slecht en was er een gebrek aan vertrouwen ontstaan. In de tweede plaats was er een fundamentele discussie over tekorten, kostprijzen en exploitatie gestart. De begroting over 2004 en het saneringsplan van WING legden het probleem in alle openheid op tafel³⁴: wilde WING weer gezond worden dan was de keus ófwel minder productie, ófwel meer budget. Mede gezien de belaste relatie tussen WING en de gemeente was er voor beide alternatieven geen politiek draagvlak. Het vertrouwen was weg, de bevoorschotting werd stopgezet en WING ging failliet.

CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE ACHTERLIGGENDE OORZAKEN

E. De opdrachtgeversrol werd onvoldoende ingevuld

Het gehele proces overziend, komt de commissie tot de conclusie dat de gemeente (raad, college en dienst OCSW) haar opdrachtgeversrol niet goed heeft ingevuld, terwijl WING haar opdrachtnemersrol onvoldoende heeft ingevuld. We gaan eerst in op de opdrachtgeversrol:

³³ Hoe wankel die basis was blijkt ook uit het feit dat uit het onderzoek van Ernst & Young uit juni 2004 bleek dat WING 'technisch failliet' was. Dit betekent dat de WING niet meer aan haar verplichtingen kon voldoen, en dat er dus ófwel een financiële injectie zou moeten komen, ófwel dat het faillissement zou moeten worden aangevraagd.

³⁴ De plannen waren gebaseerd op opnieuw doorgerekende kostprijzen en de wens om bestaande tekorten in te lopen, berekeningen waar WING en gemeente overigens verschillend over dachten.

- de kaders van het welzijnswerk (als gesteld door Raad en College) waren weinig richtinggevend, en in het verlengde daarvan had OCSW geen heldere lijn in de opdrachten aan WING. De Raad is bovendien te weinig alert geweest bij problemen in het welzijnswerk, zoals het verzanden van Partners in Welzijn;
- er werd een te complex systeem opgezet waarbij "welzijnsgeld" werd ingezet via drie sporen (WING, accommodaties en buurthuizen) én met bemoeienis van OCSW, Stadsdeelcoördinatie en Wijkwelzijnscoördinatoren. Er was daarbij te weinig coördinatie over middelen en diensten;
- Op het gebied van de inflatiecorrectieproblematiek betreft heeft de commissie de indruk dat de gemeente in haar eigen voordeel heeft gehandeld³⁵. Op het gebied van de wachtgeldproblematiek geldt dat de afspraak was dat bij ontslagen ten gevolge van bezuinigingen de gemeente de wachtgeldverplichting zou dragen, terwijl bij inkrimpingen ten gevolge van eigen beleid WING zelf de kosten zou moeten dragen. Het gevolg was dat WING de indruk had dat zij met haar personeelsbeleid "vast" zat;
- de dienst OCSW heeft te veel op detailniveau meegestuurd;
- de twee grote projecten op het gebied van welzijn (eerst de WIG-benadering, daarna Partners in Welzijn) zijn eerst "verbureaucratiseerd" en daarna doodgebloed.

F. De opdrachtnemersrol werd onvoldoende ingevuld

- WING heeft te weinig haar eigen positie bepaald ten opzichte van de gemeente. Dat geldt zowel inhoudelijk (WING had krachtiger een eigen visie moeten neerleggen en te grote bemoeienis van OCSW niet moeten toestaan) als financieel. Er werd te weinig een eigen, vernieuwende visie op het welzijnswerk ontwikkeld. WING was hiermee niet de krachtige partner die OCSW eigenlijk nodig had;
- WING heeft te weinig verantwoording genomen voor het oplossen van financiële problemen, en heeft pijnlijke keuzes te veel vermeden. Wat het wachtgeld-probleem betreft had WING bijvoorbeeld al in een vroeg stadium het gesprek met de gemeente kunnen starten. En ook later, bijvoorbeeld gebruik makend van het momentum van de Taskforce, hadden met een zelf ingezette krachtige sanering de financiële tekorten verder kunnen worden verkleind. Ook was er onvoldoende financiële hardheid. Vorderingen (op buurtcentra, op de gemeente) werden niet afgedwongen, maar kwamen als vordering op de balans te staan, zonder veel acties om ze ook echt te innen;
- WING heeft te weinig financiële transparantie geboden. Het financiële systeem van WING was niet geschikt om inzicht te krijgen in de feitelijke stand van zaken, en ook ongeschikt om te kunnen bijsturen. Daarbij was WING naar het oordeel van de commissie te afhankelijk van één financieel expert. Bovendien dachten WING en de gemeente sterk verschillend over vorderingen, kosten en dergelijke, waarbij WING onvoldoende inspanningen heeft geleverd om tot overeenstemming te komen;
- WING bleef een "samenraapsel" van activiteiten, waarbij de meerwaarde die van één grote overkoepelende instellingen werd verwacht niet is geleverd. Er werd niet actief gewerkt aan loopbaanontwikkeling van de medewerkers, er ontstond een groot en matig functionerend middenkader, de innovatie stond op een laag pitje, de vragen uit de wijk werden onvoldoende ondersteund en de instelling stelde zich naar de mening van velen dikwijls op als een arrogante monopolist.

³⁵ *Inflatiecorrectie*: de gemeente stelde haar budgetten aan WING pas met een vertraging (en volgens sommige gesprekspartners slechts ten dele) naar boven bij, waardoor WING financieel steeds "achter de feiten aanliep". Dit is de "accres" dan wel "inverdien"-discussie.

G. Een half-zelfstandige welzijnsstichting is geen goede keuze

De gemeente Groningen heeft het welzijnswerk "half" op afstand gezet: WING was een zelfstandige stichting, die echter financieel volledig afhankelijk van de gemeente, terwijl de gemeente zich ook intensief bezighield met de bedrijfsvoering van WING. Men sprak er wel van dat WING bij de gemeente (en soms omgekeerd) "op schoot zat". Dit ziet de commissie als een onwenselijke situatie. Naar de mening van de commissie moet de gemeente, als die kiest voor het inschakelen van zelfstandige stichtingen, die ook de ruimte bieden voor een zelfstandige bedrijfsvoering. Als de gemeente daarentegen volledig greep wil hebben op de bedrijfsvoering, dient men het welzijnswerk onder te brengen in de gemeentelijke organisatie.

H. De bestuursvorm was onhelder

De bestuursvorm van instellingen en de wijze van toezicht (directie/bestuurmodel, directeur-bestuurder/Raad van Toezicht model, en dergelijke) zijn belangrijk. Zo vraagt de commissie zich bijvoorbeeld af of een instelling van de omvang en complexiteit van WING wel door een vrijwilligersbestuur is te leiden, en of een directeur-bestuurder met een Raad van Toezicht op afstand niet een beter model is. Maar nog belangrijker is dat partijen precies weten wie waar voor verantwoordelijk is. Bij WING schoot deze duidelijk naar de mening van de commissie tekort. Het bestuur van WING stond op vrij grote afstand van de directie, maar was wel verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van WING. De directeur was in feite een directeur-bestuurder, maar miste diens bevoegdheden. Kortom: directie, bestuur en gemeente wisten niet precies wat ze van elkaar konden verwachten, hetgeen de onderlinge communicatie en slagklacht belemmerde.

I. Er waren te veel ambities voor te weinig geld

Groningen heeft veel ambities op welzijnsgebied gehad, maar heeft daar onvoldoende financiële consequenties aan verbonden. Dat zien we terug in de "verduunning" van het welzijnswerk over de stad, maar ook bij de opdrachtverlening aan WING. Een goed kostprijs- en opdrachtsysteem zou hierin helderheid gebracht hebben, maar dit is niet van de grond gekomen.

J. De gemeente Groningen heeft een gebrekkig leervermogen

In de tussentijdse evaluatie van WING (1996), de eindevaluatie (1998) en de rapportage van de Taskforce (2000) werden aanbevelingen gedaan die anno 2005 nog steeds gelden. Kennelijk is met deze aanbevelingen niets gedaan. Ook zien we een veelheid aan projecten die starten, een tijd lopen en dan ophouden. Partners in Welzijn is maar één van de vele voorbeelden. De commissie hoopt met deze evaluatie een bijdrage te leveren aan het keren van deze trend.

7. AANBEVELINGEN.

Op grond van het onderzoek komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

A. Kom tot een helder beleid en verbind daar financiële consequenties aan

Het gemeentebestuur moet helder formuleren wat de ambities zijn op het gebied van welzijn. Bij die ambities hoort een moderne visie op de plaats en rol van het welzijnswerk, ook in relatie tot de andere spelers in het veld, als onderwijs, corporaties, politie en dergelijke. Voor het verwezenlijken van de ambities dient voldoende geld ter beschikking worden gesteld.

B. Kom tot een helder systeem van opdrachtverlening, waarbij opdrachtgever en welzijnsprofessionals ieder hun rol hebben

De politieke ambities geven de gewenste ontwikkeling aan. Aangevuld met goede probleem-analyses, die vertellen hoe de huidige situatie is, vormen ze een basis voor het ambtelijk apparaat om een meerjarige koers uit te zetten en opdrachten te geven. Aanbevolen wordt om de analyses niet alleen door de dienst of de beoogde uitvoerders te laten doen, omdat dit kan leiden tot bedrijfsblindheid en gebrek aan vernieuwing. Juist bij het analyseren van de problemen is een frisse blik van tijd tot tijd nodig. Het is dus zinvol daar af en toe derden voor in te schakelen.

Kom vervolgens tot meerjarige afspraken met uitvoerders. De gemeente geeft daarbij duidelijkheid over de "wat" vraag, en vertaalt deze in een beperkt aantal prestatieindicatoren. De opdrachtnemer vult zelf de "hoe" vraag in. Vergoeding kan plaatsvinden op basis van (reële) kostprijzen. Uiteraard betekent aanvullend werk dat er ook aanvullend wordt betaald. Om binnen de meerjarige afspraken toch de flexibiliteit te behouden verdient het aanbeveling een klein deel van het budget flexibel inzetbaar te houden, bijvoorbeeld om in te kunnen spelen op incidenten en om innovatieve projecten te kunnen starten (mogelijk met externe partijen).

Welzijnswerk is een vak. De ervaringen met WING laten zien dat er geen goede resultaten worden bereikt als beleidsambtenaren en welzijnswerkers elkaars werk gaan doen. Geef, binnen globale kaders, de professional dus de ruimte om zijn vak uit te oefenen.³⁶

C. Voorkom het rondpompen van geld

In Groningen is een systeem ontstaan waarbij welzijnsgeld via verschillende stromen wordt ingezet: via welzijnsstichtingen, buurhuizen en anderen. Daarbij vinden ook onderlinge verrekeningen plaats. Dit systeem is onnodig complex. De commissie beveelt aan om een eenvoudig systeem in te voeren, waarbij er geen overheidsgeld wordt rondgepompt.

D. Doorbreek de verkokering in het welzijnswerk

De verkokering in het welzijnswerk is een probleem. Verschillende afdelingen en diensten van de gemeente houden zich bezig met welzijnswerk, even als partijen als corporaties, politie en anderen. Als mogelijk op 1/1/2007 de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) wordt ingevoerd³⁷, zal het aanpakken van deze verkokering nog veel urgenter worden. Welzijnswerk

³⁶ Zie ook WRR (2004), Bewijzen van goede dienstverlening. waar men stelt dat de overheid meer vertrouwen moet hebben in de initiatieven van professionals en bestuurders van instellingen. De nadruk ligt nu teveel op controle en afrekening, wat (volgens de WRR) leidt tot verspilling, middelmatige prestaties en een verstikkende stapeling van toezicht en verantwoordelijkheid.

³⁷ Zie voor de WMO bijlage 9.

zal namelijk samen met zorgtaken onder de WMO vallen, wat het afstemmingsprobleem vergroot. De huidige verkokering kan op verschillende manieren worden tegengegaan: aanwijzen van één coördinerende dienst; afstemmingsoverleg per wijk, ook met externe partijen; regie leggen bij wijkcoördinatoren; aanwijzen van wijk-wethouders etcetera. De commissie doet geen uitspraken over de beste manier om te werk te gaan, maar beveelt wel aan om het probleem snel ter hand te nemen. Nodig is in ieder geval een duidelijke regie aan de kant van de gemeente die ook op het niveau van het college gestalte dient te krijgen.

E. Beperk het aantal projecten en geef aan wat het doel is

Het nadeel van projecten is dat ze na een tijd weer ophouden, en het uitvoeren van een te groot aantal projecten kan leiden tot een zigzag-koers, die bovendien soms leidt tot teleurstelling bij bewoners, en onbegrip over het beëindigen van succesvolle zaken om even later vol enthousiasme weer iets nieuws te starten. Uiteraard moeten experimenten mogelijk blijven. Het moet echter altijd helder worden gemaakt wat de bedoeling met een project is: is het een eenmalig experiment om nieuwe ervaring op te doen, of wel een pilot-fase met uitzicht op structurele voortzetting?

F. Evalueer het beleid regelmatig en trek daar lering uit. Houd ook als bestuur de vinger aan de pols

De geschiedenis van WING laat een reeks aan niet opgevolgde adviezen afgebroken projecten zien³⁸. Het bestuur heeft soms een kort geheugen, en kijkt te weinig of de gemaakte beleidsafspraken worden uitgevoerd en of ze het gewenste effect sorteren. De aanbeveling is om dat beter te doen, en dus regelmatig na te gaan of en hoe het ingezette beleid wordt uitgevoerd en wat de effecten daarvan zijn.

G. Geef financiële ruimte aan de instellingen

Stichtingen moeten de financiële ruimte hebben om als zelfstandige, professionele organisaties te werken. Daar hoort een eigen vermogen bij, om tegenslagen op te vangen. Een redelijke winstmarge en een eigen vermogen moeten dan ook toegestaan zijn. De instellingen dienen een volstrekt transparante boekhouding te hebben.

Om te weten of de prijzen en tarieven redelijk zijn, kan men kiezen voor een openbare aanbesteding (en dus toetsen aan marktprijzen) of gebruik maken van benchmarking, en dus toetsing aan een landelijk (of groeps-) gemiddelden. De commissie is over het algemeen geen voorstander van openbare aanbestedingen, en raad voor de toetsing dus benchmarking aan.

H. Zorg dat de instellingen een interne klachtenregeling hebben

De grotere door de gemeente gesubsidieerde instellingen dienen een interne klachtenregeling te hebben. Daarbij is het zinvol te onderzoeken of hier ook een rol kan liggen voor een gemeentelijke ombudsvrouw.

I. Zorg voor heldere rolverdeling tussen directie en bestuur van instellingen

De instelling dient een bestuursvorm te hebben waarbij de bevoegdheden en taken voor een ieder duidelijk zijn. De commissie vermoedt dat een vrijwilligersbestuur nauwelijks kan werken bij een grote en complexe instelling, en verwacht dat een directeur-bestuurder/Raad van Toezicht model meer passend is, maar uiteindelijk is dit ter beoordeling aan de instelling zelf.

³⁸ Zie voor financiële slordigheden onder andere Ernst & Young: Beoordeling financiële problemen Stichting WING, 2004.

J. Neem deel aan landelijke projecten zoals het WILL-project: een benchmark-project, waarbij gemeente en welzijnsinstellingen samen werken aan het beschrijven van producten en kostprijzen.

Maak gebruik van het landelijke WILL-project om als gemeente en welzijnsinstelling te leren heldere doelen en heldere producten te definiëren, en om een benchmark voor kosten te verkrijgen. Deze aanbeveling sluit aan bij een soortgelijke van de Taskforce.

K. Streef naar een adequate organisatie van het welzijnswerk

Na het faillissement van WING is het werk tijdelijk verdeeld over een aantal bestaande instellingen. De vraag is hoe verder te gaan na deze tijdelijke periode: moeten de ontstane situatie worden verlengd, moet er een nieuwe instelling worden gevormd, moet er actief worden gewerkt aan een fusie van de bestaande partijen?

De commissie heeft besloten niet te adviseren over deze vragen, maar de meningsvorming daarover over te laten aan de gemeenteraad. We heeft de commissie een tweetal algemene aanbevelingen op dit terrein (naast de eerdere aanbevelingen):

K1. Houd het welzijnswerk op afstand van de gemeente

Het is denkbaar het welzijnswerk onderdeel te maken van de gemeentelijke organisatie. Dit zien we eigenlijk nergens in Nederland, maar heeft wel als de voordelen dat er geen tijdrovende opdracht- dan wel aanbesteedprocedures te worden gevolgd, er direct zicht is op het werk en de financiën, via de hiërarchische lijn. De gemeente heeft maximaal greep op de uitvoering, en kan snel inspelen op politieke wensen. De commissie acht de nadelen echter groter: er ontstaat een gerichtheid op politiek en ambtenarij, en afstand tot de doelgroepen; er is een gevaar van verbureaucratisering en de kosten zullen stijgen, omdat de ambtenaren-CAO "duurder" is.

K2. Kom tot meerjarige contracten met vaste partijen in de stad

De tweede aanbeveling is om te komen tot meerjarige contacten, zodat instellingen zekerheid hebben, met een aantal vaste partijen in de stad. De commissie is geen voorstander van openbare aanbesteding van welzijnswerk, omdat we van mening zijn dat met vaste partijen het beste gebruik wordt gemaakt van lokale kennis en de lokale infrastructuur. Een nadeel van vaste partijen is echter dat er een "ons-kent-ons-gevoel" ontstaat, met onvoldoende wederzijds kritisch vermogen, en een gebrek aan nieuwe impulsen. Om dit te ondervangen stelt de commissie voor om veel aandacht te besteden aan benchmarking en evaluatie. Daarnaast stelt de commissie voor om wijk-analyses af en toe door externen te laten verrichten, de Raad actief te blijven betrekken, regelmatig externe evaluaties te laten verrichten en een klein deel van het welzijnsbudget als flexibel- en innovatiebudget expliciet open te stellen voor buitenstaanders.

K3. Voorkom monopolie-gedrag

De commissie is geen voorstander van het actief opnieuw opzetten van één overkoepelende welzijnsinstelling. De ervaring leert dat monopoliesituaties onwenselijke bijwerkingen hebben. Anderzijds is Groningen niet zo groot dat er ruimte is voor heel veel spelers naast elkaar. De commissie beveelt al met al aan om niet actief toe te werken naar één overkoepelende aanbieder, maar het aan het veld over te laten of dit wel of niet ontstaat. Mocht dat het geval zijn, dan dient de gemeente uiteraard over voldoende "checks and balances" te beschikken om deze

monopolist in toom te houden. In de voorgaande aanbeveling zijn we hier al op ingegaan.

L. Kijk na één jaar of de aanbevelingen worden opgevolgd

De ervaring in Groningen laat zien dat er weinig wordt gedaan met resultaten van onderzoek en evaluaties, waardoor er onvoldoende wordt geleerd van gemaakte fouten. De onderzoekscommissie beveelt daarom aan om een jaar na de presentatie van deze rapportage na te gaan in hoeverre gevolg is gegeven aan de aanbevelingen.

BIJLAGEN

- Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden
- Bijlage 2: Gebruikte literatuur
- Bijlage 3: Verslag van de openbare vergadering van de onderzoekscommissie welzijnswerk, 25 januari 2005
- Bijlage 4: Onderzoeken naar aanleiding van failliete welzijnsinstellingen in Emmen en Amsterdam-Zeeburg
- Bijlage 5: De organisatie van het welzijnswerk in Apeldoorn
- Bijlage 6: De organisatie van het welzijnswerk in Den Haag
- Bijlage 7: Welzijnswerk in Stadsdeel Oud-West van de gemeente Amsterdam
- Bijlage 8: Welzijnswerk in Tilburg
- Bijlage 9: De Wet maatschappelijke Ondersteuning (WMO)
- Bijlage 10: Schets van de welzijnssector in Nederland
- Bijlage 11: Knelpunten en trends van de welzijnssector in Nederland
- Bijlage 12: Het WILL-project
- Bijlage 13: Beleidsprogrammering in Apeldoorn

Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden

A. Gesprekspartners in Groningen

Mw. A.Aaldering	directrice MJD
Mw. A. Bergink	voorzitter Wijkraad Hoornse wijken
Dhr. D. Bessem	voormalig voorzitter BBOG
Dhr. D. Beukers	voormalig directeur WING
Dhr. J. Blaauw	vakdirecteur dienst OCSW
Dhr. J. Boeré	voormalig penningmeester WING
Dhr. L. Bosdijk	voormalig concerncontroller, nu directeur dienstverlening en control OCSW
Dhr. J. Bosgraaf	voormalig financieel expert WING
Mw. W. Brinks	bestuur WING
Dhr. P. Broer	directeur Stichting Stiel
Dhr. H.Brouwer	voormalig bestuurslid WING
Dhr. T. Bruinsma	voormalig wethouder Welzijn gemeente Groningen
Dhr. E. Buit	directeur Heymansstichting
Mw. B. Diekstra	directrice COP
Dhr. W. de Groot	voormalig bestuurslid Giska
Dhr. W. de Jong	voorzitter Taskforce
Mw. E. Kuiper	hoofd P&O WING
Dhr. K. de Ridder	bestuurskundige aan de RUG.
Dhr. J. Imholz	algemeen directeur dienst OCSW
Dhr. H. Jager	medewerker dienst OCSW
Dhr. S. Kamps	voorzitter Wijkoverleg Indische buurten
Dhr. W. Koks	directeur Stichting Huis voor Thuis- en Daklozen
Dhr. R. Krikken	accomodatiebeheerder MFC De Wijert-Helpman
Dhr. H.J. Nicolai	voormalig directeur Giska
Mw. J. Olijve	coördinator Speeltuinentrale Groningen
Dhr. W. Pattje	voormalig wethouder Welzijn gemeente Groningen
Dhr. P. Rutgers	directeur Werkprojecten Groep
Dhr. R. Sangers	voormalig directeur WING
Dhr. M. Spoelman	voorzitter dagelijks bestuur Speeltuinentrale Groningen
Mw. A.van der Stap	voorzitter Seniorenplatform Schildersbuurt/Kostverloren
Dhr. P. Stolk	voormalig hoofd stafafdeling WING/waarnemend directeur WING
Dhr. C. van der Heijde	voorzitter BBOG
Dhr. K. van der Kooi	voormalig voorzitter OR WING
Dhr. R. van Erp	locatiemanager Vensterschool Vinkhuizen
Dhr. S. Weert	voormalig opbouwwerker WING
Dhr. P. Westra	hoofd Stadsdeelcoördinatie
Dhr. E. Wolters	directeur/bestuurder Stichting Zorgvoorziening De Borg
Mw. H.van der Worp	voormalig directeur MJD, voormalig directeur middelen OCSW

B. Gesprekspartners in andere gemeenten

Mw. C. Breure	gemeente Tilburg
Dhr. V. Lelieboer	gemeente Apeldoorn
Mw. M. Meijer	gemeente Amsterdam,deelgemeente Oud-West
dhr. F. Mollema	gemeente Apeldoorn

Mw. L. Mossel

gemeente Den Haag

Bijlage 2. Gebruikte literatuur

Alexander Babeliowsky (ACS) (2004), Kwaliteit van subsidieverlening

Berenschot (2003), Vergelijkend onderzoek omvang en kwaliteitsniveau overhead Stichting Welzijn Groningen.

BBOG (2003). Nota 'Van loopplank tot brug'

Deloitte (2005) Wet Maatschappelijke Ondersteuning: verschuivende panelen binnen wonen, welzijn en zorg

Ernst & Young (juni 2004). Rapport van de bevindingen inzake beoordeling van de financiële positie de stichting WING per 17 juni.

Ernst & Young (november 2004). Beoordeling financiële problemen Stichting WING.

Gemeente Emmen (2004) Commissie Rekenkamer: Van Opmaat tot slotakkoord. Onderzoek inhoud en uitvoering Subsidiebeleid Welzijn & Kinderopvang Gemeente Emmen 1994-2002..

Gemeente Groningen (1994) Nota Herstructurering sociaal-cultureel werk, inclusief bijlagen waaronder het fusiedocument

Gemeente Groningen (2001). Nota "Alle drempels weg"

Gemeente Groningen (2004). Rapport Rekenkamercommissie "VooronderzoekSubsidiëren van instellingen"

Gemeente Groningen (diverse jaren): diverse verslagen van vergaderingen van raad en commissies

Gemeente Groningen (diverse jaren): een groot aantal interne notities, in het bijzonder van de dienst OCSW.

Intraval (1997). Samenwerken in de wijk. Tussentijdse evaluatie herstructurering sociaal-cultureel werk in de stad Groningen.

Intraval (1998). De driehoek rond. Eind evaluatie herstructurering sociaal-cultureel werk in de gemeente Groningen.

NIZW en SCP (2005). Aandacht voor welzijn

Paul Stolk (2005). De baan van de slinger.

Taskforce (2000): rapportage + bijlagen

Stadsdeel Zeeburg (2004) Rapportage. Onderzoek naar aanleiding van het faillissement van twee welzijnsstichtingen in stadsdeel Zeeburg. 2004.

Stichting WING (diverse jaren) een groot aantal begrotingen, jaarverslagen en bedrijfsplannen.

Stichting Wing (z.j.) Brochure " De nieuw centrale instelling voor het sociaal-cultureel werk in Groningen"

Werkgroep Contractfinanciering (2003) Notitie Contractfinanciering, op basis van de kostprijsfinanciering.

WRR (2004), Bewijzen van goede dienstverlening.

Bijlage 3. Verslag van de openbare vergadering van de onderzoekscommissie welzijnswerk, 25 januari 2005

Aanwezig: R. Kouwenhoven (voorzitter onderzoekscommissie, VVD), F. de Vries (lid onderzoekscommissie, PvdA), P. Verschuren (lid onderzoekscommissie, SP), P. Hogendoorn (Duintop Advies), B. Schuiling (hoofd Welzijn gemeente Emmen), W. Schelvis (adviesbureau Hordijk en Hordijk), J. Evenhuis (VVD), C. van der Heijde (BBOG), W. Koks (St. Huis), J. van den Wittenboer (D66), K. Hazewinkel (PvdA), H. van der Worp (gemeente Groningen), T. Bakker (SP), G. Spieker (Stadspartij), D. de Haan (GroenLinks), A. Postma (GroenLinks), I. Jongman-Mollema (ChristenUnie), M. Visser (CDA), D. Vrieling (gespreksleider/griffier), P. Maaskant (commissiegriffier), M. Kest (commissiegriffier)

Aanleiding

De voorzitter opent de vergadering en schetst de aanleiding voor deze bijeenkomst. In 2004 ging de welzijnsstichting WING failliet. Het welzijnswerk in Groningen is voor de duur van een jaar over vier instellingen verdeeld. In dat jaar moet de gemeente bedenken hoe het welzijnswerk in de toekomst te organiseren. De onderzoekscommissie is gevraagd met voorstellen te komen. Het gaat daarbij nadrukkelijk over de vorm, de organisatie van het welzijnswerk, en veel minder over de inhoud, het beleid. De commissie onderzoekt de omstandigheden waaronder WING failliet is gegaan, formuleert lessen voor de toekomst en bekijkt de situaties in andere steden, opdat Groningen daarvan kan leren. Op deze avond wil de commissie, aan de hand van de discussie met raadsleden en experts, kijken of ze met het onderzoek op de juiste weg zit. De discussie vindt plaats aan de hand van vier stellingen. Dit verslag geeft een beeld van de meningen die tijdens de openbare vergadering naar voren zijn gebracht.

Stelling 1) Zonder welzijnsvraag geen welzijnsaanbod

De belangrijkste vraag die hier door de meeste sprekers wordt opgeworpen is: waar hebben we het eigenlijk over? Wat bedoelen we met welzijnswerk, hoe definiëren we het? Het welzijnswerk dat we van de sociale academies kenden, bestaat niet meer. Voor sommigen gaat het over sociaal-cultureel werk, voor anderen betekent welzijnswerk ook een vorm van hulpverlening of opvang. Het is daarom ook lastig te weten hoeveel ambtenaren bezig zijn met welzijn doordat we geen definitie ervan hebben.

Welzijnswerk moet wel de vraag ophalen, en dat doen we al jaren niet meer. Het welzijnswerk is te centraal en te ver van de mensen georganiseerd. De lijnen van de bewoners de welzijnsinstelling en de gemeenteraad zijn veel te lang, terwijl de kracht van het welzijnswerk juist moet zijn dat ze potentiële uitvallers snel opspoort en ondersteunt. Er is wel degelijk een vraag naar welzijnswerk, maar óf die vraag is versnipperd, óf wij weten hem niet meer op te halen. Behoeft is er natuurlijk wel, maar we krijgen hem niet boven tafel.

Met de term breed welzijnswerk hebben we het te vaak over de organisatie, en niet over de burger en diens vraag. Volgens sommigen weten we allang hoe we die vraag moeten ophalen, namelijk met opbouwwerk. Maar dat bezuinigen we weg. En het sociaal-cultureel werk wordt overspoeld met dingen die er niet thuishoren (opvang en hulpverlening). Welzijnswerk is voor iedereen in de wijk bedoeld, wordt gesteld. Maar een ander zegt dat de gemiddelde burger helemaal geen behoefte meer heeft aan sociaal-cultureel werk. Die heeft andere netwerken gevonden om zijn vrije tijd te vullen. Voor de mensen die dat niet kunnen is een aanspreekpunt in de wijk erg belangrijk, voor deze mensen heeft het welzijnswerk vaak toch een hulpverlenende functie.

De rol van de gemeente is faciliterend en voorwaardenscheppend voor vrijwilligers. Als die niet te vinden zijn is er blijkbaar onvoldoende vraag. De kwetsbare groepen, daar moeten we meer voor doen.

Stelling 2) Videoland heeft meer gedaan voor het welzijn in de wijken dan het welzijnswerk

Het traditionele sociaal-cultureel werk heeft geduchte concurrentie gekregen van commerciële bedrijven. We moeten geen dingen meer willen organiseren die de markt ook al oppikt, daar kan je niet tegen concurreren in een buurthuis. Van belang is dat we de vraag achterhalen, niet dat we zelf een aanbod formuleren waarin we bovendien niet kunnen concurreren met de markt.

Groepen die niet zelfredzaam zijn, daar hebben we het welzijnaanbod voor ontwikkeld. De gemeente en de welzijnsinstellingen hebben in het verleden slagen gemist en te vaak hebben we het kind met het badwater weggegooid. Als onderdelen niet goed gingen, werd het hele beleid omgegooid. We zijn niet in staat geweest beleid in actie om te zetten, we hebben de signalen van burgers te vaak genegeerd.

Er is een situatie ontstaan waarin de gemeente (stadsdeel- en wijkwelzijnscoördinatoren) de vraag ging halen. De gemeente kende de vraag dus goed. En de gemeente heeft de vraag ook voorgelegd aan de instellingen. De gemeentelijke regie bestond er juist uit de vraag te formuleren en de instelling om een aanbod te vragen. Toch ging er iets fout. Er is niet geëvalueerd en niet goed gekeken naar de succesfactoren en daardoor is er te weinig geleerd. Volgens sommigen luistert de gemeente niet naar de burgers en is er sprake van veel te veel bureaucratie. Anderen nuanceren dat beeld: er zijn toch vele voorbeelden van initiatieven die heel dicht bij mensen staan? Of zegt de omvang van het project iets van de mate waarin de gemeente geïnteresseerd is?

In de toekomst moeten de rollen van alle betrokkenen bij het welzijnswerk weer duidelijk worden. In het verleden zijn die rollen onduidelijk geworden. De politiek heeft onvoldoende maatschappelijke doelen gesteld. Ook was er teveel focus op achterstand. In het welzijnswerk moeten sterker en zwakker elkaar weer vinden in leuke en goede activiteiten.

Stelling 3) Welzijnswerk is niet aan te besteden omdat het om langdurig werk met moeilijk meetbare resultaten gaat

Sommige sprekers vinden dat de samenleving meer en betere garanties krijgt door het welzijnswerk bij één grote organisatie onder te brengen. Bovendien spelen tot een bepaalde grootte synergie en schaalvoordeel een rol. Anderen zouden liever zien dat we de risico's spreiden en de integrale manier van werken overeind houden door verschillende werkvormen onder te brengen bij verschillende, gespecialiseerde, organisaties. Het formuleren van de vraag door de gemeente is vaak niet meer dan een kwestie van logisch nadenken.

Aanbesteden is wel mogelijk, maar vraag- en opdrachtformulering is niet makkelijk. Weten wat je wilt is overigens niet hetzelfde als aanbesteden. Goede afspraken maken over te leveren resultaten ook niet. En aanbesteden is weer niet hetzelfde als alleen kostprijs hanteren voor gunning.

In het welzijnswerk zijn resultaten moeilijk meetbaar te krijgen, maar het is niet onmogelijk. Het is ook niet primair aan de gemeente om meetbare doelen te stellen. De gemeente moet de vraag formuleren en professionele instellingen moeten daar het antwoord op geven, in goed toetsbare cijfers waarop zij vinden dat ze kunnen worden afgerekend. De WMO zal ons in de toekomst meer mogelijkheden geven invloed uit te oefenen op dingen waar de gemeente nu geen zeggenschap over heeft. Nu het welzijnswerk aanbesteden zou betekenen dat zeggenschap wordt opgegeven, hetgeen door iemand het paard achter de wagen spannen wordt genoemd.

Een goede manier van werken zou zijn het opstellen van vierjarige raamovereenkomsten, waarna jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten.

De politiek zou zich helemaal niet met de organisatievorm van het welzijnswerk moeten bemoeien; dat doet het welzijnswerk zelf wel. De politiek kan wel geregeld met de gebruikers van het welzijnswerk in contact treden; dat levert de gemeenteraad veel informatie over het effect van het welzijnswerk. Het zou goed zijn als een opdracht aan een instelling niet tot in lengte van dagen is gegarandeerd. Of dat gebeurt door aanbesteden, of door het opvragen van offertes of op een andere manier, dat doet niet zo ter zake. Er moet druk zitten op de afspraak dat de instelling zijn werk doet en dat simpel en efficiënt doet. Groot voordeel van wat meer afstand tussen gemeente en organisatie zou ook zijn dat de organisatie in bepaalde gevallen een opdracht kan weigeren of teruggeven omdat aan bepaalde randvoorwaarden niet wordt voldaan. Hier wordt wel gewezen op de risico's voor gemeente en instellingen bij mogelijk kortere relaties; waar worden de wachtgeldverplichtingen neergelegd? Organisaties moeten dan wel reserves kunnen opbouwen.

Stelling 4) Welzijnswerk moet op wijkniveau plaatsvinden, waarbij alle disciplines in één organisatie zijn ondergebracht.

Volgens één van de sprekers is de echte vraag hoe we Stadgers bij de discussie kunnen betrekken en hoe we de rollen verdelen. Dat zijn de vragen die we beantwoord moeten hebben. Daar moet de commissie aanbevelingen over doen. Wat is wijkniveau? Sommige kleine wijken hebben meer inspanning nodig dan andere, grotere gebieden. De relatie met burgers moet soms op straatniveau plaatsvinden en kan in andere gevallen bijna stedelijk van schaal zijn.

Eén spreker zegt dat je met een dergelijke organisatie WING weer terug zou hebben. Alle deelaspecten onderbrengen bij verschillende organisaties is wel een uiterst kostbare zaak.

De conclusies van de onderzoekscommissie welzijn

De voorzitter van de onderzoekscommissie noemt een aantal punten uit de discussie van vanavond waarmee de commissie aan het werk gaat. Vooral de definitiekwestie sprong er uit als relevant. De commissie ziet het als haar opdracht de definities goed te krijgen.

Ook de gemeentelijke organisatie van het welzijnswerk is een punt van aandacht. Hebben alle betrokkenen wel hetzelfde beeld van waar ze mee bezig zijn en werken ze wel in voldoende mate samen?

Een ander punt is het weggooien van de infrastructuur die er ligt. Verschillende keren is vanavond gepleit voor het evalueren van huidig beleid en tegen het meteen met iets nieuws beginnen als er iets is fout gegaan. Evaluatie verdient meer aandacht.

Een moeilijker te formuleren aspect is de WMO. We moeten voorkomen dat we met een plan komen dat we op korte termijn weer moeten omgooien omdat het niet zal stroken met de WMO. Dat wordt heel lastig.

De onderzoekscommissie gaat duidelijk letten op het formuleren van heldere doelstellingen.

De voorzitter spreekt zijn dank uit aan alle aanwezigen. Op 11 maart 2005 wil de onderzoekscommissie de bevindingen aan de gemeenteraad aanbieden.

Bijlage 4. Onderzoeken naar aanleiding van failliete welzijnsinstellingen in Emmen en Amsterdam-Zeeburg

Er zijn in Nederland in veel gemeenten welzijnsstichtingen "omgevallen". Uit die veelheid hebben we twee gemeenten geselecteerd waar de Raad een eigen onderzoek heeft gedaan naar de achtergronden daarvan: Emmen en Amsterdam-Zeeburg

Emmen

"De eerste belangrijke factor die tot problemen tussen de gemeente [Emmen] en Opmaat heeft geleid, is de onduidelijkheid die er gedurende de gehele periode is geweest over de positie van de gemeente in de subsidierelatie met Opmaat. De gemeente streefde naar een subsidierelatie 'op afstand'. In de praktijk was de gemeente echter op diverse manieren betrokken bij operationele vraagstukken van Opmaat, en verschoof de rol van de gemeente daarmee naar die van de opdrachtnemer. Deze rolverwarring hield bij het management en het bestuur van Opmaat de attitude in stand dat de gemeente als welzijnspartner wel zou bijspringen bij financiële moeilijkheden.

De tweede belangrijke factor is het gebrek aan professionaliteit bij zowel de gemeentelijke organisatie als Opmaat. Met de fusie van de welzijnsinstellingen in 1995 is een welzijnsmonopolist ontstaan die nooit één integrale, adequaat functionerende organisatie is geworden, met alle gevolgen van dien. De gemeente is bovendien niet in staat geweest om deze organisatie daadwerkelijk op afstand te sturen, als gevolg van een gebrek aan professionaliteit op het gebied van beleidsontwikkeling en administratieve organisatie/interne controle.

Als derde factor voor het ontstaan van de problemen bij Opmaat wijzen we op het onvoldoende onderkennen van het structurele karakter van de problemen bij Opmaat. Problemen werden lange tijd als een vervelend incident gezien, met vertraagde en niet afdoende besluitvorming tot gevolg.

Dit alles vond plaats tegen de achtergrond van een beleidskader dat onvoldoende sturingsmogelijkheden bood, en niet paste in de beoogde systematiek van het sturen op afstand. [...]

Dit leidde tot de volgende aanbevelingen:

1. Spreid het gesubsidieerde welzijnswerk in de gemeente Emmen over minimaal twee organisaties
2. Evalueer de uitvoering van het subsidiebeleid op het gebied van welzijn over twee à drie jaar nogmaals
3. Stel een verordening op in lijn met het sturen op outputcriteria
4. Voer aanvullend onderzoek uit naar de inrichting van de administratie en interne controle
5. Formuleer heldere beleidsdoelen die realistisch, consistent en meetbaar zijn
6. Breng een ambtelijke scheiding aan tussen de financieerfunctie van de gemeente en de beleidsinhoudelijke functie
7. Neem als eis voor het ontvangen van subsidie in de verordening op, dat uitvoeringsorganisaties jaarlijks een bedrijfsvoeringsverklaring overleggen aan de gemeente, waarin de kwaliteit van de bedrijfsvoering op elementaire onderdelen wordt gegarandeerd en verbeterpunten worden genoemd en in proces gezet
8. Versterk de professionaliteit van de ambtelijke organisatie

Bron: Van Opmaat tot slotakkoord. Onderzoek inhoud en uitvoering Subsidiebeleid Welzijn & Kinderopvang Gemeente Emmen 1994-2002. Commissie Rekenkamer Emmen, 2004.

Amsterdam-Zeeburg

Naar aanleiding van het faillissement van de Stichting Welzijn Zeeburg in 2003 en de welzijnsorganisatie Alcides in 2004 heeft de stadsdeelraad van Zeeburg een onderzoek uitgevoerd om zich te krijgen op de vraag: "Hoe dient het welzijnswerk in stadsdeel Zeeburg georganiseerd te worden

zodanig dat situaties uit het verleden zich niet kunnen herhalen?" De stadsdeelraad komt vervolgens met een probleem-analyse waarin onder andere het volgende wordt geconstateerd:

- de financiële situatie bij de instellingen is zeer onduidelijk. Het beeld wisselt van jaar tot jaar en niemand weet echt hoe groot eventuele tekorten zijn. Verschillende accountants komen met sterk uiteenlopende waarderingen voor de balans. Soms worden geen goedkeurende verklaringen gegeven, andere keren waren de goedkeurende verklaringen van weinig betekenis omdat geen controle op de cijfers zelf was gedaan.
- de raad wordt laat op de hoogte gesteld van het ontbreken van inzicht in de financiële situatie
- de beleidsmatige en kaderstellende rol van het stadsdeel verwaterde. Er werd gestuurd op ad-hoc problemen en concrete vraagstukken, waarbij onvoldoende aandacht werd geschonken aan de bijbehorende financiële consequenties. Heldere inhoudelijke opdrachten of een eenduidige formulering van de ambities van het welzijnsbeleid werden niet gegeven.

De stadsdeelraad komt met vier groepen aanbevelingen te komen:

1. Inhoudelijke sturing: *een goede opdrachtgever zijn*
2. Bedrijfsvoering: *professionele afstand en betrokkenheid*
3. Financiële planning en controle: *afspraken vastleggen en nakomen*
4. Informatievoorziening: *actief, tijdig en gericht*

Bron: Rapportage. Onderzoek naar aanleiding van het faillissement van twee welzijnsstichtingen in stadsdeel Zeeburg. 2004.

Bijlage 5. De organisatie van het welzijnswerk in Apeldoorn³⁹

Visie

Om praktische redenen is er voor het welzijnswerk gekozen om bij de ordening van thema's doelstellingen en producten van de volgende driedeling uit te gaan:

- Algemeen Welzijnsbeleid: hierbij gaat het om het uitrollen van een brede sociale infrastructuur
- Specifiek welzijnswerk: binnen dit terrein staan bestrijding van maatschappelijke achterstanden en extra aandacht voor risicogroepen centraal.
- Welzijnsontwikkelingsbeleid: dit betreft het oppakken van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen met inschakeling van het projectenbureau van Wisselwerk.

Deze indeling sluit aan bij het landelijke model zoals is opgenomen in het Beleidskader Lokaal Sociaal Beleid van het ministerie van VWS.

Momenteel werkt Apeldoorn aan een nieuwe kaderstelling voor de uitvoerder van het welzijnsbeleid namelijk Stichting Wisselwerk. Ontwikkelingen als vermaatschappelijking in de zorg, wijkgericht werken, Wet Maatschappelijke Ondersteuning beïnvloeden het algemene welzijnswerk. Deze ontwikkelingen zorgen er volgens de gemeente voor dat het welzijnswerk steeds meer een faciliterende taak krijgt. Voor burgers zal het niet meer vanzelfsprekend zijn om aanspraak te doen op voorzieningen. De voorzieningen zullen er zijn om de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. In de WMO is het gedachte goed van de *civil society* verwerkt. Het gaat het Rijk er vooral om dat mensen het weer vanzelfsprekend vinden om voor elkaar te zorgen. Wanneer dit niet lukt, kan een aanspraak op een voorziening worden gedaan. Dat betekent dat in het licht van deze ontwikkeling er een sterker appel komt te liggen op de samenleving, sociale netwerken. Daarin speelt het welzijnswerk een belangrijke rol in de zin van het versterken van sociale netwerken en vanuit de mantelzorg. De relatie welzijn en zorg zijn in deze optiek communicerende vaten. Meer mantelzorg betekent minder aanspraken op voorzieningen. Deze visie moet vertaald worden naar concreet aanbod. Dat zal het komende jaar gebeuren.

Organisatie

In de gemeente Apeldoorn is één grote welzijnsorganisatie actief, Stichting Wisselwerk. Deze organisatie is voortgekomen uit een fusie in de jaren tachtig van een groot aantal kleinere organisaties. De kerntaak van deze organisatie is het stimuleren en bevorderen van maatschappelijke participatie van inwoners van Apeldoorn over een breed front. Wisselwerk ontwikkelt zich meer en meer in de richting van een project- en netwerkorganisatie. De verhouding tussen structureel werk en projectmatig werk is ongeveer 50 % - 50 %. Om te komen tot een organisatie die voldoet aan de eisen heeft de directie een plan van aanpak ontwikkeld:

- Mensen moeten een functionele, zakelijke verhouding hebben en werken als ondernemers;
- Meer scholing van medewerkers, gericht op innovatie;
- Management dat resultaatgericht coacht;
- Budgettering per product;
- Een andere verhouding directe en indirecte uren;
- Meer aandacht voor netwerk- en relatiebeheer;
- Meer geld investeren in opleiding en deskundigheid;
- Meer flexibele werkorganisatie met korte lijnen;
- Een goed mix van vaste medewerkers en flex-medewerkers.

Stichting Alert voert het Algemeen Maatschappelijk Werk uit. Ook zijn er nog verschillende organisaties die zich richten op jongeren.

³⁹ Bij het opstellen van de beschrijvingen van Apeldoorn, Tilburg, Den Haag en Amsterdam-Oud West heeft naast Duintop Advies ook adviesbureau Radar een belangrijke rol gespeeld.

In het denken van de gemeente staat steeds meer het product centraal. De gemeente wil graag een bepaald product inkopen. Eigenlijk maakt het daarbij niet uit wie dat product levert, zolang het maar voldoet aan de wensen van de gemeente. De verhouding tussen de aanbieders en de gemeente verandert door deze ontwikkeling. De gemeente stelt namelijk de voorwaarden waar de aanbieder vervolgens aan moet voldoen.

Opdrachtverlening en financiering

In de eerste plaats gaat de gemeente uit van budgetsubsidie (ongeveer 50 %). De budgetsubsidieperiode met Wisselwerk geldt van 2002 tot en met 2005. Voor een groot aantal andere projecten verstrekt de gemeente aan Wisselwerk projectensubsidies ten laste van financieringsbronnen die los van het budgetsubsidie staan. Voor projectsubsidie kunnen ook andere organisaties in aanmerking komen.

Een voorbeeld: Wisselwerk ontvangt budgetsubsidie voor de formatie van jongerenwerkers. Daarnaast ontvangt de organisatie projectsubsidie voor inhoudelijke projecten voor jongeren.

Voor de budgetsubsidieperiode 2002-2005 heeft de gemeente in nauw overleg met de instelling de te leveren producten en resultaten (in termen van kwantiteit en kwaliteit) benoemd, waarbij nadrukkelijk van het SMART principe is uitgegaan. Bij vrijwel alle prestatieafspraken zijn concrete rapportagemomenten ingebouwd, zodat zicht kan worden gehouden op de voortgang. Hier vooraf gaand heeft de gemeente haar beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten op tafel gelegd (vraaggericht), zodat Wisselwerk een daarop afgestemd aanbod aan producten en prestaties kon formuleren.

De budgetsubsidie wordt jaarlijks geïndexeerd volgens de gemeentelijke indexeringsystematiek. Het gaat daarbij om de loonkostenindex gesubsidieerde instellingen, de materiele kostenindex en de huurindex. Aan het begin van de nieuwe budgetsubsidieperiode wordt bepaald hoeveel procent van de uitgaven loongevoelig, materieelgevoelig en huurgevoelig zijn. Gekozen is voor een gewogen systematiek. Dat betekent dat Wisselwerk niet alles één op één gecompenseerd krijgt. Het ene jaar vallen de indexcijfers tegen en het andere jaar wellicht iets mee. Het systeem zorgt ervoor dat uiteindelijk de werkelijke indexcijfers worden gehanteerd. Bij de toepassing van de gemeentelijke indexeringsindexering is de gemeente in de periode 2002-2005 uitgegaan van de volgende kostenverdeling:

-	Personeel	73 %
-	Huisvesting	29 %
-	Materiële kosten	8 %

Stichting Wisselwerk legt jaarlijks verantwoording af door jaarlijks een inhoudelijke en financiële rapportage aan te leveren bij de gemeente. Vervolgens wordt op directieniveau gesproken over de rapportage. Wanneer Stichting Wisselwerk niet voldoet aan de gemaakte afspraken, kan de gemeente de subsidie terugvorderen. Ook kan het subsidiebedrag gewijzigd worden of kan er subsidie worden ingetrokken of gevorderd.

Het lijkt alsof de gemeente een dienstenovereenkomst heeft afgesloten met de organisatie. Dit is niet het geval. In het voortraject onderhandelt de gemeente met de Wisselwerk over het aanbod. De gemeente geeft aan wat ze wenst, vervolgens schrijft de organisatie een plan. Wanneer er overeenstemming is over de producten en prestaties (vastgelegd in een productenboek) maakt de gemeente een subsidiebeschikking. In de subsidiebeschikking verwijst de gemeente naar het productenboek. Tot nu toe is het nog een raadsbesluit geweest om de producten onder te brengen bij 1 welzijnsorganisatie.

De gemeente moet nu constateren dat in 2002 de gemeente wellicht wat is doorgeschooten in het formuleren van gedetailleerde afspraken. Als voorbeeld geldt bijvoorbeeld dat de gemeente als prestatie-eis had neergelegd dat Stichting Wisselwerk 32 nieuwe netwerken in 2003 moet creëren. De organisatie heeft er uiteindelijk maar 14 gerealiseerd. Is dit nu een slechte prestatie of was de

verwachting onrealistisch. Het gaat uit eindelijk om een mix van kwantiteit en kwaliteit. De gemeente constateert nu dat de 0-situatie eigenlijk onvoldoende in beeld was.

Accommodaties

De gemeente is eigenaar van de accommodaties binnen de gemeente. Vervolgens heeft de gemeente het beheer en de exploitatie verzelfstandigd door een BV, Accres, op te richten. Deze organisatie beheert de sportlocaties, gymzalen, een park en wijkcentra voor sociaal-cultureel werk. Deze organisatie verhuurt vervolgens de accommodaties aan de gebruikers. De ruimtes mogen aan iedereen worden verhuurd. Voorwaarde is wel dat de functies die worden uitgeoefend in de accommodaties de functies zijn die in het bestemmingsplan staan vermeld. Stichting Wisselwerk huurt ook ruimtes in de accommodaties van Accres. Daarnaast heeft Wisselwerk vier buurthuizen in eigen bezit.

De gemeente verlangt van Accres dat het winst genereert uit haar activiteiten. De winst moet wel ten goede komen aan de wijk.

Bewonersparticipatie

De gemeente dwingt Wisselwerk tot het houden van een klanttevredenheidsonderzoek om signalen van bewoners naar boven te halen. Daarnaast beschikt de gemeente over de sociale monitor, leefbaarheidsmonitor en jeugdmonitor. De gemeente wil namelijk niet afhankelijk zijn van de instellingen, maar ook zelf informatie naar boven halen.

Op dit moment is de gemeente bezig om op stadsdeelniveau tot een meer wijkgerichte aanpak te komen, waarbij aangestuurd wordt op meerjarige stadsdeelplannen en een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Stadsdeelplatforms en wijkmanagers gaan een spilfunctie vervullen. Vastgestelde jaarprogramma's worden automatisch in de jaarplannen van de gemeentelijke diensten opgenomen.

Benchmarking

Apeldoorn is vanaf het begin betrokken bij het project WILL (Welzijn Informatie Landelijk en Lokaal). Inmiddels doen er ongeveer 36 gemeenten aan mee. De gemeenten werken samen onder leiding van de Landelijke Regiegroep Informatie Welzijn. De regiegroep moet ervoor zorgen dat er eenduidige en onderling vergelijkbare en actuele informatie over de prestaties van de welzijnssector beschikbaar komt. De deelnemers aan WILL proberen daarom de kosten inzichtelijk te maken van het welzijnswerk. Dit draagt volgens de Apeldoorn o.a. bij aan marktconform denken.

Bijlage 6. De organisatie van het welzijnswerk in Den Haag

Visie

Het welzijnsbeleid van Den Haag is gericht op mensen mondig te maken waardoor zij voor zichzelf op kunnen komen en niet afhankelijk zijn van hulpverleners. Hiermee wil de gemeente het welbevinden van de Haagse burgers stimuleren. Het welzijnsbeleid richt zich op alle Hagenaars, met de nadruk op de versterking van de sociale cohesie. De missie is in de beleidsnota 'Den Haag voor elkaar' als volgt geformuleerd:

" Welzijnsbeleid creëert de voorwaarden waaronder alle Hagenaars binnen hun eigen wijk en daarbuiten in staat worden gesteld zich op eigen wijze optimaal te ontplooiën en te ontwikkelen in de richting van maatschappelijke zelfstandigheid en deelname aan het maatschappelijk leven in een leefbare, prettige en ongedeelde stad, waar men actief, samen met andere bewoners, vorm kan geven aan een moderne stedelijke samenleving."

De kaders van het welzijnsbeleid staan geformuleerd in het Welzijnsplan 2005-2006. In de planperiode geeft het welzijnsbeleid prioriteit aan:

- de ondersteuning van vrijwilligers en particuliere initiatieven
- de integratie van allochtonen in het bijzonder vrouwen
- versterking van de keten jeugd en veiligheid
- versterking van de keten welzijn/zorg/wonen
- Het meer vraaggericht aansturen van het welzijnswerk
- Het stimuleren van innovatieve en creativiteit en het verbeteren van de kwaliteit van het welzijnswerk

Organisatie

In 1992 heeft een reorganisatie van het welzijnswerk plaatsgevonden. De gemeente wilde op stadsdeelniveau een integraal pakket welzijnswerk aan kunnen bieden. Zo ontstonden er zeven Decentrale Welzijnsorganisaties (DWO's). Elk stadsdeel kent zijn eigen DWO met een integraal aanbod van het welzijnswerk. De werksoorten van deze DWO's zijn:

- peuterspeelzaalwerk
- sociaal-cultureel werk (jeugd- en jongerenwerk, volwassenenwerk)
- maatschappelijk werk
- ouderenwerk

Ook zijn de DWO's verantwoordelijk voor het beheer van de welzijnsaccommodaties. Het ruimte bieden aan activiteiten van vrijwilligersorganisaties maakt deel uit van het aanbod van de dwo's. Het opbouwwerk is ondergebracht in een aparte stichting.

Naast de zeven DWO's bestaan er nog vier zelfstandige buurthuizen. Deze buurthuizen weigerden in 1992 mee te gaan in de DWO's. Deze buurthuizen bieden het welzijnswerk niet integraal aan, maar alleen het sociaal-cultureel werk.

In het kader van de landelijke ontwikkelingen omtrent schaalvergroting gingen rond 2000 twee DWO's met elkaar fuseren. Na twee jaar is de nieuwe organisatie failliet gegaan. Het bleek dat de organisatie ver boven haar stand had geleefd. Tegelijkertijd heeft de organisatie niet tijdig aan de gemeente doorgegeven dat er financiële problemen waren. Dat terwijl de gemeente bereid is om te kijken naar een gezamenlijke oplossing. Uiteindelijk zijn er weer twee nieuwe welzijnsorganisaties ontstaan. De gemeente is n.a.v. deze ervaring ook duidelijk van mening dat het oorspronkelijke plan (1 welzijnsorganisatie per stadsdeel) nog steeds het beste plan is. Wel is het mogelijk om als welzijnsorganisatie met een andere welzijnsorganisatie samen te werken. Uit een samenwerking tussen welzijnsorganisatie is de Personele Unie voortgekomen. Dat houdt in dat op het terrein van Personeel & Organisatie, directie, registratie en automatisering samen wordt gewerkt. De gemeente onderhoudt alleen met de betrokken welzijnsorganisaties een directe afzonderlijke subsidierelatie.

Den Haag kiest bewust voor een vaste subsidierelatie met de zeven DWO's. De gemeente vindt het namelijk belangrijk dat het welzijnswerk wordt aangeboden door een organisatie die de Hagenaars en de situatie in de buurt kent. Door een zakelijke relatie met de DWO's te onderhouden, voorkomt de gemeente een al te afhankelijke relatie. De gemeente schroomt namelijk niet om de bevoorschotting op te schorten wanneer een DWO haar producten niet levert.

De gemeente vindt dat de DWO's vernieuwend zijn. De laatste jaren merkt de gemeente dat de DWO's goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en daarop ook hun productenaanbod samenstellen. In het verleden kwam het nog wel eens voor dat de gemeente de welzijnsorganisaties op projecten uit andere gemeenten moest wijzen. Dat is nu niet meer nodig.

De welzijnsorganisaties werken ook samen met andere organisaties. De gemeente stimuleert dat door heel concreet aan te geven welke problemen zij verwacht dat door het welzijnswerk worden aangepakt. Om deze problemen op te lossen zijn veelal ook andere organisaties nodig.

Opdrachtverlening en financiering

De gemeente stelt jaarlijks een richtlijnenbrief op voor het subsidieverzoek van de welzijnsorganisaties. Om te komen tot een goede subsidiebeschikking en een goed welzijnsaanbod volgt de gemeente een vaste systematiek.

Jaarlijks gaan voorpostmedewerkers van de gemeente in de zeven stadsdelen na wat de belangrijkste wensen, behoeften, problemen etc zijn in de stadsdelen. Deze informatie dient als input voor het Welzijnsprogramma en het stadsdeelwerkplan. In het Welzijnsprogramma zijn de inzet van de voor welzijn beschikbare gemeentelijke middelen jaarlijks inzichtelijk gemaakt. In het Welzijnsprogramma wordt per stadsdeel aangegeven welke specifieke welzijnsinzet in een bepaald jaar wordt verwacht. Er wordt een kwantitatief en kwalitatief overzicht gepresenteerd van de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop die in een bepaald jaar zullen worden gerealiseerd.

Het in het Welzijnsprogramma opgenomen aanbod sluit vervolgens aan bij de in stadsdeelwerkplannen geformuleerde vraag naar welzijn in de stadsdelen. De gemeente stuurt de stadsdeelwerkplannen naar de DWO's tezamen met de richtlijnenbrief. In de richtlijnenbrief staat precies vermeld wat de gemeente van de welzijnsorganisaties verwacht (bijv. ook wat betreft openingstijden). De DWO krijgt vervolgens drie maanden de tijd om een subsidieverzoek op te stellen. De DWO geeft in haar subsidieverzoek invulling aan de vraag naar welzijn in output termen (volume, bereik en tevredenheid).

Na ontvangst van het subsidieverzoek vindt er een periode van onderhandeling plaats. De gemeente geeft aan waar zij nog aanvullingen verwacht. Ook rekent de gemeente de voorgenomen producten door. De gemeente wil namelijk vooraf weten of het aanbod wel uitgevoerd kan worden binnen de financiële kaders.

In oktober / november stelt de gemeente de definitieve beschikking op. Het college neemt daar vervolgens een besluit over. Wanneer het college akkoord is, geeft zij de beschikking af in december. Twee jaarlijks worden in een Welzijnsverslag de behaalde resultaten gepresenteerd.

De DWO's formuleren producten. Voor elk product geldt een 'eigen' productprijs. Deze is berekend op basis van alle kosten van de organisatie. Personeel, accommodatie en overhead zijn allemaal meegenomen in het tarief. De gemeente subsidieert de DWO's voor de producten die per doelgroep worden geleverd.

De subsidie wordt voor een jaar vastgesteld. Tussentijds is het mogelijk productafspraken te wijzigen. Dit kan formeel twee keer per jaar (juni en oktober) in een tussentijds productierapport dat de instellingen moeten indienen. Er is geen flexibel budget als onderdeel van de reguliere subsidie. De welzijnsorganisaties kunnen wel incidentele subsidiebedragen aanvragen voor 'niet reguliere' taken. Een jaarlijkse cyclus is voor de gemeente erg arbeidsintensief, maar daarmee wel overzichtelijk. Het

zal nog arbeidsintensiever zijn wanneer de gemeente ook een flexibel budget zou hebben. De gemeente kiest daarom ook voor een jaarlijkse cyclus. Daarmee maakt de gemeente het wel mogelijk om tijdig wijzigingen door te kunnen voeren in het welzijnswerk.

Accommodaties

De welzijnsaccommodaties zijn veelal het eigendom van de gemeente. De DWO's huren de accommodaties van de gemeente. Ze zijn daarmee ook verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van de accommodaties.

Elke DWO geeft in een stadsdeel vorm aan wijkgericht werken. Dit is afhankelijk van de samenstelling en behoeften van de burgers. Dit komt ook tot uiting in het accommodatiebeleid. Het komt voor dat in een stadsdeel in elke wijk een multifunctionele accommodatie aanwezig is. Voor de gemeente is benutting van accommodaties een belangrijk aandachtspunt. Dit noemt de gemeente het optimaliseren van het ruimtegebruik.

Benchmarking

De gemeente doet nog niet aan benchmarking. Gezien de landelijke ontwikkelingen is het wel de verwachting dat dit in de toekomst zal gaan gebeuren.

Bijlage 7: Welzijnswerk in Stadsdeel Oud-West⁴⁰ van de gemeente Amsterdam

Visie

Oud West heeft geen integrale visie op het welzijnswerk. Wel zijn er beleidsnota's op de belangrijkste deelterreinen, zoals onderwijs en jongeren, ouderen, integratie e.d. Deze beleidsnota's worden voor een periode van 4 jaar gemaakt. In de nota's worden analyses gemaakt van de problematiek en de ontwikkelingen, worden prioriteiten gesteld en worden op grond daarvan afspraken gemaakt met de uitvoerders. De analyses worden gemaakt door de instellingen en als het om welzijn gaat vaak door het opbouwwerk. Zij geven aan waar behoefte aan is, welke problemen zich voordoen in het stadsdeel e.d.

Oud-West heeft haar opbouwwerk en welzijnswerk in 2000/2001 aanbesteed. Twee organisaties (Dock en Combiwel) hebben de opdracht gekregen. Dit is gebeurd zonder een geheel uitgewerkte visie op welzijnswerk en de rol van het stadsdeel daarin, vandaar dat men nu de behoefte heeft om mede op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren een duidelijke visie te ontwikkelen. Politiek (raad), ambtenaren en instellingen hebben behoefte aan kaders en houvast voor de relatie tussen de instellingen en het stadsdeel. Vragen die spelen zijn

- wat kun je en moet je met elkaar afspreken
- hoe maak je de afspraken
- hoe monitor je de afspraken
- wat doe je als dingen niet lopen.

Organisatie

Binnen het stadsdeel zijn drie grote instellingen actief:

- Combiwel, dat zich bezighoudt met welzijnswerk;
- Dock, dat het opbouwwerk verzorgt. (Overigens werken zowel Combiwel als Dock voor doelgroepen als jongeren, ouderen, allochtonen, kinderen, vrouwen etc.)
- Algemeen maatschappelijk werk.

Met deze drie instellingen worden afspraken gemaakt over de levering van diensten en de daarbij behorende budgetten. Het stadsdeel doet daarnaast nog met een groot aantal kleinere instellingen zaken, circa 40 stuks.

Het stadsdeel heeft in het jaar 2000 voor de eerste keer het opbouwwerk aanbesteed. Dat is gedaan uit onvrede over de prestaties van het eerdere opbouwwerk (Stichting Welzijn Oud-West), een onvrede die mede werd gesteund door een zeer kritisch onderzoek van Bureau Berenschot. Uiteindelijk heeft de Raad besloten de toenmalige subsidie stop te zetten, is de stichting ontmanteld en is gestart met een aanbestedingsprocedure voor welzijnswerk. Als gevolg daarvan heeft in 2002 Combiwel de opdracht gekregen voor welzijnswerk in het stadsdeel. Interessant is dat Combiwel in 2004 de jaarlijkse prijs van de MOgroep, "Maatschappelijk Ondernemer van het Jaar" heeft gewonnen. 'De organisatie heeft een aangeboren gevoel voor kansen, oplossingen, brede samenwerking alternatieve financiering, risicodeling, kortom: ondernemerschap' aldus de MO Groep',

Oprachtgeverschap, sturing en sancties

Het stadsdeel stelt een contract op met Combiwel en Dock voor 5 jaar. Dat contract is gebaseerd op de beleidsnota's van het stadsdeel, en bevat op hoofdlijnen de inhoud van het werk, alsmede de beschikbare budgetten. De termijn van 5 jaar is gekozen om zekerheid en continuïteiten te verkrijgen, zowel aan opdrachtgevers- als opdrachtnemerszijde. Op deze wijze wordt 80% van het budget

40 De gemeente Amsterdam heeft het welzijnswerk gedecentraliseerd naar de stadsdelen. De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid, de uitvoering daarvan en de aansturing van de instellingen.

vastgelegd. Daarboven is er 20% vrije ruimte. Die is in principe bestemd voor de genoemde partijen, en bedoeld om projectmatig/ flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Na 2 jaar wordt het contract tussentijds geëvalueerd. Als zaken niet goed lopen krijgt de uitvoerder de kans om daar verbetering in aan te brengen. Mochten er na 5 jaar geen vooruitgang worden geboekt dan heeft het stadsdeel de gelegenheid het contract niet, of slechts gedeeltelijk, te verlengen en andere uitvoerders te zoeken. Een voorbeeld: als wijkwelzijnswerk (Combiwel) niet in staat blijkt jongeren goed te bedienen kan het stadsdeel het jongerenwerk uitbesteden aan een nieuwe speler. Verdere sancties zijn niet voorzien, en het terugvorderen van subsidies is in de ogen van het stadsdeel contractueel niet mogelijk.

Het stadsdeel vult haar regierol in het welzijnsveld verder in door instellingen aan te sporen om met elkaar samen te werken en in gezamenlijkheid plannen en projecten in te dienen die inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Het voordeel van deze manier van werken (contracten voor 5 jaar, 20% vrije ruimte en de mogelijkheid dat een contract niet of slechts gedeeltelijk wordt verlengd) is dat de vanzelfsprekendheid weg is. Een instelling krijgt niet meer voor altijd subsidie. Er is ook een vorm van (potentiële) onderlinge concurrentie. En dat houdt de instellingen scherp.

Accommodaties

De panden zijn deels in het beheer van het stadsdeel (afdeling vastgoed) en deels van de woningbouwcorporatie. De instellingen betalen huur voor deze panden. De huur is onderdeel van de subsidie. De bewonersorganisaties hebben een vergadercentrum waar ze kosteloos gebruik van kunnen maken.

Benchmarking

Benchmarking wordt nauwelijks toegepast. Dat heeft te maken met het feit dat er geen overeenstemming is over wat je met elkaar kan vergelijken. Het ontbreekt tot nu toe aan gezamenlijke productdefinities. Om in dit gemis te voorzien neemt het stadsdeel sinds kort deel aan het project WILL.

Bijlage 8: Welzijnswerk in Tilburg

Visie

De gemeente Tilburg heeft onlangs zijn beleid en visie op welzijnswerk opnieuw vastgelegd. Uitgangspunt in die visie is dat de welzijnsvraag van de bewoners in de wijk sturend moet zijn voor het aanbod aan activiteiten en voorzieningen. De werkverhoudingen tussen gemeente en instellingen, de procedures en de subsidiering zijn daarop aangepast.

Per wijk stelt de gemeente, in samenwerking met de wijkorganisaties, een programma van eisen op. In het programma van eisen staan de te leveren activiteiten of voorzieningen. Ook staat er in beschreven op welke wijze de gemeente verwacht dat de instellingen met elkaar samenwerken.

Organisatie

Gemeente Tilburg subsidieerde tot voor kort één welzijnsorganisatie, De Twern. De Twern was de vaste leverancier aan wijkorganisaties en gemeente van het sociaal cultureel werk en opbouwwerk.

Vanaf 2005 kent de gemeente geen gedwongen winkelnering meer bij deze organisatie. In de toekomst zoekt de gemeente op basis van offertes naar de instelling die de voorzieningen en activiteiten het beste kan leveren. Instellingen kunnen offertes indienen op basis van het programma van eisen. Instellingen kunnen daarbij met elkaar concurreren, maar ook in samenwerking een aanbod doen.

De instellingen leggen tussentijds en aan het eind verantwoording af aan de gemeente.

Tilburg kent 18 wijkorganisaties en 2 dorpsraden. Dit zijn zelfstandige stichtingen met een bestuur dat uit vrijwilligers bestaat (wijkbewoners). Deze ondersteunen de bewoners, en leveren een bijdrage in het vaststellen van de welzijnsvragen, en bepalen zo mede de 'buurtbudgetten'. Daarnaast overlegt de gemeente ook met de wijkorganisaties over de ingediende offertes (voorheen alleen van De Twern, nu ook van anderen). De gemeente neemt uiteindelijk de beslissing en koopt een bepaald aanbod. De wijkorganisaties worden wel weer ook bij de evaluatie van de uitvoering betrokken.

Opdrachtgeverschap en financiering

In het voorjaar van 2005 neemt de gemeente de beslissing op welke wijze ze wil gaan inkopen. Welke vorm ook gekozen zal worden, in beide gevallen zal de gemeente en programma van eisen opstellen op basis van de signalen uit de wijk, het financieel kader en het gemeentelijk beleid.

Binnen het programma van eisen zal de gemeente onder meer vragen naar aantoonbare kennis en ervaring met betrekking tot Tilburg; samenwerking met bestaande instellingen, netwerken en groepen bewoners; eventuele overname van personeel van andere instellingen.

Voor instellingen waarvan de markt wordt opgebroken kan het college beslissen instellingen toestaan meer vermogen op te bouwen, om zo meer weerstand te hebben om risico's te nemen die met de veranderende markt verband houden.

De vorm van aanbesteding is voor de gemeente geen doel op zich. De gemeente ziet het als middel om flexibeler met de inzet van middelen om te gaan, grotere en kleinere instellingen uit te dagen om creatiever te zijn in het ontwikkelen en aanbieden van oplossingen, en nieuwe vormen van samenwerking tussen instellingen uit te lokken. Gedacht wordt aan opdrachten voor een periode van 3 tot 4 jaar.

Het wijk en buurtbudget zal in 2005 opnieuw worden verdeeld, toegespitst op de nieuwe rollen. De wijkorganisaties krijgen subsidie om vragen van bewoners te signaleren, advies uit te brengen aan de gemeente en te evalueren. Daarnaast is er per wijk een budget beschikbaar waarmee de gemeente voorzieningen, activiteiten en beheer kan laten verzorgen door één of meer professionele instelling(en). Bij de verdeling van de middelen per wijk spelen de achterstandscriteria en de inwoneraantallen van wijken een rol.

Accommodaties

Het beheer van de accommodaties wordt vanaf 2005 opgedragen aan één of meer professionele instelling(en), via een aanbesteding. Het beheer zal niet aan een commerciële exploitant worden overgedragen. De gemeente ziet beheer namelijk niet als doel op zich, maar als middel om het welzijnswerk te realiseren. Beheer is één van de instrumenten om agogisch werk uit te voeren. Vandaar dat de gemeente voordelen ziet wanneer de organisatie voor agogisch werk ook verantwoordelijk is voor het beheer, met name in de kleinere accommodaties waar geen andere grote gebruikers zijn. In een grotere multifunctionele accommodatie is de organisatie voor agogisch werk niet automatisch de aangewezen beheerder, maar kan het beheer ook in handen liggen van één van de andere grotere gebruikers, of van een aparte beheerorganisatie zijn. In alle gevallen geldt dat winst uit de horeca aangewend zal voor het welzijnswerk in de wijk.

Bij de aanbestedingen zal de gemeente in het programma van eisen voor het welzijnsaanbod aangeven hoe het wijkcentrum gebruikt moet worden, zoals welke groepen bewoners van de accommodatie gebruik moeten kunnen maken, en wat de openingstijden moeten zijn.

In de nieuwe vorm heeft de wijkorganisatie geen verantwoordelijkheid meer voor het beheer. Wel heeft ze invloed op het beheer, namelijk bij het signaleren van de behoefte en bij de tussentijdse en eindevaluatie van de uitvoering van de ingekochte voorzieningen en activiteiten, inclusief het beheer.

Bewonersparticipatie

Bewoners worden op twee manieren betrokken bij het welzijnswerk:

de wijkorganisaties signaleren de behoeften van bewoners in de wijk en geven hierover advies aan de gemeente. De gemeente heeft de intentie om samen met de wijkorganisaties overeenstemming te krijgen over die vragen van bewoners waarop een aanbod aan voorzieningen en activiteiten moet komen. Uit eindelijk koopt de gemeente het aanbod in. Bij de overweging om te bepalen wat de gemeente daadwerkelijk zal inkopen, neemt de gemeente ook de financiële kaders, wijkplannen en beleidskaders mee. Met buurtbudgetten worden bewoners in staat gesteld om zelf initiatieven te nemen in de wijk, op sociaal of fysiek gebied. Het beschikbare budget is € 4,- per persoon. De bewonersorganisaties in de wijken kunnen deze budgetten zelf besteden en inzetten.

Bijlage 9: De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)⁴¹

Doel WMO

Het doel van de WMO is het scheppen van een omgeving en het aanreiken van instrumenten en voorzieningen die ervoor zorgen dat mensen aan de samenleving en maatschappelijke processen kunnen deelnemen en die hun zelfredzaamheid herstellen of bevorderen.

De WMO is een reactie op aantal problemen:

- AWBZ onhoudbaar. De AWBZ wordt anders gebruikt dan ooit bedoeld, namelijk voor grote onverzekerbare risico's en langdurige dure zorgvormen. Het beroep op de AWBZ neemt toe. De premie stijgt.
- Lokale dienstencircuit niet toegesneden op vermaatschappelijking van de zorg. In intramurale voorzieningen zijn wonen, werk, ontspanningen en zorg onderdeel van één (financieel) pakket. Bij het streven om zorg in de samenleving te geven of bij het zoveel mogelijk uitstellen van de zorg is het idee om wonen, zorg, welzijn, scholing en werk van elkaar los te knippen. Per individu kan er een andere samenstelling ontstaan. Dit betekent veel aanbieders en meerdere financiers of financieringsbronnen.
- Geen sluitend en transparant aanbod wonen, zorg en welzijn op lokaal niveau. Als de zorgvrager (al dan niet met ondersteuning) zelf op zoek moet gaan naar een passend aanbod op zijn vragen, moet ook duidelijk zijn waaruit hij of zij kan kiezen.
- Regels en bureaucratie in de zorg. Samenwerking tussen verschillende partijen wordt niet zelden gehinderd door knellende regels.

De WMO heeft de volgende uitgangspunten:

- Minder overheidsregels
- Betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming
- Grote eigen verantwoordelijkheid van burgers en civil society
- Overheidsverantwoordelijkheid primair bij gemeenten
- Maatschappelijke participatie voor mensen met beperkingen
- Goede zorg voor mensen met beperkingen
- Gewoon waar kan en speciaal waar dat moet
- Houdbaarheid van de AWBZ

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning biedt één wettelijk kader voor maatschappelijke zorgverlening, en vervangt daarmee de Welzijnswet, de Wvg, delen van de AWBZ (en mogelijk op termijn delen van de ZFW en Wcpv).

Aannames bij de WMO

Indien er:

- goed inclusief beleid wordt gevoerd,
- én als de samenleving als geheel de verantwoordelijkheid neemt om zelfredzaamheid en participatie te bevorderen van (potentieel) kwetsbare mensen,
- én als ieder individu dat ook doet,
dan zijn minder individuele en specifieke voorzieningen nodig.

De tweeledige opdracht aan gemeenten:

- Het voeren van algemeen beleid gericht op bevordering van zelfredzaamheid van burgers, hun maatschappelijke participatie en de leefbaarheid van de woonomgeving. Zogeheten inclusief beleid.
- Het leveren van individueel geïndiceerde voorzieningen van maatschappelijke zorg aan mensen die daarop aangewezen zijn. Dit zijn op het individu en diens persoonlijke omstandigheden afgestemde voorzieningen, gericht op de bevordering van zijn zelfredzaamheid.

⁴¹ Bron: www.nizw.nl

De consequenties voor de gemeente

De invoering van de WMO heeft een aantal consequenties voor de gemeente:

- Er wordt niet expliciet aangegeven welke beleidsterreinen tot het algemene maatschappelijke zorgbeleid van de gemeente behoren. Er is een grote gemeentelijke beleidsvrijheid om de prestatievelden die in de wet worden genoemd in te vullen. Het gevolg zal zijn verschillen tussen gemeenten, maar die worden geaccepteerd;
- Volgen, monitoren, informeren (aanbod en vraag in kaart, benchmark tussen gemeenten);
- Burgers en gemeenteraad kunnen lokaal bestuur aanspreken op resultaten;
- Informeren, adviseren, ondersteunen (loket, cliëntondersteuning);
- Regie voeren wonen, zorg en welzijn;
- Gemeente moet bepalen wat nodig is, en kan anderen uitnodigen dit aan te bieden: openbare aanbesteding;
- Gemeente verantwoordelijk voor de invulling van lacunes: indien onderdelen van het beleid niet door marktpartijen verzorgd worden, dient de gemeente zelf verantwoordelijkheid te nemen;
- Zorgkantoor wordt belangrijke partij om mee af te stemmen;
- Gemeentelijke financiering, in combinatie met eigen bijdragen.

Vermoedelijke prestatievelden:

1. Algemene maatschappelijke dienstverlening;
2. Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en meldpunten voor huiselijk geweld;
3. Ambulante verslavingszorg;
4. Ondersteuning van mantelzorgers, vrijwilligers en hun organisaties;
5. Voorzieningen gericht op het voorkomen van problemen bij jongeren;
6. Voorzieningen gericht op zelfredzaamheid en participatie van ouderen en gehandicapten;
7. Accommodatiebeleid tbv maatschappelijke activiteiten;
8. Advies en informatie;
9. Leefbaarheid van buurten en wijken;
10. Individueel toe te kennen voorzieningen: onderdelen die vanuit de AWBZ naar de WMO zullen gaan;
11. huishoudelijke verzorging;
12. activerende en ondersteunende begeleiding;
13. vervoer (in combinatie met Wvg vervoer en zittend ziekenvervoer conform de ZFW).
14. Uitvoering van subsidieregelingen:
15. diensten bij wonen met zorg;
16. ondersteuning van vrijwillige thuiszorg en mantelzorg.
17. Alle kortdurende zorg, kortdurende huishoudelijk verzorging, op genezing gerichte GGZ gaat vanuit de AWBZ naar de basisverzekering.

De WMO zal vermoedelijk worden ingevoerd per 1/1/2006. Ondanks de onzekerheid kunnen we nu al een aantal (soms lastig te combineren) conclusies trekken wat betreft de gevolgen voor de inrichting van het welzijnswerk:

1. De gemeente wordt gedwongen om heel scherp aan te geven voor wie (welke doelgroepen) het welzijnswerk bedoeld is, omdat specifieke en algemene voorzieningen uit één fonds gefinancierd gaan worden en expliciete keuzes nodig zijn
2. De WMO gaat uit van individuele behoeften. Het welzijnswerk moet dus nadenken over de afweging individuele ondersteuning versus het ondersteunen van groepen
3. De 'niet leunen maar steunen' gedachte, dus vanuit eigen kracht en initiatief van individuen. Daar past een welzijnswerk bij dat veel ruimte laat voor initiatieven 'van onder op'
4. burgers kunnen de gemeenten aanspreken op de prestatievelden. Daarom is aandacht nodig voor monitoring en meting van effecten. Ook zal er moeten worden gewerkt aan benchmarking en daarom ook aan een zekere uniformering van producten (om zo een zinvolle vergelijking mogelijk te maken).
5. nauwe samenwerking met andere partijen als zorginstellingen en woningcorporaties is nodig, en de gemeente krijgt daarin een duidelijke rol

Dit zijn de nodige veranderingen ten opzichte van de WING-periode (waar géén duidelijke keuzes werden gemaakt; weinig ruimte was voor burger initiatieven (zeker na het beëindigen van de WIG-driehoek); waar weinig werd gedaan aan monitoring, meting en benchmarking en waar de samenwerking van de welzijnsinstellingen met andere spelers in het veld niet erg intensief was.

Bijlage 10: Schets van de welzijnssector in Nederland⁴²

Als we kijken naar de inhoudelijke kanten van de welzijnssector⁴³ in Nederland dan kunnen we de volgende kenschets geven:

De branche Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening heeft ruim 1.300 leden, met een totale loonsom van bijna 1,2 miljard.

De leden zijn maatschappelijke dienstverleners. Ze bieden een variëteit aan maatschappelijke diensten en voorzieningen voor burgers. Zoals jeugd- en jongerenwerk, algemeen maatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk, opvoedingsondersteuning, buurtpreventie, peuterspeelzalen, maatschappelijke opvang, schuldhulp, juridische hulp en advies, werktoeleiding, opvang asielzoekers, tafeltje-dekje, culturele vorming, vrijetijdsbesteding en welzijnsdiensten voor ouderen.

Maatschappelijke dienstverleners laten mensen die nieuwe kansen zoeken of het even moeilijk hebben, (weer) deelnemen aan de samenleving. Ze geven vorm aan wijken en buurten. Ze bieden perspectief. Ze dragen oplossingen aan voor maatschappelijke problemen. Het zijn bouwers aan een gezonde samenleving.

De branche kan dat niet alleen. Politie, woningcorporaties, gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, sport, sociale diensten van gemeenten en reïntegratiebedrijven zijn belangrijke partners. Maatschappelijke dienstverleners zijn professioneel. Ze nemen hun verantwoordelijkheid en spreken daar ook anderen op aan: zorgverleners, besluitvormers, gezagsdragers, onderwijs, burgers en hun omgeving. Ze weten dat samenwerking kansen biedt. Voor organisaties en individuen. Het zijn bronnen van betrokkenheid.

Maatschappelijke dienstverleners zitten overal. Ze kennen de mensen, de buurten, de dorpskernen, de samenleving. Ze weten de weg en verkennen nieuwe paden. Ze zijn ondernemend, richting burger en maatschappij. Hun bevlogenheid schept kansen. Wekt vertrouwen bovendien. Het zijn burens waarop je kunt rekenen.

Belangrijkste thema's

- Veiligheid en Leefbaarheid in buurten – Welzijn Versterkt
- Welzijn Wonen en Zorg – als een totaalaanbod aan kwetsbare burgers
- Jeugd – peuterspeelzalen, jongerenwerk
- Ouderen
- Sociale activering van individuen en groepen burgers in wijken
- Armoede - werk en inkomen, schuldhulpverlening
- Sociaal juridische dienstverlening – sociaal raadslieden
- Huiselijk geweld
- Wet maatschappelijke ondersteuning - standpunten

In vraaggerichte sturing van beleid hebben overheden de rol van opdrachtgever. Ondernemers in de branche zijn opdrachtnemer. De MOgroep bevordert de heldere, zakelijke en ondernemende relatie tussen overheid en maatschappelijk ondernemer.

Om goed werk te kunnen leveren en nieuwe samenwerkingsrelaties aan te gaan, is kwaliteit nodig. De sector zelf (in de vorm van de MOgroep) kiest voor een landelijk kwaliteitssysteem voor de branche,

⁴² Bron: www.mogroep.nl

⁴³ De sector bestaat uit sterk verschillende onderdelen als opbouwwerk, sociaal-cultureelwerk, kinder-, jongeren- en ouderenwerk, kinderopvang, maatschappelijk werk en dergelijke. Het hier geschetste beeld gaat echter min of meer voor alle onderdelen op.

dat de kwaliteit van organisaties transparant, aantoonbaar en toetsbaar maakt. De MOgroep wil daarbij certificering in de branche mogelijk maken.

Bijlage 11: Knelpunten en trends van de welzijnssector in Nederland⁴⁴⁵

De welzijnssector heeft te maken kritiek op inhoud en uitvoering van het werk. Na de opbloei in de jaren '70 en '80 is de sleet in de sector gekomen. We noemen enkele knelpunten:

- het bestaansrecht van het welzijnswerk is onbetwist, maar er is te weinig zicht op de effectiviteit van het werk en de doelstellingen zijn vaak onduidelijk. Daarmee is de sector kwetsbaar.
- inhoudelijk dreigt een gevaar van veroudering en het bieden van de 'oude oplossingen' die niet meer passen bij de problemen van vandaag.
- mee speelt dat subsidies veelal zijn gericht op het instandhouden van instellingen, en niet op activiteiten (laat staan de uiteindelijke effecten). De ruimte voor nieuwkomers op de markt was tot voor kort minimaal.
- de samenwerking van de welzijnsinstellingen met andere organisaties was beperkt, men opereerde geïsoleerd.

(bron: diverse artikelen op www.zorgwelzijn.nl)

Knelpunten

Effectiviteit onduidelijk en doelstellingen verwaterd. Gevaar van veroudering

Het welzijnswerk is sterk gegroeid in de jaren '70 en '80, en speelde toen ook een grote rol in de toenmalige stadsvernieuwing. De kerntaak was: "mensen betrekken bij de samenleving". In de loop der tijd zijn de oorspronkelijke doelstellingen vaak vergeten, en vervangen door een kluwen aan activiteiten en projecten. Activiteiten gaan soms werktuigelijk door. In veel gevallen is niet onderzocht of de activiteiten nog het juiste antwoord zijn op de vragen, en of de interventies effect sorteren. Tegelijkertijd wordt breed gevoeld dat het werk effecten heeft. Politiek en bewoners roepen daarom snel om meer welzijnswerk als er maatschappelijke 'brandjes moeten worden geblust'.

Zo zegt de Tilburgse welzijnsstichting De Twern " [wij lijken] te veel op een groot warenhuis zonder duidelijk concept, een reeks schiereilanden zonder verbindingswegen of gezamenlijke cultuur". Directeur Van Balveren geeft een andere metafoor: "[wij zijn] een supermarkt met veel producten en een beetje kennis van alles, maar wel een supermarkt waar de verkoopster de neiging heeft te zeggen: ' u eet vanavond stampot' "

Het aanbod is soms verouderd. Overigens geldt dat vaak ook voor het personeelsbestand in de sector, dat wordt gedomineerd door vijftigers. De gewenste balans tussen 'jonge honden' en 'ouwe rotten' is doorgeslagen naar de laatste kant. Ook aan de zijde van de opdrachtgever is soms sprake van zo veel ervaring dat vernieuwing wordt tegengegaan. En tenslotte geldt ook bij veel bewonersorganisaties dat die door 'ouwe rotten' worden bemensd.

Subsidie gaat naar instellingen, niet naar activiteiten of prestaties. Gesloten wereld

Het subsidiesysteem is in veel gemeenten vooral gericht op het instandhouden van de bestaande instellingen, die vervolgens naar eigen professioneel inzicht activiteiten ontwikkelt. Gemeenten geven nauwelijks aan wat voor prestaties ze verwachten. Er is daarbij nauwelijks een prikkel vanuit de opdrachtgever om te komen tot vernieuwing of ondernemerschap.

Nieuwe instellingen, of bijvoorbeeld de bewoners zelf, of geheel nieuwe organisaties, krijgen niet de kans om hun aanpak in te zetten, omdat het geld al is toegekend aan de "vaste stichtingen".

Medewerkers willen autonoom blijven

De welzijnssector werkt van oudsher met HBO-opgeleide medewerkers, die vanuit overtuiging voor het vak hebben kozen en graag vanuit hun professionaliteit hun eigen werk inrichten. Daarbij speelt

⁴⁴ Bron: diverse artikelen op www.zorgwelzijn.nl

⁴⁵ Zie voor een goede beschrijving ook NIZW en SCP (2005). Aandacht voor welzijn

mee dat veelal de opdrachten vanuit de gemeente veelomvattend en weinig gedetailleerd zijn, en dat de werkers er naar streven om via een maatwerk-aanpak per wijk of per individu de beste resultaten te behalen.

Een groot deel van het werk is gebaseerd op de intuïtie van de professional. Het gevaar hiervan is aanbodgerichtheid, en de uitdaging is om effectieve, efficiënte, systematische werkwijze te combineren met gebruik van de professionaliteit van de 'werkers' en respect voor de vragen van de bewoners. Deze werkwijze is al gebruikelijk in bijvoorbeeld de gezondheidszorg, verslavingszorg, onderwijs, jeugdzorg, en er is geen reden om aan te nemen waarom het in bijvoorbeeld het opbouwwerk niet zou kunnen.

Wat ook voorkomt is dat de balans de andere kant opslaat, en dat de professionals een groot deel van hun tijd bezig zijn met administratie en met protocollen. Ook dit is uiteraard niet wenselijk: het gaat erom de juiste balans tussen vrijblijvendheid en rigiditeit te vinden.

Moeizame samenwerking met anderen

Het maatschappelijk werk kan niet alle problemen zelf oplossen. Daarom is samenwerking met anderen nodig, zoals met woningcorporaties, politie, reclassering, GGD, GGZ, verslavingszorg, reïntegratiebedrijven en anderen. In Nederland verliep die samenwerking lange tijd niet goed. De sector was sterk op zichzelf en op de subsidiegever gericht, en wist bovendien te weinig wat de eigen sterke punten en toegevoegde waarde was.

Matige analyses, sector wil álle problemen zélf oplossen

Over het algemeen wordt de analyse-fase (waar zit het maatschappelijk probleem) kort en oppervlakkig gedaan, waarna men direct overgaat tot het formuleren van oplossingen (in de vorm van projecten en activiteitenplannen), alles in te vullen door de welzijnsstichting zelf. Veel beter zou het zijn om de analysefase diepgaander te doen, vervolgens een politieke afweging te maken of de problemen inderdaad problemen zijn, welke problemen met prioriteit dienen te worden aangepakt, en wie dat het beste kan doen. Mogelijk is een deel van de problematiek niet oplosbaar, en is een ander deel alleen op te lossen door herstructurering van de woningbouw, of door intensievere politie-inzet. Door deze situatie wordt de welzijnssector de 'rommelhoek' van de samenleving, waar alle problemen worden 'gedumpt' (en ook nog voor een krap budget). Dit kan uiteraard alleen maar tot teleurstelling leiden.

Trends

Individualistische en mondige klanten

Klanten zijn mondiger en vragen steeds meer maatwerk. Klanten van maatschappelijk ondernemers zijn geen uniforme doelgroepen meer:

- aan de ene kant zijn het steeds meer kritische zelfbewuste individuen, die specifieke behoeften en eisen hebben en dus vragen om maatwerk.
- aan de andere kant zijn er groepen met achterstanden in inkomens, opleidingen, wonen en participatie. Om de cumulatie en concentratie van deze achterstanden te lijf te gaan, is samenwerking tussen branches nodig.
-

Ondernemers in welzijn werken steeds meer vraaggericht

De dienstverlening sluit aan op de consumentenvoorkeuren. Naast gemeenten/provincies en het bedrijfsleven, fungeert de burger ook steeds meer als zakelijk opdrachtgever, bijvoorbeeld via een persoonsgebonden budget.

Concurrentie, branche-ervaging en samenwerking

Er vindt concurrentie plaats binnen de branches, maar ook met (nieuwe) aanbieders met een zelfde marktsegment. Het werkkterrein (de afzetmarkt) van de maatschappelijk ondernemers wordt groter en de grenzen tussen de verschillende branches vervagen. Samenwerking op lokaal en regionaal niveau is noodzakelijk.

Ook in andere branches, zoals de onderwijs-, woon- en zorgbranche, wordt de welzijnscomponent steeds belangrijker. De branches bieden ook welzijnsdiensten aan, evenals commerciële recreatie- en educatiebureaus, kinderdagverblijven en verzekeraars. Gemeenten en provincies versterken dit proces. Zij stimuleren marktwerking in de welzijns- en kinderopvangbranche door steeds vaker taken op deze terreinen aan te besteden. De verwachting is dat het aantal aanbieders van maatschappelijke diensten en producten in de toekomst toeneemt. Hierdoor neemt ook de concurrentie op basis van prijs en kwaliteit toe.

Mede door het groeiende aantal aanbieders, waardoor welzijnsinstellingen niet (meer) als monopolist optreden, wordt steeds duidelijker voor de beste uitkomst samenwerking tussen de partijen nodig is⁴⁶.

Lokale overheid is niet langer de enige opdrachtgever

In de branche is een omslag gaande van aanbod- naar vraaggericht werken. De maatschappelijk ondernemers gebruiken andere en nieuwe financieringsbronnen. Het realiseren van maatschappelijke doelen krijgt een zakelijk en bedrijfsmatig gezicht. De welzijnsbranche is daarom wat betreft haar taken en financiering niet meer uitsluitend gericht op de (lokale) overheid. De ondernemers in welzijn gaan contracten aan met andere partijen en krijgen te maken met andere financiers, zoals woningcorporaties, verzekeraars, bedrijven en anderen. Ze opereren in toenemende mate met hun diensten op de markt en buiten hun oorspronkelijke werkgebied. De financiële sturing vanuit de lokale overheid is steeds meer in overeenstemming met maatschappelijk ondernemerschap. Er vindt sturing plaats via outputfinanciering, dat wil zeggen op resultaten.

Verzakelijking, kostprijzen, benchmarking

Overheden en instellingen gaan steeds zakelijker met elkaar om.

⁴⁶ Overigens is in Nederland de concurrentie niet geheel vrij. Ook in Groningen is dat niet het geval. Daarbij hebben is een complicatie dat instellingen soms worden aangemoedigd om nieuwe, commerciële, markten te betreden, terwijl ze een terrein behouden waarop de gemeente alleen met hén zaken doet. Een voorbeeld: verschillende instellingen die actief zijn op het terrein van maatschappelijk werk hebben zich de afgelopen jaren op de markt van de sociale activering geworpen, omgekeerd konden instellingen vanuit de hoek van sociale activering en reïntegratie geen opdrachten verwerven op het gebied van maatschappelijk werk. Uiteraard leidt deze ongelijke concurrentie tot ergernis. De onderzoeksc commissie constateert dit, en gaat over tot de orde van de dag.