

Sociaal en Cultureel Planbureau
Afdeling Bestuur en Beleid

Wiert Wiertsema (IGG)
Bert Cordia
Annemarieke van Egeraat
Lisette Heikoop
Rick Kwekkeboom
Ton van der Pennen
Vic Veldheer

Rijswijk, november 1993

**Welzijnsbeleid in de
lokale samenleving**

Onderzoekskader rapportage
welzijnsbeleid en welzijnswerk

INHOUD

VOORWOORD	5
1 WELZIJN IN VERANDERING	7
1.1 Het begrip 'welzijn'	7
1.2 De rol van de overheid	12
1.3 Taakverdeling tussen overheid en particuliere welzijnsorganisaties	14
1.4 Slot	15
2 DE OPZET VAN HET ONDERZOEK	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De doelstelling van de Welzijnswet	17
2.3 De welzijnsvoorzieningen: algemene en specifieke functie	18
2.4 Monitoring	19
2.5 De probleemstelling	20
2.6 Drie onderzoeksvragen	21
2.7 Het onderzoeksmodel	24
3 HET 'MONITOREN' VAN LOKALE ONTWIKKELINGEN	27
3.1 De opzet van het monitoring-systeem	27
3.2 Deelonderzoek 1: gemeentelijke beleidsontwikkeling	27
3.2.1 Analyse van probleempercepties	27
3.2.2 Beschrijving van probleempercepties en gekozen oplossingen naar ernst en intensiteit	28
3.2.3 Beschrijving van de beoordelingsmaatstaven en werkwijzen	29
3.2.4 Analyse en interpretatie van gemeentelijke probleempercepties	29
3.2.5 Informatiebronnen	30
3.3 Deelonderzoek 2: beleid, aanbod en gebruik van welzijnsvoorzieningen	30
3.4 Deelonderzoek 3: problemen in de lokale samenleving	31
4 VERDIEPENDE STUDIES	33
4.1 Inleiding	33
4.2 'De aanpak van onderop'	34
4.2.1 Uitwerking van de onderzoeksvraag	34
4.2.2 Onderzoeksmodel	34
4.2.3 Informatie vergaren door instellingen	35
4.2.4 Uitvoering van het onderzoek	35
4.3 Sturingsnetwerken	36
4.3.1 Het sturingsnetwerk	36
4.3.2 Inhoud van het sturingsproces	38
4.3.3 De wijze van sturing	39
4.3.4 Typologie	39
4.3.5 De onderzoeksmethode	39
4.4 Het functioneren van specifieke werksoorten	40
4.4.1 Het openbaar bibliotheekwerk	40
4.4.2 Het onderzoeksmodel	41
4.4.3 De onderzoeksmethode	42
4.5 Specifieke maatschappelijke thema's	42
4.5.1 Selecteren van het probleem	43
4.5.2 Analyse van het probleem	43

4.5.3	Analyse van het beleid en de geboden oplossing	44
4.5.4	Afsluiting	44
4.6	Categoriale groepen	45
4.6.1	Vraagstelling	45
4.6.2	De onderzoeksmethode	46
4.7	Relatie welzijnssector en overige sectoren	46
4.7.1	De onderzoeksvraag	47
4.7.2	Niveaus van integratie	47
4.7.3	Onderzoeksmethode	48
5	PLANNING EN ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK	51
5.1	Inleiding	51
5.2	De selectie van onderzoeksgemeenten	51
5.3	Permanente en eenmalige onderzoeksactiviteiten	54
5.4	De 'pilot-study'	55
	SAMENVATTING	57
	NOTEN	54

VOORWOORD

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft van het ministerie van WVC opdracht gekregen om rapportages te verzorgen over de uitvoering van de Welzijnswet. Het onderzoek loopt vanaf 1987. Na vijf jaar ontstond de behoefte tot herijking van de welzijnsrapportage. Dit werd ingegeven door de komst van de sociale vernieuwing, wijzigingen die optraden in de oriëntatie van het welzijnswerk en accentverschuivingen in het rijksbeleid die zijn aangekondigd in de `beleidsbrieven' van minister d'Ancona van WVC. Bovendien is er momenteel een gewijzigde Welzijnswet in behandeling bij het parlement.

Deze notitie is opgesplitst in vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat een omschrijving van het begrip welzijn; ook wordt aandacht geschonken aan de taak die de overheid in de huidige tijd vervult ten aanzien van het welzijn. Hoofdstuk 2 bevat het analyse-model, de manier waarop naar het welzijn en het welzijnsbeleid wordt gekeken. Achterliggende gedachte is het tegenover elkaar stellen van het gemeentelijk welzijnsbeleid en de maatschappelijke problemen waarop het beleid geacht wordt een antwoord te geven. Dit resulteert o.a. in een `monitoring-systeem' (hoofdstuk 3) waarmee de gemeentelijke beleidsontwikkeling zal worden gevolgd. De opzet van de welzijnsrapportage is flexibel. Dit biedt mogelijkheden om met verdiepende studies in te spelen op de bevindingen uit het monitoringsproces. De eerste verdiepende studies worden in Hoofdstuk 4 gepresenteerd. Zij belichten de achtergronden van ontwikkelingen die met het `monitoring-systeem' zijn beschreven. Het laatste hoofdstuk geeft inzicht in de organisatie en de planning van de welzijnsrapportage.

1 WELZIJN IN VERANDERING

1.1 Het begrip 'welzijn'

Over het welzijn van de burger, het welzijnsbeleid en het welzijnswerk, zijn talrijke studies verschenen. Toch heeft dit geen algemeen geaccepteerde begripsomschrijving van welzijn opgeleverd. Opeenvolgende edities van Van Dale, het Grootwoordenboek der Nederlandse Taal duiden welzijn aan als 'welvaren' en 'goede gezondheid'. In het gewone spraakgebruik heeft het woord echter een bredere betekenis. Uit de toelichting blijkt dat de samenstellers zich hiervan bewust zijn, zij willen alleen geen onderscheid maken tussen welvaart en welzijn. Welvaart zou (zelfs in de eerste plaats) welzijn omvatten. Welvaart (met welzijn als belangrijkste component) is dan een toestand van voorspoed; volle behoeftebevrediging; gunstige ontwikkeling in maatschappelijk en economisch opzicht met betrekking tot een persoon als tot de gemeenschap.

In het openbaar bestuur is welzijn als zelfstandig beleidsonderdeel gemeengoed geworden. Dat deskundigen desondanks geen uitsluitsel geven over de betekenis van het begrip welzijn, heeft mogelijk te maken met het feit dat opvattingen over welzijn weinig duurzaam zijn gebleken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van vier fasen die in de ontwikkeling van het welzijnswerk worden onderscheiden.¹ Dit zijn de fasen van de opbouw (tot 1955), de expansie (1955-1970), de ordening (1970-1982) en de sanering (1982-1990).² Met de intrede van de sociale vernieuwing is het welzijnswerk in een fase van 'reconstructie' terecht gekomen.

De grondwet van 1848 kan formeel als startpunt van de overheidsbemoeienis met het welzijnswerk worden aangemerkt (zie § 1.3). De welzijnsvoorzieningen hebben in eerste instantie betrekking op het levensonderhoud (de armenzorg). Later is er opvang in geval van ziekte of ongeluk (maatschappelijke dienstverlening) aan toegevoegd.

In de *opbouw* fase is de term welzijn verbonden met de belevingswereld van het individu. Maatregelen ter bevordering van het welzijn zijn op deze leefwereld gericht. Welzijn is dan een toestand 'waarin de afzonderlijke persoon voldoening ervaart in het geheel van diverse aspecten van zijn leven'.³ Elk individu is zelf verantwoordelijk voor zijn of haar welzijn. De oorzaak van welzijnstekorten worden dan ook primair bij het individu gezocht. De persoonlijke situatie is het aangrijpingspunt voor welzijnsbevorderende maatregelen. De oriëntatie op het individu is kenmerkend voor de opbouw fase. Dit verandert pas in de loop van de *expansieperiode*. Het welzijnswerk gaat zich in deze periode steeds meer richten op groepen van individuen. Individuen vormen een groep als zij een of meer kenmerken gemeenschappelijk hebben die het persoonlijk welzijn in de weg staan. Van Tienen spreekt in dit verband over 'welzijn als een toestand van groeperingen'. Er is sprake van welzijn als de groepsleden 'voldoening ervaren in de totaliteit van de diverse belangrijke individuele en gezamenlijke facetten van hun leven'. Met name de 'gezamenlijke facetten' komen in de belangstelling te staan, voor zover deze het individuele welzijn verstoren. De achterliggende gedachte is dat de verantwoordelijkheid voor welzijnsproblemen niet bij het individu ligt (c.q. kan liggen) als veel personen door dezelfde problematiek worden getroffen. Het welzijn krijgt 'collectieve trekken'.⁴ Het wordt (met andere woorden) voorwerp van beleid gericht op het wegnemen van de maatschappelijke oorzaken van welzijnstekorten.

In de periode van expansie blijft de individuele welzijnsbeleving richtsnoer bij het zoeken naar oplossingen. Wel vindt verschuiving plaats in aandachtsgebied. De armenzorg valt af als onderdeel van het welzijnsbeleid.⁵ De belangstelling voor het maatschappelijk welzijn (maatschappelijke dienstverlening) en de bevordering van het sociaal culturele welzijn nemen daarentegen gestaag toe.

In de *ordeningsfase* van de ontwikkeling van het welzijnswerk gaat de collectivering van het welzijn door. Het SCP stelde bij de start van het bureau in 1973 dat welzijn te maken heeft met de 'kwaliteit van het bestaan' en 'bevredigende groepsverhoudingen', waarbij de kwaliteit afhankelijk is van 'realisering van hoog geschatte waarden (-) zoals die zichtbaar worden in gezondheid, vorming,

wonen, enzovoort'.⁶ Hier is sprake van een instrumentele definitie. Niet het welzijn zelf, maar de weg waarlangs het kan worden bereikt is beschreven. Welzijn is het kenmerk van een samenleving geworden, dat verankerd ligt in de structuur van de samenleving. Duidelijk is dat de kansen op welzijn stijgen naarmate de materiële voorspoed groter is. In latere onderzoeken van het SCP maar ook bij anderen⁷ is veelvuldig aan deze typering van welzijn gerefereerd. De regering roept anno 1974 in de *Knelpuntennota welzijn*⁸ uit als het hoofdkenmerk van onze maatschappij. Het welzijnsbeleid beoogt een andere samenleving te realiseren, een welzijnssamenleving. Sleutelwoorden in dit verband zijn het scheppen van gelijke kansen op individuele ontplooiing, democratisering en sociale grondrechten. Welzijn wordt nu vooral geformuleerd in termen van gelijkheid tussen burgers. In de welzijnsstaat stelt de overheid zich verantwoordelijk voor het welzijn van de burger. Er worden faciliteiten geschapen die burgers in een meer gelijkwaardige positie moeten plaatsen ten opzichte van elkaar.

Typerend voor de ordeningsfase is ook de tegenstelling die ontstaat tussen welvaart en welzijn. Beide worden als tegenpolen beschouwd. In de geest van deze tijd bestond weinig waardering voor het bedrijfsleven, met name niet in de non-profit sector. Het economisch systeem was weliswaar noodzakelijk, maar veroorzaakte ook veel menselijke ellende. Deelname aan het economisch leven werd zeker niet gezien als een welzijn genererende factor. Deze houding betrof niet alleen de welzijnsactivisten op uitvoerend niveau. Een organisatie als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten spreekt anno 1975 over de welzijnsstaat die een 'aanvulling en correctie' wil zijn op de welvaartsstaat.⁹ De welvaart was verzekerd zo dacht men, nu het welzijn nog. Het circuit van welzijnsorganisaties dat onder het bestuurlijk regime van de gemeente zou worden gebracht, moest hiervoor zorgen.

Bij de burger blijkt echter sprake te zijn van een consumptieve benadering¹⁰ van het welzijn. Burgers kunnen gebruik maken van voorzieningen en diensten van beroepskrachten en vrijwilligers in het welzijnswerk, maar behoeven zelf nauwelijks iets te doen om hun (gevoel van) welzijn te vergroten. "Want daarvoor staat immers het gilde van de welzijnsfunctionarissen paraat", aldus een latere zelfkritiek van welzijnswerkers.¹¹ Van den Brink en Idenburg spreken in dit verband over "universalistische voorzieningen voor de ontplooiing van alles en iedereen".¹²

In het streven de maatschappelijke oorzaken van tekorten aan welzijn te bestrijden, is de relatie met het individueel beleefde welzijn grotendeels verloren gegaan. De doelstellingen van het welzijnswerk en de inzet van middelen worden door de sector zelf bepaald, vaak in samenspraak met het lokale bestuur. De vraag of belanghebbenden de inzet van het welzijnswerk eveneens als bevorderend voor hun welzijn beschouwden, stond op de achtergrond. Zeker is dat de belangstelling van de kant van de burgers voor welzijnsactiviteiten vaak niet groot was. De oorzaak daarvan werd niet zozeer gezocht in het aanbod van welzijnsactiviteiten. Wel kwam de vraag op "hoe we mensen zodanig kunnen inspireren, dat zij van ongeïnteresseerde buitenstaanders worden tot actieve deelnemers".¹³ Als reactie op het gebrek aan deelname gingen welzijnswerkers methodieken leren om 'betrokkenen voor een welzijnsactie te motiveren'.

Lang heeft deze ontwikkeling niet geduurd. Aan het begin van de *saneringsperiode* brengt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) rapport uit over een herwaardering van het welzijnsbeleid. De raad constateert dat de kritiek die op het welzijnssector wordt uitgeoefend, vaak eenzijdig (is) en overtrokken, maar zeker niet van elke realiteit ontdaan. Het is in zijn omvattendheid een cultuurkritiek. In het welzijnswerk is thans nauwelijks sprake van expliciet en duidelijk geformuleerde doelstellingen. Het beleid ontbeert een 'ideologie', een richtinggevende visie, aldus de WRR. Het welzijnswerk slaagde niet in het formuleren van een adequaat aanbod gericht op het wegnemen van gesignaleerde maatschappelijke problemen. De kritiek van de WRR is algemeen van aard en geldt dan ook niet in gelijke mate voor de verschillende welzijnssectoren. Het sociaal-cultureel werk verschilt in dat opzicht van de maatschappelijke dienstverlening en de thuiszorg.

Het begin van de saneringsperiode valt ook samen met de opkomst van de welzijnsmarketing. Een techniek die poogde in te spelen op de behoefte van (potentiële) gebruikers van voorzieningen.¹⁴ In de thuiszorg zijn daartoe enkele pogingen gedaan. Al met al heeft de welzijnsmarketing nooit echt voet aan de grond gekregen heeft. Onder meer niet door de publicatie van het vermaarde boek van

Achterhuis over 'de markt van welzijn en geluk', dat aanzienlijke invloed heeft gehad. Het centrale thema vond veel weerklank: welzijnswerk maakt mensen afhankelijk en schept daardoor zijn eigen vraag.¹⁵ De afhankelijkheidstheorie heeft zich sindsdien als een olievlek uitgebreid en het verminderen van afhankelijkheid geldt tegenwoordig nog steeds als centrale doelstelling in het beleid van de rijksoverheid (zie hierna).

De jaren tachtig (de sanering) bewezen dat er op beleidsniveau wel degelijk een samenhang is tussen welzijnsbeleid en economisch beleid. Verschuivende sociaal-economische prioriteiten vertaalden zich in bezuinigingen op het welzijnswerk. Tegelijk werden ook de verwachtingen ten aanzien van de prestaties van het welzijnswerk teruggeschroefd. Burgers worden meer en meer zelf verantwoordelijk gehouden voor het realiseren van geboden kansen. Termen als 'ontplooiing', 'maatschappelijke deelname' en het 'dragen van verantwoordelijkheid' door personen en groepen krijgen een nieuwe betekenis omdat een actieve inzet wordt verwacht van burgers die van de geboden faciliteiten gebruik willen maken.¹⁶ Ook de maatschappelijke oriëntatie van het welzijnswerk wijzigt zich. Taboes tegenover de marktsector verdwijnen. De aanpassing van het toenmalige artikel 36 WWV (sociaal-culturele activiteiten voor werklozen) in de richting van arbeidsmarkt gerichte activiteiten was een eerste signaal. Projecten vanuit het welzijnswerk gericht op werk en scholing voor werklozen (vaak jongeren), namen een grote vlucht. Dit geldt ook voor het vrijwilligerswerk dat als uitloei van de toenmalige werkloosheid als een belangrijk alternatief voor betaald werk werd beschouwd. De komst van de sociale vernieuwing in 1990 met 'welzijnswerkachtige' activiteiten als de integrale trajectbegeleiding, banenpools, en dergelijke kan als het sluitstuk van deze ontwikkeling worden beoordeeld.

Het geheel overziende kunnen in de ontwikkeling van het welzijnsbeleid twee collectiviseringstendenzen worden geconstateerd. De overheid onderkent dat er met betrekking tot het welzijn sprake is van groepsproblemen en gaat beleid voeren gericht op het wegnemen van deze problematiek. Dit kan worden aangeduid als de collectivering van het probleem. De probleemanalyse en het zoeken naar oplossingen gaan op den duur echter een eigen leven leiden. De relatie tussen de geboden oplossing en de persoonlijke welzijnsbeleving raakt op de achtergrond. Collectieve problemen worden met collectieve oplossingen bestreden omdat de oorzaak van de problemen in de maatschappij ligt en niet bij het individu. Deze tendens kan met het begrip collectivering van de oplossing worden aangeduid.

Aan het eind van de ordeningsperiode en het begin van de saneringsfase ontbrak een relatie tussen het welzijnsbeleid en het sociaal-economische beleid. De welzijnssector bezag haar rol vooral in termen van het verzachten van maatschappelijk leed, zonder dat (tot spijt van velen!) iets aan de oorzaken van de problemen (zoals bijvoorbeeld werkloosheid) kon worden gedaan. Wel was aandacht voor het vrijwilligerswerk en heeft de overheid een beleid ontwikkeld, gericht op stimulering van het vrijwilligerswerk. Maar het idee dat betaalde arbeid ook welzijn genereert en dat bijvoorbeeld de welzijnssector kan bijdragen aan versterking van de positie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt, was in die dagen geen gemeengoed. De saneringsperiode kenmerkt zich door het wegvallen van taboes tegenover deelname aan het economisch leven en een oriëntatie van het welzijnswerk op de problematiek van langdurig werklozen en intreders op de arbeidsmarkt.

De reconstructieperiode

Met de sociale vernieuwing wordt een periode van *reconstructie* ingeluid. Verandering van beleid is nodig omdat te veel mensen in de marge van de samenleving zijn beland, ondanks de economische groei die zich heeft voorgedaan.¹⁷ Het welzijnsbeleid heeft een belangrijk aandeel in de sociale vernieuwing. De minister van WVC verwoordt het doel van het welzijnsbeleid in termen van 'het versterken en handhaven van de onafhankelijkheid'. En daarmee bedoel ik dat voorkomen moet worden dat mensen in een neerwaartse spiraal van marginalisering en minderheidsvorming terecht komen, en uiteindelijk belanden in een uitzichtloze situatie.¹⁸ De remedie is maatschappelijke deelname en het kunnen beïnvloeden van de eigen leefsituatie. In de relatie tussen rijk en gemeente

wordt een reeks van bestuurlijke voorzieningen getroffen die de armslag van het gemeentebestuur dienen te vergroten. Evenals voorheen concentreert de aandacht zich op groeperingen, met name de mensen in achterstandssituaties. De doelstellingen worden echter veel duidelijker omschreven en de werkmethode is meer individueel. Welzijnswerk wordt maatwerk. Er wordt gezocht naar individuele oplossingen, rekening houdend met de wensen en mogelijkheden van het desbetreffende individu. Anders gezegd: collectieve problemen worden niet alleen collectief 'opgelost', maar ook met individuele oplossingen te lijf gegaan. Het wegnemen van de maatschappelijke oorzaken van welzijnstekorten wordt vooral als een taak van de overheid beschouwd. Welzijnsinstellingen kunnen wat dit betreft een signalerende functie vervullen.

Doelstellingen

De nieuwe trend kristalliseert zich uit in een drietal doelstellingen. Het welzijnswerk anno 1993 is gericht op participatie in de samenleving, moet mensen in staat stellen richting te geven aan de eigen leefsituatie en doet een appèl op het leveren van persoonlijke inspanningen door betrokkenen zelf om een situatie van welzijn te bereiken.

Wat onder maatschappelijke participatie moet worden verstaan is afhankelijk van de problematiek die moet worden opgelost en de doelgroepen die erdoor worden getroffen. Door de heersende werkloosheid en de grote afhankelijkheid van collectieve voorzieningen wordt participatie op de eerste plaats vertaald in het verwerven van betaalde arbeid. Welzijnswerk schept geen banen, maar draagt bij aan het versterken van de positie van werklozen en schoolverlaters op de arbeidsmarkt door middel van voorbereiding op en toeleiding naar arbeidsmarktvoorzieningen. Achterliggende gedachte is dat betaalde arbeid leidt tot gevoel voor eigenwaarde. Bovendien zal door inkomensverbetering de toegang tot allerlei maatschappelijke verworvenheden worden vergroot. Ook het preventiebeleid (voorkomen dat mensen in een slechte maatschappelijke positie terecht komen) is sterk in opkomst. Voor andere doelgroepen zoals bejaarden en zorgbehoeftigen heeft participatie een andere betekenis. Veel mensen uit deze groepen beschikken over restcapaciteiten en de welzijnszorg moet zo zijn ingericht dat betrokkenen deze ook kunnen gebruiken. Deelname in de samenleving op een zelfgekozen manier kan maatschappelijk isolement voorkomen.

Hiermee is het terrein van de tweede doelstelling betreden: het richting kunnen geven aan de eigen leefsituatie. Beide doelstellingen blijken te kunnen samenvallen, maar dit hoeft niet. Psychische en/of sociale factoren kunnen het vermogen tot richting geven aan de eigen leefsituatie in de weg staan. Het welzijnswerk richt zich op de sociale factoren. Als de belemmeringen zijn weggenomen komt dit vaak tot uitdrukking in allerlei vormen van (vrijwillige) maatschappelijke deelname. Richting geven aan de eigen leefsituatie wordt bereikt door het ondersteunen van belangengroepen, vorming en bewustwording of buurtbeheer.

De derde doelstelling (het leveren van een persoonlijke inspanning door belanghebbenden) onderstreept de individualistische benadering die in zwang is geraakt. De sociale vernieuwing spreekt in dit verband over een evenwicht tussen rechten en plichten. Op sommige terreinen leidt dit tot meer plichten (b.v. deelname aan scholing, het volgen van taalcursussen) en op andere terreinen tot minder rechten (minder opname in verzorgingshuis; mantelzorg als contra-indicatie voor thuiszorg; hogere eigen bijdrage, enz.). Het is echter niet alleen strenger of minder. Waar nodig worden ook meer faciliteiten geboden zoals taalcursussen, scholingsmogelijkheden, oriëntatiecursussen op werk, voorlichting, opvang spijbelaars, enzovoort. Het welzijnswerk heeft de neiging gehad om veranderingen op dit terrein vaak als een verslechtering te beschouwen. Een pregnant voorbeeld is de introductie van de zogeheten alpha-hulpen in de gezinsverzorging. Dit betrof een bezuinigingsmaatregel aan het begin van de jaren tachtig. Cliënten werden formeel werkgever van de toegewezen verzorgende. Hiertegen werd door de instellingen veel actie gevoerd. Later bleek echter dat cliënten de maatregel zeer waardeerden. Hun invloed op de hulpverlening nam toe en de afhankelijkheid verkleinde. Nieuw beleid 'avant la lettre'. Uit het voorbeeld blijkt bovendien dat voor de uiteindelijke welzijnsbeleving niet alleen het budget en de doelstelling van het welzijnswerk belangrijk zijn, maar ook de manier waarop het werk is georganiseerd.

De persoonlijke welzijnsbeleving

In de huidige tijd kan (de toename van) het persoonlijk welzijn worden gebruikt als toetssteen voor de effecten van het welzijnsbeleid. De inhoud van het welzijnsbegrip op het niveau van de burger kan worden verhelderd door middel van de vaak geciteerde behoeften-hiërarchie van Maslow.¹⁹ In volgorde van afnemende belangrijkheid onderscheidt hij:

- primaire levensbehoeften (voedsel, wonen, gezondheidszorg);
- behoefte aan veiligheid, orde en stabiliteit;
- behoefte om ergens bij te horen, liefde;
- behoefte aan waardigheid, zelfrespect;
- behoefte aan zelfrealisatie, creativiteit.

De welvaartsstaat voorziet in de twee hoogste behoefteniveaus. Dit geldt ook voor degenen die voor hun primaire levensbehoeften afhankelijk zijn van de overheid zoals uitkeringsgerechtigden. Hun behoeftebevrediging voltrekt zich echter wat de materiële aspecten betreft op het minimumniveau. De welzijnssector richt zich hoofdzakelijk op de behoefteniveaus 3 tot en met 5.

Als er sprake is van behoeftebevrediging op vijf niveaus, is een toestand van welzijn bereikt. Afhankelijkheid van de overheid voor de behoeftebevrediging op niveau 1 kan dit echter aanzienlijk bemoeilijken. Materiële problemen staan het vervullen van behoeften op lagere niveaus in de weg, evenals het niet (kunnen) verrichten van betaalde of onbetaalde arbeid.²⁰ De inrichting van voorzieningen op het eerste behoefteniveau geschiedt vaak op zo'n wijze dat afbreuk wordt gedaan aan de behoefte aan waardigheid en zelfrespect. Om een voorbeeld te geven: een situatie van werkloosheid is als zodanig reeds een aantasting van het gevoel ergens bij te horen, en de maatschappelijke waardering is nihil. Daar komt bovenop dat een uitkering stigmatiserend is en dat het uitkeringsniveau van dien aard is dat maatschappelijke deelname en ontplooiingsmogelijkheden ernstig belemmerd worden. Bovendien noopt een uitkering tot maatschappelijke inactiviteit. Vroeger probeerde het welzijnswerk mensen als groep meer weerbaar te maken tegenover dit soort maatschappelijke omstandigheden. De omslag in het welzijnswerk is dat tegenwoordig veel meer wordt gedacht in termen van individuele oplossingen (maatwerk!) voor het vinden van een uitweg uit achtergestelde situaties.

Omschrijving van welzijn

Uit de ontwikkelingen die zich op welzijnsterrein hebben voorgedaan, kunnen thans de volgende conclusies worden getrokken:

- De tegenstelling tussen welvaart en welzijn is grotendeels verdwenen; de welzijnssector is tegenwoordig onderdeel van de welvaartsstaat en levert een bijdrage aan de ontwikkeling van de welvaart, c.q. het goed functioneren van de welvaartsstaat.
- De visie op welzijn als eigenschap van een collectief is omgebogen naar welzijn als eigenschap van een individu. De aanwezigheid van bepaalde basisvoorzieningen leidt niet tot gevoelens van welzijn, persoonlijke ontplooiing daarentegen wel. Maatschappelijke deelname (waaronder het leveren van een bijdrage aan de welvaart in de vorm van betaalde of onbetaalde arbeid) wordt gezien als een positieve factor in de welzijnsbeleving van individuen.
- De overheid acht zich niet verantwoordelijk voor het welzijn van burgers maar stelt hen in staat een toestand van welzijn te bereiken door het aanbieden van faciliteiten en het leveren van een persoonlijke inspanning.

De conclusies leggen de basis voor een omschrijving van welzijn die in deze studie verder wordt aangehouden. Welzijn is een toestand van tevredenheid die ontstaat door deelname aan maatschappelijke activiteiten die waardering opleveren en voorzien in mogelijkheden tot zelfrealisatie. Het welzijnsbeleid en het welzijnswerk bieden faciliteiten aan individuen of groepen van individuen om hun deelname aan het maatschappelijk verkeer te vergroten. Qua methode wordt maatwerk geboden gericht op individuen of groepen van individuen. Aan tekorten aan welzijn

kunnen maatschappelijke oorzaken ten grondslag liggen. Het welzijnswerk kan dienaangaande een signalerende functie vervullen. Het wegnemen van deze oorzaken valt echter buiten de mogelijkheden van het welzijnswerk.

1.2 De rol van de overheid

In de Nederlandse verhoudingen is het de (lokale) overheid die bepaalt welke vormen van maatschappelijke deelname gestimuleerd moeten worden en welke faciliteiten hiervoor moeten worden aangeboden. Keuzen worden gemaakt op basis van een analyse van maatschappelijke problematiek en het stellen van prioriteiten bij de oplossing. Op het functioneren van de overheid wordt veel kritiek uitgeoefend. De kritiek concentreert zich enerzijds op de beleidsconcepten die door de burger niet zouden worden herkend, anderen wijzen daarentegen op de gebrekkige vormgeving en uitvoering van het beleid.

Exponent van de eerste stroming is Hortulanus c.s. In hun visie is welzijn een persoonlijke beleving en het welzijnsbeleid zou dan ook de leefwereld van het individu als uitgangspunt moeten nemen. Welzijn is dan het uiteindelijk "ja" op de vraag of men gelukkig en tevreden is.²¹ Hierop zijn vele factoren van invloed. Per individu leidt dit tot een unieke figuratie van elementen. Het welzijnsbeleid kan vervolgens worden opgevat als een poging om structuur aan te brengen in de preferenties van individuen en te voorzien in eventuele tekorten. Een onderscheid wordt gemaakt tussen levensvoorwaarden (maatschappelijke omstandigheden die de burger belangrijk acht, het welzijn dat van buitenaf op de burger afkomt) en het welzijn van binnenuit (een fundamentele instemming met het bestaan). De auteurs beschrijven grote verschillen tussen de beleidsconcepten die de overheid hanteert en de belevingswereld van burgers. Globaal gesproken is de situatie dat deskundigen te veel energie steken in het bestrijden van maatschappelijke achterstand, te weinig aandacht hebben voor sociaal isolement en zich op een verkeerde manier druk maken over het sociaal leefklimaat en de afhankelijkheid van de burger. Hortulanus c.s. laten zien dat er een kloof zit tussen het lokale welzijnsbeleid en datgene wat de burgers als de constituerende factoren voor hun welzijn beschouwen. Een aantal in het beleid veronderstelde relaties tussen verschillende domeinen van welzijn blijken in de praktijk geen juiste weerspiegeling van de beleefde werkelijkheid. Het grote belang van hun werk schuilt in het vaststellen van deze discrepantie. R. van de Veen wijst naar aanleiding van deze conclusie van Hortulanus op het gevaar dat het welzijnsbeleid een sterk therapeutisch karakter krijgt hetgeen ongewenst is omdat de therapeutische benadering weinig effectief zou zijn.²²

Een andere invalshoek kan worden gevonden door het stellen van de vraag naar de oorzaak van de kloof tussen welzijnsbeleid en welzijnsbeleving. Hortulanus en zijn collega's gaan hieraan voorbij. Het idee dat na lezing van hun boek postvat is dat naarmate de overheid zich in het beleid meer oriënteert op de leefwereld van de burger, het welzijn vanzelf zal toenemen. Er zijn echter geen indicaties dat burgers in hun persoonlijke welzijnsbeleving een relatie leggen met specifieke knelpunten die hun welzijn in de weg staan. En als beleidmakers deze relatie zelf gaan leggen ten einde aangrijpingspunten voor het beleid te formuleren, zullen zij wederom concepten hanteren waarin burgers zich niet herkennen en is het beleid weer terug bij af. Het beleidsmodel van Hortulanus biedt voor dit dilemma geen oplossing. Daarom is het belangrijk aandacht te besteden aan de oorzaken van de kloof tussen beleid en praktijk.

In de vormgeving van het beleid zijn daarvoor drie belangrijke oorzaken aan te wijzen.²³ Deze zijn de sectorale opzet van het overheidsapparaat, het denken over het oplossen van maatschappelijke problemen in termen van het bestaande aanbod en de inspanningsgerichtheid van de overheid. De sectorale opdeling van het overheidsapparaat drukt een stempel op de manier van probleemoplossing. Als zich een maatschappelijke probleem aandient wordt dit vervolgens in stukjes geknipt conform de competentieverdeling binnen de organisatie. Daarna komt iedere sector met een deeloplossing. Vaak sluiten deze niet (of onvoldoende) op elkaar aan. Zo is in het achterstandsbeleid op gemeenteniveau jarenlang gewerkt vanuit gescheiden bevoegdheden en gescheiden inspanningen op allerlei terrein. De verkokerde aanpak is overigens niet alleen een zaak van het uitvoerende

niveau. Regelgeving van het rijk werkte deze praktijk sterk in de hand. Daarnaast kan ook de samenwerking op uitvoerend niveau een probleem vormen waardoor versnippering optreedt. De tweede oorzaak schuilt in het 'aanboddenken' waarmee de overheid en de welzijnsorganisaties behept zijn. Aanboddenken betekent dat maatschappelijke problemen te lijf worden gegaan vanuit de vraag "wat kunnen we doen?". Tussen de antwoorden op de vragen "wat kunnen we doen?" en "wat is nodig?" kunnen grote verschillen optreden. Deze worden veelal veroorzaakt door regelgeving van rijk en gemeente, alsmede de beperkingen en normen die de eigen organisatie oplegt. Het verschil tussen 'kunnen' en 'zou moeten' wordt doorgaans als een vanzelfsprekendheid aanvaard. Zelden wordt de vraag "wat is nodig?" als vertrekpunt van beleid genomen. Formele regelgeving, de eigen organisatiecultuur en de aanwezige instrumenten zijn dominante factoren in het aanbieden van welzijnsactiviteiten.

Daarnaast is de overheid inspanningsgericht. Als zich een probleem aandient en er wordt druk uitgeoefend op de overheid, wordt vooral gekeken naar de inzet van geld en menskracht en veel minder naar te behalen resultaten.

De oorzaak van het verschil tussen het welzijnsbeleid en de welzijnsbeleving van burgers kan dus ook worden toegeschreven aan de eigen dynamiek van het overheidsapparaat. Ten aanzien van de vorming van overheidsbeleid kunnen een viertal vereisten worden geformuleerd²⁴:

- Een integrale probleembenadering; deze komt in de plaats van een beperkte sectorale of functionele aanpak. Voor de complexe problematiek op welzijnsterrein is een brede aanpak een eerste vereiste, ontkokering van organisatie en de beleidsinstrumenten is hierbij een noodzakelijke voorwaarde. De sociale vernieuwing kan op dit punt als een belangrijke impuls worden beschouwd.
- Een probleemgroepenbenadering; deze komt in de plaats van de aanbodbenadering. Uitgaande van een probleem wordt bezien welke groepen door het probleem worden getroffen. De probleemgroepenbenadering moet de samenhang van maatregelen op het niveau van de desbetreffende burgers zichtbaar maken. Bovendien kan bij belanghebbenden worden nagegaan hoe zij tegen de situatie aankijken. Geboden oplossingen behoeven niet altijd conform de wensen van de burgers te zijn; oplossingen kunnen echter alleen effectief zijn als ze aansluiten bij de mogelijkheden van de burgers voor wie ze zijn bedoeld. In de praktijk blijkt deze benadering inmiddels aan betekenis te winnen.
- Resultaatgerichtheid tegenover inspanningsgerichtheid; het beoogde doel moet centraal staan, niet het toegepaste instrument. Het accent moet worden verlegd van beleidsvoorbereiding naar uitvoering, evaluatie en bijsturing zijn eveneens van belang.
- Bevorderen van het vorm geven aan de eigen verantwoordelijkheid en het terugdringen van de overheidsbemoeienis, opdat het individu niet onnodig afhankelijk gemaakt wordt; het aandragen van kant en klare oplossingen moet plaatsmaken voor het scheppen van voorwaarden die het mogelijk maken eigen oplossingen te vinden.

De andere werkwijze door overheid en welzijnsorganisaties kan worden getypeerd als *probleemgericht werken*. Hiervan is sprake als overheid en welzijnsinstellingen lokale problemen als uitgangspunt van analyse nemen en de beleidsontwikkeling op deze problemen richten. Bij de analyse en het zoeken naar oplossingen wordt het probleem in al zijn aspecten bekeken. Inbreng van wijkbewoners en categoriale groepen waarop het beleid is gericht, is daarbij een belangrijke factor. De aard en omvang van de gesignaleerde problematiek is dan bepalend voor de inzet van het welzijnswerk en niet zozeer de toevallige aanwezigheid van beleidsinstrumenten en welzijnsvoorzieningen.

1.3 Taakverdeling tussen overheid en particuliere welzijnsorganisaties

De oorsprong van het welzijnswerk ligt in de charitas, de liefdadigheid die vanouds door de levensbeschouwelijke stromingen in de samenleving werd uitgevoerd. Charitas wordt welzijnswerk als de overheid de verantwoordelijkheid voor bepaalde charitatieve activiteiten overneemt. Hulp of ondersteuning is niet langer een gunst, maar een recht. De toegang tot de voorziening is gewaarborgd voor iedereen die in aanmerking komt.

De grondwet van 1848 vormt het startpunt voor bemoeienis van de overheid met het welzijn van de burgers. Het armenbestuur zou voortaan een onderwerp van voortdurende zorg voor de regering vormen. Het grondwetsartikel was destijds omstreden. Niet de staat, maar de kerken zouden moeten opkomen voor de armen zo werd uit confessionele hoek betoogd. Staatsarmenzorg zou zelfs strijdig zijn met het gebod van christelijke naastenliefde.²⁵ En zo duurde het nog 60 jaar alvorens de overheid zich via de Armenwet van 1912²⁶ ook actief kon gaan bemoeien met wat inmiddels 'het sociale vraagstuk' werd genoemd.

De Armenwet van 1912 heeft de bestuurlijke en juridische basis geschapen voor een andere rol van de overheid. De overheid werd verplicht tot het verlenen van steun aan hulpbehoevenden die elders geen steun konden krijgen. Voor de huidige tijd is nog steeds van belang dat werd overeengekomen dat de kerkelijke en particuliere armenzorg via overheidswege worden gestimuleerd en geleid. De subsidieverlening aan levensbeschouwelijke stromingen voor hun nobele taken in de samenleving, deed zijn intrede. Daarmee werd voor het eerst onderscheid gemaakt tussen de beleidsverantwoordelijkheid van de overheid en de uitvoeringsverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties.

De taakverdeling heeft sindsdien de tand des tijds weerstaan. In de welzijnssector houden overheden nog steeds rekening met de pluriformiteit van de samenleving en dienen de werkzame instellingen bij de voorbereiding van het beleid te worden betrokken.²⁷

Het moderne professionele welzijnswerk is ontstaan in de jaren vijftig.²⁸ De levensbeschouwelijke stromingen gaven toen de stoot tot de oprichting van instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en de bejaardenzorg²⁹, later gevolgd door initiatieven op andere terreinen zoals bijvoorbeeld de jeugdzorg. Ook werd er gaandeweg onderscheid gemaakt tussen activiteiten op levensbeschouwelijk terrein en het management van de uitvoerende welzijnsorganisaties. De hulpverlening verzelfstandigde en de stromingen trokken zich terug op hun kernactiviteit: de geloofsbeleving en daarop steunende activiteiten. Alleen langs bestuurlijke weg oefenden zij nog invloed uit op met hun denominatie verbonden voorzieningen. Met de ontzuiling is op veel plaatsen in de jaren zeventig ook aan deze inbreng een einde gekomen.

Wat de rijksoverheid betreft nam het aantal te subsidiëren organisaties en het subsidievolume hand over hand toe. Dit blijkt uit de rijksbegroting. In 1952 werd nog 75 miljoen gulden uitgegeven door het toenmalige ministerie voor maatschappelijke werk. In 1980 is het budget opgelopen tot 9,9 miljard gulden en in 1993 tot 12,6 miljard gulden.³⁰

In de periode tot 1974 werd een groot aantal onderling afwijkende subsidieregelingen uitgevaardigd op allerlei deelreinen van het welzijn. Het gevolg was dat subsidiëring op rijksniveau niet langer bestuurbaar en coördineerbaar bleek.³¹ Dit kwam bij dat op onderdelen het systeem van koppelsubsidies werd gevolgd. Het rijk stelde subsidiëring afhankelijk van een financiële bijdrage van gemeentebesturen en hoopte langs die weg de betrokkenheid van de gemeente bij de lokale voorzieningen te vergroten. Dit bood echter weinig soelaas. Niet alleen omdat gemeentebesturen hun bijdrage indirect vrijwel geheel vergoed kregen het rijk.³² De beleidsruimte van gemeenten was bovendien gering, gelet op de dominantie en gedetailleerdheid van de rijksregelgeving. Het systeem van koppelsubsidies leidde er toe dat gemeenten het rijksbeleid volgden. Het rijk stelde geld beschikbaar aan degenen die er met steun van de gemeente om vroegen. Er was echter geen sprake van een reactie op geconstateerde behoeften.³³ Dit leidde tot een groot aantal knelpunten. De spreiding van voorzieningen was niet evenwichtig en coördinatie en samenhang tussen voorzieningen ontbrak.³⁴ Gemeentebesturen oefenden weinig invloed uit onder verwijzing naar de rijkssubsidie, terwijl het rijk op zijn beurt geen gerichte invloed uitoefenen kon. Daarop is besloten tot versterking van de rol van gemeenten op welzijnsterrein. De ordening van het welzijnsbeleid begint met het

overdragen van bevoegdheden en budgetten. Een proces dat in 1987 met de invoering van de Welzijnswet zijn eindstadium heeft bereikt.³⁵ Gemeentebesturen hebben toen de volledige verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en bekostiging van het uitvoerende welzijnswerk in handen gekregen. Dit biedt hen de mogelijkheid tot het aanbrengen van samenwerking tussen onderdelen van het welzijnswerk die voorheen gescheiden functioneerden. De komst van de sociale vernieuwing in 1990 heeft de mogelijkheid geschapen om ook samenhang tussen de welzijnssector en de overige beleidssectoren te bevorderen. In de ontwerp-Welzijnswet wordt in artikel 3 het belang onderstreept van een goede samenwerking tussen de overheden onderling, alsmede tussen de overheden en het particuliere initiatief.

1.4 Slot

Opvattingen over wat de aangrijpingspunten zijn voor het welzijnsbeleid hebben zich in de loop der tijden gewijzigd. In het huidige tijdvak wordt maatschappelijke deelname beschouwd als een cruciale factor in de welzijnsbeleving. Welzijn is dan een toestand van tevredenheid die ontstaat door deelname aan maatschappelijke activiteiten die betrokkene waardering opleveren en die voorzien in mogelijkheden tot zelfrealisatie. Welzijnswerk bestaat uit het bieden van faciliteiten ter vergroting van maatschappelijke deelname van bepaalde groepen burgers. De geboden faciliteiten dienen aan te sluiten bij de mogelijkheden van degenen voor wie zij bedoeld zijn (maatwerk). Om dit te bereiken zal de overheid zich in de beleidsvorming moeten oriënteren op maatschappelijke problemen waar (groepen van) burgers mee kampen. In dit proces behoren belanghebbenden een belangrijk aandeel te hebben. Bij het analyseren van het probleem en het zoeken naar oplossingen wordt het probleem in al zijn aspecten bekeken, hetgeen kan worden aan geduid met het begrip 'probleemgericht werken'. Bij dit alles dient de bijdrage die de welzijnssector aan de oplossing van het desbetreffende probleem kan leveren te zijn afgestemd op de bijdrage vanuit andere beleidsectoren.

2 DE OPZET VAN HET ONDERZOEK

2.1 Inleiding

In 1988 is het SCP begonnen met onderzoek te doen naar de ontwikkelingen van welzijnsbeleid en welzijnswerk. Het onderzoek vindt plaats ten behoeve van het verslag van de minister van WVC aan de Tweede Kamer. Het verslag dient te gaan over ontwikkelingen op de deelterreinen van het maatschappelijke en sociaal-culturele welzijn. Grosso modo geldt dus hetzelfde voor de welzijnsrapportage aan WVC. De invalshoek die daarbij wordt gekozen staat in de onderhavige notitie beschreven.

In januari 1990 hebben het ministerie van WVC en het SCP nadere afspraken gemaakt over de welzijnsrapportage (WRAP) die door het SCP wordt opgesteld. Het SCP zal de volgende taken uitvoeren:

1. Informatie verzamelen bij gemeenten en instellingen uitgaande van de reikwijdte van het welzijnsbeleid.
2. Periodiek rapporteren over beleidsontwikkelingen bij gemeenten en instellingen.
3. Periodiek rapporteren over het gebruik van voorzieningen.
4. Uitbrengen van specifieke rapportages over doelgroepen en/of deelterreinen.
5. Evalueren van beleids- en praktijkontwikkelingen; over mogelijke beleidsalternatieven zal worden geadviseerd.
6. Leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van een informatiesysteem voor beleid en beheer op welzijnsterrein.

De afspraken hebben betrekking op de werkwijze die in het onderzoek gevolgd wordt. Niet zozeer op de inhoudelijke afbakening van het onderzoeksobject. Afgesproken werd waar informatie zou worden verzameld en om welke type gegevens het gaat.

De onderzoeksinspanningen voor de welzijnsrapportage waren tot dusver gericht op uitvoering van verdiepende studies. Thans is de behoefte ontstaan aan een nadere omschrijving van het onderzoekskader. Dit houdt in de formulering van een centrale probleemstelling en het afbakenen van concrete onderzoeksprojecten. Er is gekozen voor een twee-sporenbeleid. Een monitoring-systeem verschaft de basis voor het beschrijven van ontwikkelingen in het welzijnsveld. Daarnaast worden studies opgezet die tot een verdieping van kennis leiden over de uitvoeringspraktijk.

2.2 De doelstelling van de Welzijnswet

De Welzijnswet stelt regels ten aanzien van de beleidsvorming en de uitvoering en bekostiging van voorzieningen op het terrein van het maatschappelijke en sociaal-culturele welzijn, aldus de letterlijke tekst in de inleiding van de wet.

De Welzijnswet vloeit voort uit de (politieke) wens om welzijnsvoorzieningen een wettelijke basis te verschaffen; tegelijkertijd is de wet de belichaming van het regeringsbeleid gericht op de bestuurlijke en financiële decentralisatie van de welzijnssector. In die zin is de Welzijnswet een organisatiewet: aangegeven is welke overheid voor welke voorziening verantwoordelijkheid draagt. De Welzijnswet vormt het sluitstuk van een decentralisatieproces dat in de jaren zeventig en tachtig heeft plaatsgevonden.

De kern van de wet is een taakverdeling tussen de drie bestuurslagen met bijbehorende bekostigungsstructuur. Er is geen bemoeienis van hogere overheden met lagere bestuursorganen. Het rijk is verantwoordelijk voor landelijke activiteiten, de provincie voor de steunfuncties en de gemeenten zwaaien de scepter over het uitvoerend welzijnswerk. In de ontwerp-Welzijnswet wordt het belang van samenwerking tussen overheden niet langer uitgesloten. Deze verandering is

gebaseerd op de gedachte dat samenwerking tussen overheden nodig is om nieuwe ontwikkelingen te kunnen stimuleren.

Het doel van de Welzijnswet is vergroting van het maatschappelijke en sociaal cultureel welbevinden van personen en groepen van personen in de samenleving. De middelen die worden genoemd (de wet spreekt over 'aspecten') zijn ontplooiing, het dragen van verantwoordelijkheid voor zichzelf en anderen en actieve maatschappelijke deelname.

Vergroting van het welbevinden impliceert dat maatschappelijke problemen die het welbevinden in de weg staan, worden weggenomen. De wet bevat geen indicaties om welke problemen het gaat. Er is alleen een verwijzing naar achterstandsgroepen. Lokale overheden genieten dus een grote vrijheid bij het benoemen van problemen die het welbevinden van (groepen) burgers in de weg staan.

Deze problemen kunnen per lokale gemeenschap verschillen. Dit geldt ook voor opvattingen over wat de maatschappelijke problemen zijn, zelfs bij min of meer gelijke lokale omstandigheden. Bovendien veranderen opvattingen met het verstrijken van de tijd. Hetzelfde geldt voor de mogelijke oplossingen. Het inventariseren van beide (problemen en oplossingen) is derhalve onderdeel van de welzijnsrapportage, waarbij rekening dient te worden gehouden met differentiaties naar plaats en tijd. De kans dat opvattingen in diverse gemeenten of lokale gemeenschappen betrekkelijk gelijkvormig zijn, kan echter niet worden uitgesloten. In dit verband wordt verwezen naar de sociale vernieuwing waar het bestrijden van maatschappelijke achterstand als gemeenschappelijke noemer door de gemeentebesturen min of meer unaniem is onderschreven.

Een vijftal beleidssectoren zijn door de wetgever onder de reikwijdte van de Welzijnswet gebracht. Deze sectoren zijn: het openbaar bibliotheekwerk, vorming en sociaal-cultureel werk, emancipatiewerk en opbouwwerk, maatschappelijke opvang en hulpverlening, sport en sportieve recreatie.³⁶

In bijlage I bij de wet zijn per bestuurslaag de concrete voorzieningen opgesomd waar verantwoordelijk voor wordt gedragen. Provinciale en gemeentelijke sportinstellingen zijn tot dusver niet onder de reikwijdte van de wet gebracht. De Welzijnswet is beperkt van opzet. Diverse sectoren en voorzieningen (b.v. thuiszorg, arbeidstoeleiding, alcohol en drugs, ouderenbeleid, jeugdhulpverlening, enz.) vallen buiten de wet; hiervoor worden aparte wetten of regelingen in stand gehouden. Het plan is om met ingang van 1 januari 1994 het openbaar bibliotheekwerk onder te brengen in de wet op het Specifiek cultuurbeleid. In de concept-Welzijnswet wordt wel een verbreding van de reikwijdte voorzien door toevoeging van de terreinen 'welzijn ouderen' en 'welzijn gehandicapten' alsmede enige aspecten van het jeugdbeleid.

De laatste jaren is het streven naar een intersectorale aanpak van maatschappelijke problemen sterk toegenomen. In de beleidsbrieven van minister d'Ancona worden verschuivingen in het beleid van het ministerie van WVC aangekondigd waarbij de geformuleerde beleidsdoelen (b.v. preventie ten aanzien van het ontstaan van maatschappelijke problemen, integratie van allochtonen, maatschappelijk isolement ouderen) om een inzet van beleidsinstrumenten vragen die breder is dan alleen de Welzijnswet.

Ook de komst van de sociale vernieuwing die het bestrijden van hardnekkige achterstanden als 'leitmotiv' heeft, is in dit verband van belang. Het betreft hier een gecombineerde inzet van beleidsinstrumenten. In beide voorbeelden dragen welzijnswetvoorzieningen samen met voorzieningen op andere terreinen bij aan de oplossing van de gesignaleerde problematiek. Uit dit alles kan worden geconcludeerd dat grenzen die louter zijn gebaseerd op regelgeving en taaktoedeling, aan betekenis inboeten. Daarom is op verzoek van het ministerie van WVC het object van de welzijnsrapportage verbreed. Dit betekent dat naast de welzijnswetvoorzieningen ook andere voorzieningen in de welzijnsrapportage worden betrokken.

2.3 De welzijnsvoorzieningen: algemene en specifieke functie

Bij welzijnsvoorzieningen wordt onderscheid gemaakt tussen voorzieningen met een algemene functie en voorzieningen met een specifieke functie.

Voorzieningen met algemene functies richten zich (in beginsel) op de gehele bevolking. Zij bieden faciliteiten aan voor iedereen. Vaak staan de voorzieningen neutraal tegenover de manier waarop gebruikers de faciliteit aanwenden ter vergroting van hun welbevinden. Wel kunnen er normen worden gesteld voor de toegankelijkheid van de voorziening. Voorbeelden van dit type voorzieningen zijn het bibliotheekwerk, de creativiteitscentra, volkshogescholen, muziekscholen. Maar ook het opbouwwerk en buurtwerk kunnen zich eventueel tot een algemeen aanbod beperken. Specifieke functies richten zich daarentegen op de oplossing van een of meer maatschappelijke problemen. Uitgaande van deze problemen worden groepen mensen aangewezen die door het probleem worden getroffen (de probleemgroepen). Deze vormen het publiek waarop de voorziening zich richt. De werkwijze is zo gekozen dat het probleem wordt weggenomen cq. verzacht wat betreft zijn effecten, hetgeen het welbevinden van de desbetreffende groepen ten goede komt. Voorbeelden van problemen waar specifieke functies zich op kunnen richten zijn maatschappelijk isolement, vandalisme en kleine criminaliteit, taalproblemen, etnische tegenstellingen, financiële problemen, gedwongen inactief zijn, enzovoort.

Algemene en specifieke functies kunnen in één voorziening zijn gecombineerd. Daarbij worden drie mogelijkheden onderscheiden:

1. De algemene functie is de hoofdtaak, specifieke functies kunnen in dit kader worden uitgevoerd en zijn gericht op versterking van de algemene functie (b.v. het vergroten van de toegankelijkheid en gebruik van bibliotheken voor minderheidsgroepen via voorlichting, collectievorming, e.d.).
2. De specifieke functie is de hoofdtaak, algemene functies kunnen in dit kader worden uitgevoerd en zijn gericht op versterking van de specifieke functie (b.v. een buurthuis dat algemene activiteiten gebruikt als toeleiding naar specifieke functies, het vermijden van stigmatisering, e.d.).
3. De algemene en specifieke functie zijn nevenschikt (bijvoorbeeld een volkshogeschool die een specifiek aanbod doet aan minderheidsgroepen, naast een algemeen aanbod).

Eerder is geconstateerd dat het welzijnsbeleid vooral is gericht op het wegnemen van problemen in de samenleving die het welbevinden van mensen in de weg staan. Algemene functies zijn naar hun aard minder op problemen georiënteerd, specifieke functies kennen deze oriëntatie daarentegen in hoge mate. Daar komt bij dat de belangstelling voor de maatschappelijke problemen waar specifieke functies zich op richten, sterk is toegenomen. Dit betreft met name het wegnemen van maatschappelijke achterstanden. Ook kan worden geconstateerd dat voorzieningen die een algemene functie uitoefenen in toenemende mate specifieke functies in hun werkzaamheden integreren.

2.4 Monitoring

Monitoring heeft in de literatuur over evaluatieonderzoek verschillende betekenissen. In de Amerikaanse onderzoeksliteratuur heeft de term vooral betrekking op het opzetten van een informatiesysteem ten behoeve van de implementatie van bepaalde programma's, zoals alfabetiseringscursussen, afkickprogramma's, bijscholingprogramma's, en dergelijke.³⁷ Zo'n management-informatiesysteem bevat meestal routinegegevens over bijvoorbeeld de intake, deelnamecijfers, gegevens over aantallen personen die een bepaald programma hebben afgemaakt, case-loads, programmakosten, en dergelijke. Beslissingen die over dergelijke programma's worden genomen hebben vaak repercussies voor de langere termijn. Om die reden is het van groot belang bij de ontwikkeling van een dergelijk informatiesysteem goed na te gaan welk gebruik ervan gemaakt gaat worden.

Bij de ontwikkeling van een informatiesysteem voor rapportage welzijnswerk in het verleden heeft de beeldvorming omtrent monitoring sterk meegespeeld. De aanzet voor de opbouw van een systeem is echter blijven steken wegens de ongearticuleerde informatiebehoefte. Daardoor ontstond de neiging om zoveel mogelijk gegevens over gemeenten, over instellingen, over de bevolking in zo'n systeem op te nemen, hetgeen tot praktische complicaties heeft geleid.

Inmiddels heeft het ministerie van WVC na de invoering van de Welzijnswet zijn visie ontvouwd op het welzijnsbeleid in de jaren negentig. Als kerntaak formuleert het ministerie: "het op gestructureerde wijze analyseren, signaleren en politiek bespreekbaar maken van de autonome ontwikkelingen in de samenleving en van de (cumulatieve) effecten van het brede sociaal en cultureel beleid op de sociale structuur en sociale samenhang van de Nederlandse samenleving".³⁸ Het onderzoeksproject Rapportage Welzijnswerk levert een inhoudelijke bijdrage aan deze taak door middel van een systeem gericht op 'monitoring' van bedoelde ontwikkelingen.

In het onderhavige onderzoeksvoorstel is om deze redenen een wat andere uitwerking gegeven aan het begrip 'monitoring'. Doorgaans worden algemene gegevens verzameld om een bepaald beleidsveld te informeren over relevante ontwikkelingen, hier wordt specifieke kennis gegenereerd die voortkomt uit het hier omschreven onderzoekskader.

Vervolgens wordt ten behoeve van de beantwoording van deze vraagstelling een groot aantal gegevens verzameld, waarbij een onderscheid is te maken tussen permanente registratie en incidentele registratie van ontwikkelingen op lokaal niveau.

Wat de permanente dataverzameling betreft is een driedeling te maken:

- informatie over het gemeentelijke beleid en zijn ontwikkeling;
- informatie over de welzijnsinstellingen en het voorzieningengebruik;
- informatie over de lokale welzijnsproblematiek.

Hiermee wordt de informatiebehoefte geëxpliciteerd: aangegeven wordt per onderdeel met welk doel de gegevens worden verzameld. De dataverzameling vormt de basis voor het informatiesysteem.

2.5 De probleemstelling

De doelstelling van de Welzijnswet brengt met zich mee dat het inventariseren van maatschappelijke problemen die het welbevinden in de weg staan en het beschrijven van de gekozen oplossingen als kernactiviteiten van de welzijnsrapportage kunnen worden beschouwd. Bij het beschrijven van de problemen wordt gekeken naar de percepties van overheden en instellingen; daarnaast wordt de feitelijke situatie beschreven op een voor alle gemeenten gelijke manier. Het aldus scheiden van maatschappelijke problemen en gekozen oplossingen maakt zichtbaar of het lokale welzijnswerk (mede) een antwoord geeft op problemen die zich in de lokale samenleving manifesteren en de rol die overheid en instellingen daarbij vervullen. Dit uiteraard binnen de marges die gelden met betrekking tot jurisdictie, taken en budgetten.

Indien overheid en welzijnsinstellingen de lokale maatschappelijke problemen als uitgangspunt van analyse nemen en hun beleidsontwikkeling daarop richten, is er sprake van een eerste aanzet tot probleemgericht werken. Daarbij dient het probleem in al zijn aspecten (integraal) te worden bekeken. De aard en omvang van de gesignaleerde problematiek is dan bepalend voor de inzet van het welzijnswerk, niet zozeer de (toevallige) aanwezigheid van beleidsinstrumenten. Het probleemgericht werken is neergelegd in een onderzoeksmodel (figuur 2.1). De werking van het model in de praktijk kan als het centrale thema van de welzijnsrapportage worden aangeduid. In hoeverre kan het gemeentelijk beleid en het aanbod vanuit de voorzieningen als probleemoplossend worden beschouwd? De aandacht zal zich daarbij concentreren op de specifieke functies van het welzijnswerk, al dan niet in combinatie met de uitoefening van een algemene functie.

Om de algemene doelstelling van het welzijnsbeleid te realiseren - het vergroten van het 'welbevinden' van personen en groepen van personen in de samenleving - is een gedecentraliseerd bestuurlijke en financiële bestuursstructuur voorgesteld. Bij de uitvoering van de wet ligt het primaat bij de lokale overheden. De beleidsvrijheid van gemeentebesturen is groot omdat de Welzijnswet geen voorschriften bevat over de manier waarop het vergroten van het 'welbevinden' van personen en groepen van personen dient te gebeuren.³⁹ De Welzijnswet vloeit voort uit de (politieke) wens om welzijnsvoorzieningen een wettelijke basis te verschaffen; tegelijkertijd is de wet de belichaming van het regeringsbeleid gericht op de bestuurlijke en financiële decentralisatie van de welzijnssector. In die zin is de Welzijnswet een organisatiewet: aangegeven is welke overheid voor welke voorziening

verantwoordelijkheid draagt. De Welzijnswet vormt het sluitstuk van een decentralisatieproces dat in de jaren tachtig heeft plaatsgevonden. De kern van de wet is een taakverdeling tussen de drie bestuurslagen met bijbehorende bekostigingsstructuur. Er is geen bemoeienis van hogere overheden met lagere bestuursorganen. Het rijk is verantwoordelijk voor landelijke activiteiten, de provincie voor de steunfuncties en de gemeenten zwaaien de scepter over het uitvoerend welzijnswerk. Op dit punt kan gesproken worden over een maximale beleidsvrijheid.⁴⁰ De richting waarop de lokale overheid wil sturen in de lokale samenleving door middel van haar welzijnsbeleid is echter in zekere mate afhankelijk van andere (particuliere) actoren die bij het welzijnsbeleid betrokken zijn.

Het ministerie van WVC wil de inspanningen van de lokale besturen in dezen volgen en formuleert dit als volgt: "...het op gestructureerde wijze analyseren, signaleren en politiek bespreekbaar maken van de autonome ontwikkelingen in de samenleving en van de (cumulatieve) effecten van het brede sociaal en cultureel beleid op de sociale structuur en sociale samenhang van de Nederlandse samenleving". Het onderzoeksproject Wrap wil een bijdrage leveren om dit streven inhoud te geven. Het onderzoek richt zich op de analyse van de uitvoering van de welzijnswet en heeft derhalve de lokale gemeenschap als onderzoekseenheid. Hierbij is het object van onderzoek de lokale (welzijns)problematiek waar het beleid zich op richt, het aanbod dat gedaan wordt om deze gesignaleerde problemen aan te pakken en hoe hier van gebruik wordt gemaakt en de manier waarop dit beleid, waar diverse actoren bij betrokken zijn tot stand komt. Op basis van het materiaal dat hieromtrent verzameld is en geanalyseerd kunnen indicatief uitspraken gedaan worden over maatschappelijke effecten van het lokaal gevoerde welzijnsbeleid. Dit vraagt echter om een verdiepende/vervolgstudie; het waarnemen en meten van effectiviteit van beleid (worden de maatschappelijke problemen waar individuele burgers en categorieën van burgers mee geconfronteerd zijn ook daadwerkelijk gereduceerd?) is vooralsnog geen onderzoeksdoel.

De volgende kennis wordt verzameld:

- kennis over de totstandkoming en ontwikkeling van het lokale welzijnsbeleid;
- kennis over de welzijnsinstellingen, het aanbod en het gebruik;
- kennis over de lokale welzijnsproblematiek.

Om deze kennis te verzamelen wordt uitgegaan van de volgende probleemstelling:

Wat is het lokale welzijnsbeleid dat in het kader van de Welzijnswet is ontwikkeld; welke probleempercepties liggen hieraan ten grondslag en welke maatregelen worden getroffen om de aanwezige lokale problematiek aan te pakken?

Bij het lokale welzijnsbeleid zijn de volgende actoren betrokken, die in verschillende deelstudies aandacht krijgen:

- de gemeente (in het bijzonder wat betreft beleidsvoorbereiding en voorwaarde-scheppend);
- de welzijnsinstellingen (in het bijzonder wat betreft beleidsuitvoering);
- de gebruikers.

2.6 Drie onderzoeksvragen

Het verwerven van inzicht in het gemeentelijke welzijnsbeleid, het functioneren van de welzijnsinstellingen en de maatschappelijke problematiek waarop het welzijnswerk een antwoord tracht te geven, geschiedt aan de hand van drie onderzoeksvragen. De beantwoording van de onderzoeksvragen levert de basisinformatie voor het beschrijven van ontwikkelingen op welzijnsterrein. De onderzoeksvragen zijn derhalve richtsnoer bij het opzetten van het monitoring-systeem en de overige onderzoeksactiviteiten.

Onderzoeksvraag 1 luidt:

Wat is het gemeentelijke welzijnsbeleid dat in het kader van de Welzijnswet wordt gevoerd, hoe vertalen de voorzieningen dit beleid en/of hun 'eigen' beleid in uitvoerend werk en welke personen en groepen van personen hebben direct profijt van het uitvoerende welzijnswerk?

Bij de beantwoording van de vraag wordt de inhoud van het gemeentelijk beleid beschreven, de uitwerking van het beleid op de voorzieningen, het 'eigen' beleid van voorzieningen, het aanbod dat door hen wordt gedaan en de deelname aan activiteiten c.q. het feitelijk gebruik dat van het aanbod wordt gemaakt. De belangrijkste actoren die in het kader van onderzoeksvraag 1 worden onderzocht zijn de gemeente, de instellingen en de gebruikers. Bezien wordt welke maatschappelijke problemen door het beleid worden onderkend, hoe de instellingen dit beleid vertalen in een concreet aanbod en wie er van dit aanbod gebruik maken. De onderzoeksvraag is in algemene termen geformuleerd. Bij de start van het onderzoek zullen keuzen moeten worden gemaakt ten aanzien van welke maatschappelijke problemen en/of beleidsterreinen die als eerste voor analyse in aanmerking komen.

In de eerste onderzoeksvraag ligt een redenering besloten die het gemeentelijk welzijnsbeleid als vertrekpunt neemt. De procedure kan ook worden omgedraaid. In dat geval fungeert niet het beleid, maar de personen en groepen wier welbevinden moet worden vergroot of beschermd, als vertrekpunt voor de analyse. Eerst komen de maatschappelijke problemen aan de orde die het welbevinden van mensen in de weg staan, daarna wordt gezien hoe de overheid en de welzijnsvoorzieningen op deze problemen reageren.

Onderzoeksvraag 2 luidt:

Welke problemen bestaan er in de lokale samenleving met betrekking tot specifieke personen en groepen van personen, welke oplossingen bestaan er voor deze problemen en in welke mate komt het feitelijke aanbod van welzijnsactiviteiten aan de problematiek tegemoet?

Ter beantwoording van de vraag worden de lokale samenlevingen in de onderzoeksgemeenten bekeken op aldaar maatschappelijke problemen. Bij dit zoekproces spelen ook de probleemomschrijvingen van WVC een rol: deze worden als probleemvelden onderkend. Voor de andere operationalisatie wordt geput uit de literatuur die beschikbaar is over maatschappelijke problemen die zich voordoen op welzijnsterrein.

Het beschrijven van mogelijke oplossingen voor gesignaleerde problemen geschiedt langs twee wegen. Intergemeentelijke vergelijking biedt informatie over oplossingsrichtingen die gemeenten kozen. Hieruit kan een 'range' van mogelijke oplossingen worden geselecteerd. Daarnaast kan worden geput uit de vakliteratuur.

Bij het begrip 'oplossingen' in de onderzoeksvraag speelt de inbreng van belanghebbenden een rol. Probleemdefinities van belanghebbenden en door hen voorgestane oplossingen van belanghebbenden en behoeven niet congruent te zijn met die van beleidmakers. Een voorbeeld is de inschakeling van buurthuizen bij het verzorgen van arbeidsinpassingsactiviteiten. Een eventuele plicht tot deelname aan deze activiteiten behoeft door de doelgroep niet als oplossing voor hun problemen te worden ervaren, terwijl beleidmakers de deelname beschouwen als een belangrijke stap in de richting van het verkrijgen van arbeid en daarmee het verwerven van een betere maatschappelijke positie. Dit heeft betrekking op wat eerder als de regulerende taak van de overheid is bestempeld. Toetssteen voor de aansluiting van aanbod en vraag is de mate waarin het gedane aanbod (binnen de mogelijkheden die de het welzijnsbeleid biedt) als 'probleemoplossend' kan worden beschouwd.

Relatie tussen de onderzoeksvragen 1 en 2

De onderzoeksvragen 1 en 2 staan niet los van elkaar. De beantwoording van onderzoeksvraag 1 concentreert zich op de gemeente als verantwoordelijke partij voor de beleidsvorming en de instellingen als producenten van welzijnsactiviteiten.

Onderzoeksvraag 2 geeft veel informatie over maatschappelijke problemen, de behoeften aan welzijnsactiviteiten die hieruit voortvloeit en de effecten van het (door instellingen) gevoerde beleid. Door beide vragen inhoudelijk op elkaar af te stemmen, kan het aanbod aan welzijnsactiviteiten en de behoefte aan dit soort activiteiten bij bepaalde personen of groepen tegenover elkaar worden gesteld. Door deze confrontatie wordt een verbinding tot stand gebracht tussen de 'top down' benadering die besloten ligt in onderzoeksvraag 1 en het 'bottom-up' concept waarin de Welzijnswet voorziet door de lokale problematiek als uitgangspunt te nemen (onderzoeksvraag 2). Informatie afkomstig uit beide onderzoeksvragen levert dan de basis voor het trekken van conclusies over de betekenis van het lokale welzijnsbeleid in relatie tot de aanwezige maatschappelijke problemen.

Onderzoeksvraag 3

Welzijnsinstellingen hebben een sleutelpositie bij het afstemmen van welzijnsactiviteiten op problemen in de lokale samenleving. Zonder inzicht te hebben in het beleid van instellingen kan geen genuanceerd beeld worden geschetst van het lokale welzijnsbeleid. De instellingen en de lokale samenleving waarin zij functioneren vormen diensgevolge een belangrijk onderzoeksobject. De feitelijke gang van zaken bij de formulering en vaststelling van het beleid, te bezien vanuit het concept van probleemgericht werken, wordt nagegaan. De derde onderzoeksvraag komt dan te luiden:

Welke interne en externe omstandigheden in het lokale beleidsproces hebben de oplossing van maatschappelijke problemen op welzijnsterrein naderbij gebracht, c.q. hebben deze oplossing in de weg gestaan?

Feitelijk gaat het om een overzicht van randvoorwaarden die het lokale welzijnsbeleid in positieve en/of negatieve zin beïnvloeden. Enkele zijn reeds genoemd in hoofdstuk 1. Tot de bedoelde 'omstandigheden' in de onderzoeksvraag worden randvoorwaarden gerekend als de politieke samenstelling van raad en college, inrichting en functioneren van de ambtelijke organisatie, de financiële positie van de gemeente, doorkruisend rijksbeleid, het functioneren van instellingen, en dergelijke.

Omstandigheden die gemeentebesturen direct in eigen hand hebben spelen eveneens een rol zoals opvattingen over de taakverdeling tussen overheid en instellingen. Wie werpt zich op als beleidsformuleerder? Wie pretendeert representant te zijn van de belangen van (potentiële) gebruikers van voorzieningen?. Krijgen instellingen vooral de rol van producent/uitvoerder toebedeeld gekregen, of is hun taak breder? Nagegaan wordt hoe deze en andere omstandigheden verschillen per gemeente en welke hun invloed is op het lokale welzijnsbeleid.

In dit verband is nog een andere factor van belang: de mate van samenhang tussen de welzijnssector en andere beleidssectoren. Het evaluatie-onderzoek sociale vernieuwing stelt de vraag in hoeverre het oplossen van maatschappelijke problemen wordt belemmerd door verkokering en coördinatieperikelen binnen de gemeentelijke organisatie. De organisatorische scheiding van beleidssectoren kan een integrale aanpak van problemen belemmeren. Ook de Welzijnswet is een sectorwet. Door de verwevenheid van het welzijnsbeleid met andere activiteiten, dient de bijdrage van de welzijnssector in samenhang te worden bezien met inspanningen op andere terreinen. Diverse beleidssectoren werken aan het oplossen van dezelfde problematiek. Dit geldt zeker voor het achterstandsbeleid. Achterstandsfactoren zijn vanuit het welzijnswerk bezien slechts in beperkte mate beheersbaar, zeker als het gaat om sociaal-economische omstandigheden, de kwaliteit van het wonen en de woonomgeving, en dergelijke.

De vraag is hoe de bijdrage van de welzijnssector is afgestemd op de bijdrage die andere sectoren leveren aan het oplossen van dezelfde problematiek. Enkele voorbeelden zijn voorzieningen die ressorteren onder het Besluit sociale vernieuwing, maar ook aan het gemeentelijke minima-beleid, woningverbetering en de inrichting van de woonomgeving, woningdistributie, enzovoort. Bij het analyseren van de samenwerking en de samenhang wordt het probleem als vertrekpunt van analyse genomen. De inzet van betrokken instanties wordt vervolgens vanuit dit kader beoordeeld.

Aan de hand van informatie verkregen uit onderzoeksvraag 3 kan vervolgens naar verklaringen worden gezocht voor de uitkomsten uit de vragen 1 en 2. Een eerste operationalisering kan worden aangetroffen in de studies over sturingsnetwerken en de aanpak van onderop, en de positie van de welzijnssector (zie hoofdstuk 4).

2.7 Het onderzoeksmodel

De onderzoeksvragen 1 en 2 leiden tot een afbakening van het onderzoeksobject van de welzijnsrapportage in vier samenhangende niveaus. Deze zijn gevisualiseerd in figuur 2.1. De niveaus zijn:

1. het welzijnsbeleid van de lokale overheid;
2. het beleid en activiteiten aanbod van welzijnsvoorzieningen;
3. het voorzieningengebruik en ten slotte (4) de aanwezigheid van welzijnsproblemen in de lokale samenleving.

Tussen de vier niveaus bestaat een zekere dynamiek. Deze is beschreven aan de hand van vijf relaties (A t/m E) die eveneens in figuur 2.1 zijn ingetekend. De vier niveaus en de relaties tussen deze niveaus vormen samen het onderzoeksmodel van de welzijnsrapportage. In figuur 2.1 is dat model gevisualiseerd:

Figuur 2.1 Onderzoeksmodel welzijnsrapportage (WRAP)



Het onderzoeksmodel - kort samengevat - is gebaseerd op de volgende gedachtengang: het welzijnsbeleid van gemeentebesturen is gericht op het wegnemen van (welzijns-)problemen in de lokale samenleving. Veel van deze problemen hebben te maken met maatschappelijke achterstand. De welzijnsvoorzieningen vertalen dit beleid in een concreet aanbod van welzijnsactiviteiten. De lokale overheden scheppen hiervoor de financiële randvoorwaarden. Het aanbod is gericht op mensen in probleemsituaties; zij vormen de belangrijkste gebruikersgroep van de voorzieningen. In deze redenering zijn de onderzoeksvragen 1 en 2 verwerkt. Het onderzoeksmodel is een weergave van het functioneren van overheden en welzijnsorganisaties onder optimale omstandigheden. Tussen theorie en praktijk worden altijd verschillen aangetroffen. De onderzoekers stellen deze verschillen vast op basis van intergemeentelijke vergelijking. Tevens wordt geprobeerd verklaringen aan te reiken. Het oordeel over de aangetroffen verschillen is voor het overige een kwestie van politieke appreciatie. Hierover worden geen uitspraken gedaan.

De beschrijving van de relaties A tot en met E heeft betrekking op 32 gemeenten (zie hoofdstuk 5). Aannemelijk is dat zich tussen gemeenten bepaalde patronen aftekenen. Misschien biedt dit de mogelijkheid voor het opstellen van een typologie van gemeenten. Om een voorbeeld te geven: gemeenten die zich onderscheiden naar de mate waarin het welzijnsbeleid is gevoed met externe informatie over de lokale samenleving, zouden ook kunnen verschillen met betrekking tot aanbod en gebruik van voorzieningen. Als inderdaad een dergelijke relatie wordt aangetroffen, is een eerste bouwsteen voor een typologie voor handen.

Met onderzoeksvraag 3 als richtsnoer wordt naar verklarende factoren gezocht. In hypothetische zin zijn enkele daarvan thans reeds te voorzien. Zij worden gepresenteerd in Hoofdstuk 4 onder de titels De aanpak van onderop en Sturingsnetwerken.

In de nieuwe opzet van de welzijnsrapportage worden negen verschillende onderzoeksactiviteiten onderscheiden. Volledigheidshalve is aangegeven waar deze activiteiten in het onderzoeksmodel zijn geplaatst.

1. Registratie gemeentelijke beleidsontwikkeling (niveau I het beleid; relatie A; relatie B).
2. Het functioneren van welzijnsvoorzieningen (niveau II het aanbod; niveau III het gebruik; relatie C; relatie D).
3. Het beschrijven van problemen in de lokale samenleving (niveau IV problemen; relatie C; relatie E).
4. Aanpak van onderop (relatie A; relatie C).
5. Sturingsnetwerken (relatie B).
6. Werksoortstudies (niveau I t/m IV; relaties A t/m E).
7. Themastudies (niveau I t/m IV; relaties A t/m E).
8. Studies naar categoriale groepen (niveau I t/m 4; relatie A t/m E).
9. Positie welzijnssector (niveau I t/m IV).

De beschrijving van de activiteiten 1 tot en met 3 hebben betrekking op de opbouw van het monitoring-systeem (zie hierna hoofdstuk 3). De overige activiteiten staan hoofdstuk 4 beschreven.

In het onderzoeksmodel worden de volgende relaties verondersteld:

- Relatie A: Het welzijnsbeleid van gemeentebesturen is gericht op het wegnemen van problemen in het welzijn van burgers. Het welzijnsbeleid is daarom gebaseerd op kennis van de lokale samenleving en inzicht in de problemen die zich voordoen. Het verwerven van deze kennis en inzicht kan eventueel als taak aan de uitvoerende instellingen worden overgelaten.
- Relatie B: Gemeentebesturen verstrekken subsidie aan welzijnsinstellingen voor activiteiten ter vergroting van het welzijn van burgers. De subsidiëring is gebaseerd op het gemeentelijk welzijnsbeleid. Het aanbod van de welzijnsvoorzieningen is dientengevolge een uitwerking c.q. concretisering van het gemeentelijk welzijnsbeleid.
- Relatie C: Het aanbod van instellingen speelt in op problemen in de lokale samenleving. Indien gemeentebesturen geen richting geven aan het beleid van de gesubsidieerde instellingen, zorgen deze organisaties zelf voor het afstemmen van het aanbod op de lokale problematiek.
- Relatie D: Het aanbod van instellingen is gericht op bepaalde personen of groepen van personen. Zij worden beschouwd als de dragers van een nader omschreven probleem (= doelgroep van het aanbod) of zij zijn aangewezen als degenen voor wie een probleem moet worden weggenomen (= profijtgroep van het aanbod). De gekozen doel(-) en profijtgroepen vormen de belangrijkste gebruikersgroepen van de gesubsidieerde voorzieningen.

Relatie E: Personen die de consequenties van de maatschappelijke problemen aan den lijve ondervinden, zijn de potentiële gebruikers van welzijnsvoorzieningen. Potentiële gebruikers en feitelijke gebruikers vallen als groep geheel of gedeeltelijk samen. Uitvoering van het welzijnsbeleid zal tot een relatieve afname van de gesignaleerde problemen leiden.

3 HET 'MONITOREN' VAN LOKALE ONTWIKKELINGEN

3.1 De opzet van het monitoring-systeem

De niveaus I tot en met IV van het onderzoeksmodel vormen de basiscomponenten van het monitoring-systeem. Doel van dit systeem is het registreren van de ontwikkelingen op welzijnsterrein. De procedure is als volgt: bij de opbouw van het monitoring-systeem worden de vier niveaus eerst gevuld met onderzoeksgegevens. Daarbij worden prioriteiten gesteld wat betreft aard en omvang van de benodigde informatie. Nadat de basisgegevens zijn verzameld, worden de samenhangen binnen het systeem nader geanalyseerd en beschreven.

De informatieverzameling in het kader van het 'monitoren' van ontwikkelingen op welzijnsterrein heeft een longitudinaal en continu karakter. De informatie wordt opgeslagen in databestanden die permanent worden bijgehouden. Er is voorzien in periodieke rapportages over ontwikkelingen op welzijnsterrein. Ook bestaat de mogelijkheid om desgevraagd informatie te leveren over (actuele) ontwikkelingen die zich manifesteren en de reactie van de lokale overheid daarop, mits de benodigde gegevens in het systeem aanwezig zijn.

Ten behoeve van de monitoringfunctie worden de volgende onderzoeksactiviteiten opgezet:

1. Het registreren van de gemeentelijke beleidsontwikkeling, toegespitst op de perceptie van lokale problemen door de gemeentebesturen en het beschrijven van gekozen oplossingen.
2. Het beleid en aanbod van welzijnsinstellingen, toegespitst op de perceptie van maatschappelijke problemen die de instelling wil aanpakken, het aanbod dat wordt gedaan en het gebruik dat van dit aanbod wordt gemaakt.
3. Het beschrijven van problemen in de lokale samenleving en het analyseren van ontwikkelingen die zich voordoen onder de bevolking van 32 geselecteerde gemeenten.

3.2 Deelonderzoek 1: gemeentelijke beleidsontwikkeling

Uitgangspunt voor het registreren van de gemeentelijke beleidsontwikkeling zijn de maatschappelijke problemen die het gemeentebestuur onderkent in de lokale samenleving. Achterliggende gedachte is dat beleidsdoelstellingen kunnen worden beschouwd als afgeleiden van deze probleempercepties. Bovendien kunnen de probleemomschrijvingen als zodanig worden vergeleken met de registratie van maatschappelijke problemen.

In tweede instantie wordt de inzet van beleidsinstrumenten beschreven, gericht op het wegnemen van de waargenomen problematiek. Dit betreft beschikbaar gestelde budgetten en voorgestane werkwijzen.

3.2.1 Analyse van probleempercepties

Problemen waarop het beleid zich richt worden door Hoogerwerf omschreven als "... een discrepantie tussen een maatstaf (beginsel, norm, doel) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie".⁴¹ Echter: voorstellingen over bestaande en verwachte situaties wijzigen zich, evenals de beoordelingsmaatstaven. Dit betekent dat ook de opvattingen over wat maatschappelijke problemen zijn voortdurend veranderen. Daarbij kan het gaan om wensen of behoeften die door belangengroepen, publieke opinie, politici en ambtenaren worden geformuleerd.

Bij het achterhalen van de probleempercepties van gemeenten kunnen drie aspecten worden onderscheiden, namelijk:

1. wat zijn de problemen die een gemeente onderkent, getypeerd naar de ernst en intensiteit, omvang;

2. waarom percipieert de gemeente juist deze problemen? Dit betreft het achterhalen van beoordelingsmaatstaven (motieven, belangen en normen) die bepalend zijn (geweest) voor de gemeentelijke probleemperceptie;
3. hoe komen de gemeentelijke probleempercepties tot stand? Dit betreft het in kaart brengen van de werkwijzen van gemeenten bij het formuleren van problemen.
4. welke instrumenten worden ingezet voor het bereiken van een oplossing?

Het samenspel van beoordelingsmaatstaven en werkwijzen bepaalt de aard en omvang van het gepercipieerde probleem en de inzet van beleidsinstrumenten. Uiteenlopende beoordelingsmaatstaven leiden tot verschillende probleempercepties, terwijl ook de manier waarop de problemen worden geformuleerd tot diversiteit kan leiden. Een gemeentebestuur dat bijvoorbeeld de eigen (politieke) normen als uitgangspunt neemt, kan andere beoordelingsmaatstaven hanteren dan een gemeente die de oordeelsvorming laat bepalen door de inbreng van uitvoerende instellingen of bewonersgroepen. Met andere woorden: het beschrijven van de samenhang tussen de drie aspecten is van groot belang, omdat dit bepalend kan zijn voor de beleidstoepassing. Overigens kunnen verschillende werkwijzen leiden tot dezelfde probleempercepties. Gemeentebestuur, instellingen en belanghebbenden koesteren dan uniforme zienswijzen op de problemen die moeten worden opgelost.

In het navolgende wordt eerst ingegaan op welke wijze gemeentelijke probleempercepties en de daarbij gekozen instrumenten worden beschreven. Dit zal de percepties die worden waargenomen belangrijk afbakenen.

In tweede instantie zullen de verzamelde probleempercepties worden gecategoriseerd en getypeerd.

3.2.2 Beschrijving van probleempercepties en gekozen oplossingen naar ernst en intensiteit

De probleemperceptie en de gekozen oplossingen worden aan de hand van de volgende criteria beschreven:

- Omvang van het probleem (qua intensiteit: invloed van het probleem op de leefsituatie van mensen en qua frequentie: aantallen mensen die door het probleem worden getroffen; mate waarin de probleemanalyse is gestoeld op kennis van de feiten).
- Lokalisering van de problematiek (aanduiding waar en/of bij wie het probleem wordt aangetroffen).
- Primair aangrijpingspunt van de probleembeschrijving (het probleem zelf, de doelgroep, een territoriale eenheid, combinaties van deze drie).
- Breedte van de problematiek/cumulatie van problemen (aantal aspecten van de leefsituatie van mensen waarop het probleem betrekking heeft).
- Analyse oorzaken en gevolgen van het probleem; maatschappelijke context waarin het probleem zich afspeelt.
- Beleidsdoelstellingen die aan de probleemanalyses worden gekoppeld (beschrijven van de gekozen doelstellingen).
- Afstemming van de beleidsdoelstellingen op de gepercipieerde problematiek (congruentie van beleidsdoelstellingen met de probleempercepties voor wat betreft de omvang, de lokalisering en de breedte van de problematiek en de primaire aangrijpingspunt).
- Instrumenten en middelen ter oplossing van het probleem en ter realisering van de doelstellingen (beschikbare budgetten, werksoorten belast met de concrete uitvoering, voorgeschreven werkwijzen en methodieken, gewenste resultaten).

Qua methode zal eerst een meetinstrument worden opgesteld. Dit bestaat uit een reeks criteria op basis waarvan probleempercepties en oplossingen worden gescoord. De scores worden opgenomen in een paradox-bestand. In tweede instantie kan omzetting naar rekenbestanden plaatsvinden. Beheerstechnische problemen (financiën, organisaties, personeel, enz.) blijven buiten beschouwing, behoudens een korte beschrijving van dit soort situaties.

3.2.3 Beschrijving van de beoordelingsmaatstaven en werkwijzen

Aan probleempercepties liggen normen ten grondslag omtrent de gewenste inrichting van de samenleving. Inzicht in deze normen kan uitsluitend geven over het hoe en waarom van bepaalde probleempercepties. Deze kunnen vervolgens worden vergeleken met de geüniformeerde probleemomschrijvingen, de politieke samenstelling van raad en college, en dergelijke.

Lang niet altijd zullen de beoordelingsmaatstaven zijn geëxpliciteerd. Impliciete normen worden echter niet in het systeem opgenomen. Expliciete normen worden als zodanig beschreven.

Voorbeelden van beoordelingsnormen zijn: verbeteren positie maatschappelijk achtergestelden, tegengaan van discriminatie, gelijke kansen werklozen op de arbeidsmarkt, alle jongeren aan het werk, beheersing van het Nederlands als voorwaarde voor maatschappelijk succes, bestrijden gokverslaving, enzovoort.

Een belangrijke factor voor het beoordelen van de normen en probleempercepties schuilt in de gevolgde werkwijze. Uit welke bron zijn de beoordelingsnormen en daarop gebaseerde probleempercepties afkomstig? Mogelijkheden daarbij zijn: politieke programma's, invloed van landelijke organisaties zoals de VNG en categoriale belangenorganisaties, gespecialiseerde instellingen (b.v. NIZW), het eigen ambtelijke apparaat van de gemeente, consultatie van organisaties van belanghebbenden op lokaal niveau, hoorzittingen, raadplegen uitvoerende welzijnsorganisaties, enzovoort. Qua onderzoeksmethode zij verwezen naar de slotopmerking van de voorafgaande paragraaf.

3.2.4 Analyse en interpretatie van gemeentelijke probleempercepties

Nadat een beeld is verkregen van de problemen waar het lokale welzijnsbeleid zich op richt en de inzet van middelen, zullen deze gegevens nader moeten worden geanalyseerd en geïnterpreteerd. Daarbij zijn de volgende aandachtspunten van belang.

Lokale gerichtheid

Redeneren gemeenten vanuit problemen, die in de lokale gemeenschap spelen of wordt aangehaakt bij een perceptie van problemen die relatief los van staat van de lokale problematiek? Sluiten de gekozen oplossingen aan bij de mate waarin probleempercepties lokaal gericht zijn?

Integraliteit

Worden maatschappelijke problemen in de lokale samenleving vanuit meerdere invalshoeken (of disciplines of dimensies) benaderd en sluiten de gekozen oplossingen aan bij de mate van integraliteit van die probleembenadering?

Urgentie, intensiteit en prioriteit

Wat is de samenhang tussen de waargenomen intensiteit van het probleem, de urgentie die aan dat probleem wordt toegekend, de inzet van middelen en de gekozen probleem-oplossing?

Belangenspecificatie

Op welke groepen is uitgaande van een bepaald probleem het beleid gericht (doelgroep) en welke groepen hebben het meeste baat bij de gekozen oplossing (de profijtgroep)?

Werkwijzen bij probleempercepties en formulering van beleid

Kan er een samenhang worden geconstateerd tussen de manier waarop de probleempercepties tot stand komen, de inhoud van de percepties en de beleidsuitvoering? Grosso modo kunnen drie invalshoeken worden onderscheiden:

Politieke dominantie; dit is het geval als het lokale politiek-bestuurlijke circuit een stempel drukt op de probleempercepties en formulering van oplossingen.

Belangen dominantie; het beleid is een resultante van maatschappelijke druk door uitvoerende organisaties, georganiseerde gebruikersgroepen of landelijke organisaties;

Publieke dominantie; het beleid komt vooral tot stand onder invloed van onafhankelijke probleeminventarisaties, onderzoek, en dergelijke.

3.2.5 Informatiebronnen

De intentie is om voor 32 gemeenten de probleempercepties en het daarop geformuleerde beleid te beschrijven zoals op hoofdlijnen is aangegeven. Het basismateriaal wordt gevormd door college-programma's; programma's welzijn; begrotingen; meerjaren beleidsprogramma's; subsidielijsten en -verordeningen; evaluatieonderzoek. Eventueel kunnen in tweede instantie interviews met sleutelpersonen in gemeentelijke organisaties worden afgenomen ter verdieping van het schriftelijk verkregen en geanalyseerde onderzoeksmateriaal.

3.3 Deelonderzoek 2: beleid, aanbod en gebruik van welzijnsvoorzieningen

Het lokale welzijnsbeleid wordt tevens ingevuld door de diverse welzijnsinstellingen. Het instellingsbeleid, het activiteitenaanbod en het gebruik van de voorzieningen geeft aan wat er feitelijk plaatsvindt aan uitvoerend welzijnswerk. In beginsel kan de beschrijving het gehele terrein van voorzieningen omvatten. Dit werkterrein is echter te omvangrijk om (in zijn geheel) in een monitoring-systeem onder te brengen. Er dienen derhalve prioriteiten te worden gesteld. Bij het kiezen van voorzieningen die in de monitoring worden meegenomen spelen drie informatiebronnen een rol:

- de resultaten van het onderzoek naar de maatschappelijke problemen die de gemeenten onderkennen en de inzet van beleidsinstrumenten;
- de resultaten van het onderzoek naar maatschappelijke problemen die zich in de lokale samenlevingen voordoen;
- de beleidsopties van het ministerie van WVC.

Behalve bovengenoemde bronnen spelen ook praktische overwegingen een rol. Als werksoorten opereren met uniforme registratiesystemen kunnen deze gegevens zonder veel extra werk in het monitoring-systeem worden verwerkt.

Door het leggen van bepaalde accenten kunnen ook beleidsopties van WVC in de selectie van voorzieningen worden verdisconteerd. Preventie is een voorbeeld van zo'n optie. Instellingen die een preventieve taak hebben (b.v. ten aanzien van jongeren of ouderen) kunnen bij voorrang worden opgenomen. Uiteraard is opnemings van een voorziening alleen zinvol indien in de overige onderzoeksactiviteiten met deze beleidsopties eveneens rekening is gehouden.

De resultaten voortvloeiende uit de onderzoeksactiviteiten genoemd in § 3.2 en § 3.4 leiden tot conclusies omtrent de congruentie tussen probleempercepties van gemeenten en feitelijk aanwezige problemen. Dit kan per gemeente verschillen, maar ook differentiatie naar beleidssector behoort tot de mogelijkheden. Daarnaast kunnen zich mengvormen voordoen. De selectie van voorzieningen die in het monitoring-systeem wordt opgenomen, dient met deze verschillen rekening te houden.

De beschrijving van het instellingsbeleid concentreert zich op de vraag wat de maatschappelijke problemen zijn waarop de organisatie een antwoord wil geven. De methode van beschrijving van deze problemen loopt parallel met de werkwijze geschetst in § 3.2 ten aanzien van het gemeentelijke welzijnsbeleid.

Uitgaande van de probleempercepties van de gemeenten (c.q. de instellingen), wordt het aanbod geschetst dat hierop een reactie is. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- methoden en werkwijzen (begeleiden, bemiddelen, verzorgen, opvangen, controleren, opleiden, vormen, voorlichten, ontwikkelen, belangen behartigen, enz.);
- doelgroepen (kinderen tussen 0-3 jaar; werkloze meisjes, thuislozen, wijkbewoners, enz.);
- beoogde resultaten (inhalen scholingsachterstand; verbeteren positie op de arbeidsmarkt, nachtopvang, zelfstandige belangenbehartiging en zelfredzaamheid, enz.).

Op basis van de gegevens van instellingen zal daarna het gebruik van de voorzieningen in kaart worden gebracht, toegespitst op doelgroepen en kenmerken van doelgroepen. Indien probleempercepties ontbreken (bij gemeente en instellingen) of indien de relatie tussen probleempercepties en aanbod niet duidelijk is, wordt volstaan met een beschrijving van het aanbod en gebruik. In tweede instantie kan dan eventueel een relatie worden gelegd op basis van ervaringsgegevens tussen het desbetreffende aanbod en de maatschappelijke problemen waarop dit aanbod een reactie geacht wordt te zijn.

3.4 Deelonderzoek 3: problemen in de lokale samenleving

Deze onderzoeksactiviteit is gericht op het inventariseren van maatschappelijke problemen in de lokale samenleving. Welzijnsbeleid, middelentoewijzing en aanbod dienen te worden getoetst aan objectieve maten. Deze paragraaf behandelt de vraag hoe dergelijke maten zouden moeten worden samengesteld. Verder worden voorstellen gedaan voor een meta-informatiesysteem.

In deze paragraaf wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen kengetallen en indicatoren. Een kengetal is bijvoorbeeld het gemiddelde inkomen in een wijk. In een indicator worden verschillende kengetallen, na statistische bewerking, samengevoegd tot één maat. Hierbij is bepaald in hoeverre de afzonderlijke kengetallen van elkaar afhankelijk zijn en is (waar nodig) het relatieve belang van elk van de kengetallen gewogen.

In dit project gaat het met name om combinaties van kengetallen die indicatief zijn voor een concreet te benoemen probleem of combinatie van problemen. Er is sprake van een *cluster van problemen* wanneer diverse problemen met elkaar samenhangen en met een overkoepelende term zijn aan te duiden. Voorbeeld is: sociale achterstand. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van algemene achterstandsindicatoren per gemeente die thans bij het SCP in ontwikkeling zijn.

Op basis van beleidsnota's, SCP-onderzoek naar achterstandsindicatoren en secundair onderzoek is een eerste verkenning van relevante problemen uitgevoerd. Uitgangspunt bij de selectie is de veronderstelling geweest dat het welzijnswerk iets aan die problemen geacht wordt te doen, eventueel in samenwerking met anderen. Tevens zijn die problemen benoemd waarvan verwacht mag worden dat operationalisatie van de begrippen goed mogelijk is. Zo is bijvoorbeeld het begrip 'verpaupering van de wijk' concreter gemaakt door te spreken van 'vervuiling en vandalisme'. Voor een goed begrip zij opgemerkt, dat het hier om een eerste verkenning gaat: voor toepassing in het onderzoek is nog veel bewerking nodig.

Achterstand

Zoals hiervoor aangegeven neemt het probleemcluster 'sociale achterstand' in het onderzoek een belangrijke plaats in. Het wordt door WVC vertaald als: "onvoldoende opleiding, lage (arbeids)participatie, lage opleiding, eventueel aangevuld met slechte huisvesting en gezondheidsproblemen". In andere studies wordt ook wel 'armoede' als onderdeel van achterstand beschouwd.

Andere problemen die onderdeel vormen van het begrip 'achterstand' zijn maatschappelijk isolement, individueel isolement, en het leefklimaat in wijk of buurt. Deze zullen hierna kort worden geïndiceerd.

Maatschappelijk isolement

Maatschappelijke participatie en integratie wordt door WVC sterk benadrukt als te stimuleren activiteiten. Actieve deelname aan maatschappelijke processen kan door actief lid te zijn van verenigingen en clubs, door het verrichten van betaalde en onbetaalde arbeid, door het volgen van onderwijs en opleidingen, door het lidmaatschap van kerkgenootschappen en ideële instellingen, en door vrijwillig initiatief. Door dergelijke maatschappelijke activiteiten worden de onderlinge sociale contacten bevorderd; vooroordelen en isolement kunnen verdwijnen, doordat mensen met elkaar in aanraking komen en samen met anderen bepaalde doelen kunnen nastreven.⁴²

Verder wil WVC dat langdurige afhankelijkheid voorkomen moet worden. Van langdurige afhankelijkheid wordt gesproken bij arbeidsongeschikten, bijstandsontvangers en werklozen die langer dan drie jaar een uitkering ontvangen.⁴³

Individueel isolement

Waar het vorige iets zegt over de actieve deelname aan de maatschappij, zegt dit iets over de beleving van de mensen zelf over hun contacten in de maatschappij. Uit het onderzoek van Hortulanus c.s. komt dit naar voren als een belangrijk element in de welzijnsbeleving van de mensen.⁴⁴ Hij constateert dat groepen die feitelijk weinig deelnemen aan arbeid of voorzieningen, zichzelf nog niet geïsoleerd behoeven te voelen. Mensen vinden zelf het hebben van betekenisvolle contacten veel belangrijker. Veel onderzoeken wijzen op het bestaan van een relatie tussen het hebben van goede sociale contacten en goede gezondheid. Het zijn de belangrijkste factoren voor een hoge welzijnsbeleving.⁴⁵

Aangezien deze factor een individueel kenmerk is, kunnen hooguit kengetallen worden verzameld over het voorkomen van groepen die relatief vaak weinig goede sociale contacten hebben. Hortulanus signaleert vooral isolement bij alleenstaande ouders en met name bij hen die in de bijstand zitten. Anderen wijzen op (*oudere*) alleenstaanden. WVC noemt expliciet islamitische meisjes, die ingeklemd raken tussen verschillende culturen.

Leefklimaat

WVC noemt de problemen in de wijken van grote steden veelvuldig als een belangrijk aandachtspunt. Benadrukt wordt dat de sociale structuur in die wijken versterking behoeft. Als middel hiertoe worden (sport)voorzieningen genoemd waar mensen elkaar kunnen leren kennen. De voorzieningen moeten binnen redelijke afstand zijn en goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Andere bronnen noemen problemen als onveiligheid, c.q. gevoelens van onveiligheid, vandalisme, vervuiling, en etnische spanningen. Soms ook worden 'slecht onderhoud' en een 'laag voorzieningenniveau' als facetten van een slecht leefklimaat gezien. Aangezien deze problemen niet allemaal tegelijk in één wijk voor hoeven te komen, is het zaak om te proberen afzonderlijke kengetallen voor deze problemen te vinden.

Er is op lokaal niveau een grote diversiteit aan problemen waar het welzijnswerk een rol in zou kunnen of moeten spelen. Het is de vraag of het verantwoord en zinvol is om zo'n heterogene verzameling problemen in één welzijnsmaat te vangen. Daarom zullen we ook trachten om voor een aantal specifieke welzijnsproblemen indicatoren te ontwikkelen. Het wordt dan mogelijk om per probleem te toetsen of gemeente en instellingen dit probleem adequaat signaleren en voldoende maatregelen nemen om het aan te pakken. Dit biedt tevens de mogelijkheid om vast te stellen welke problemen prioriteit krijgen van gemeente en instellingen.

Een bijkomend voordeel van het gebruik van een uniforme objectieve maat voor lokale welzijnsproblemen is dat onderlinge vergelijking van gemeenten en/of wijken mogelijk is. Verder kunnen bij herhaalde metingen trendanalyses worden uitgevoerd.

4 VERDIEPENDE STUDIES

4.1 Inleiding

De werkzaamheden in het kader van de welzijnsrapportage vallen uiteen in permanente onderzoeksactiviteiten ten behoeve van het monitoring-systeem en daarop gebaseerde rapportages. Daarnaast wordt er een reeks van verdiepende studies opgezet. Hierbinnen kunnen drie typen onderzoek worden onderscheiden:

1. Onderzoek dat is gericht op het vinden van verklaringen voor aangetroffen verschillen tussen gemeenten. I.c. betreft dit de 'aanpak van onderop' en 'sturingsnetwerken';
2. Onderzoek dat is gericht op verdieping van kennis. Bepaalde onderdelen van het welzijnsterrein worden uitgeselecteerd. Dit gebeurt op basis van overwegingen als beleidsrelevantie, de wens nieuwe ontwikkelingen te beschrijven en te stimuleren en het inspelen op actuele ontwikkelingen. Er zijn programma's ontwikkeld voor het bestuderen van afzonderlijke werksoorten, specifieke maatschappelijke problemen en voor het beschrijven van categoriale groepen als object van overheidsbeleid.
3. Onderzoek dat is gericht op het beschrijven van de samenhang tussen de inspanningen op welzijnsterrein en de bijdrage die andere sectoren leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

Bij wijze van samenvatting zullen de verdiepende studies kort worden omschreven. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.6 kan een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksprogramma's worden aangetroffen.

- Aanpak van onderop; onderzoek naar de mate waarin gesubsidieerde instellingen hun beleid laten beïnvloeden door belanghebbenden en de mate waarin zij informatie verzamelen over de positie waarin deze belanghebbenden verkeren. Vervolgens wordt een schets gegeven van de manier waarop instellingen deze informatie vertalen in een concreet aanbod.
- Sturingsnetwerken; onderzoek naar de machtsvorming op welzijnsterrein en de positie van gemeente, instellingen en belanghebbenden daarin.
- Werksoortstudies; het verrichten van studies gericht op een enkele werksoort. Het onderzoeksmodel neergelegd in figuur 2.1 is integraal op de werksoortstudies van toepassing. In beginsel komen alle werksoorten in aanmerking, een uitgewerkte keuze is echter nog niet gemaakt. Wel is ter illustratie een uitwerking gegeven aan het openbaar bibliotheekwerk, omdat daarmee heel goed de verhouding is aan te geven tussen de algemene en de specifieke functie van een voorziening. Bovendien is over het bibliotheekwerk veel onderzoeksmateriaal voorhanden.
- Themagerichte studies; het verrichten van studies gericht op een specifiek thema of een specifiek maatschappelijk probleem. Hiervoor is de methodische aanpak geschetst. Naar aanleiding van de permanente probleemregistratie zal te zijner tijd tot een concrete invulling van het te onderzoeken thema worden overgegaan. Ook hier geldt de integrale toepassing van het onderzoeksmodel.
- Categoriale groepen; het onderzoek concentreert zich op het beschrijven van de maatschappelijke positie waarin bepaalde groepen verkeren, de problemen waar zij mee te kampen hebben en de inspanningen van de gemeentelijke overheden gericht op het wegnemen van deze problematiek. Groepen die hiervoor in aanmerking komen zijn jongeren, ouderen, vrouwen, gehandicapten, minderheden of combinaties van hen. Een concrete keuze is nog niet gemaakt. Het onderzoeksmodel is integraal op de desbetreffende groepen van toepassing.
- Positie van de welzijnssector in relatie tot de overige sectoren die eveneens zijn gericht op welzijnsproblemen van burgers; voorwerp van onderzoek is de samenwerking en afstemming tussen de beleidssectoren bij de beleidsvoorbereiding op het gemeentehuis en de beleidsvorming

en (-) uitvoering door instellingen. Nagegaan wordt wat de effecten zijn op deze samenwerking van de gescheiden regelgeving op rijksniveau. Het onderzoek is een uitvloeisel van onderzoeksvraag 3.

4.2 Verdiepende studie 1: De aanpak van onderop

Bij het onderzoeken van 'de aanpak van onderop' ligt het accent op de vraag wat welzijnsvoorzieningen doen om zich op de hoogte te stellen van de problemen en omstandigheden waarin hun (potentiële) cliënten verkeren en hoe zij deze kennis vertalen in een cliëntgericht aanbod. Aanleiding tot de ontwikkeling van het deelonderzoek is gelegen in de beleidsbrief van WVC *Welzijnsbeleid in de jaren negentig: samenwerken langs nieuwe wegen* waarin wordt gesteld dat welzijnsvoorzieningen toegesneden behoren te zijn op de behoefte van de burgers. Realisatie van dit streven dient door de uitvoerende welzijnsinstellingen te worden bewerkstelligd.

Het onderzoek knoopt aan bij de eerste resultaten verkregen bij het 'monitoren' van de ontwikkelingen op lokaal niveau. Op basis van deze resultaten wordt besloten waar het onderzoek wordt uitgevoerd en in welke beleidssectoren.

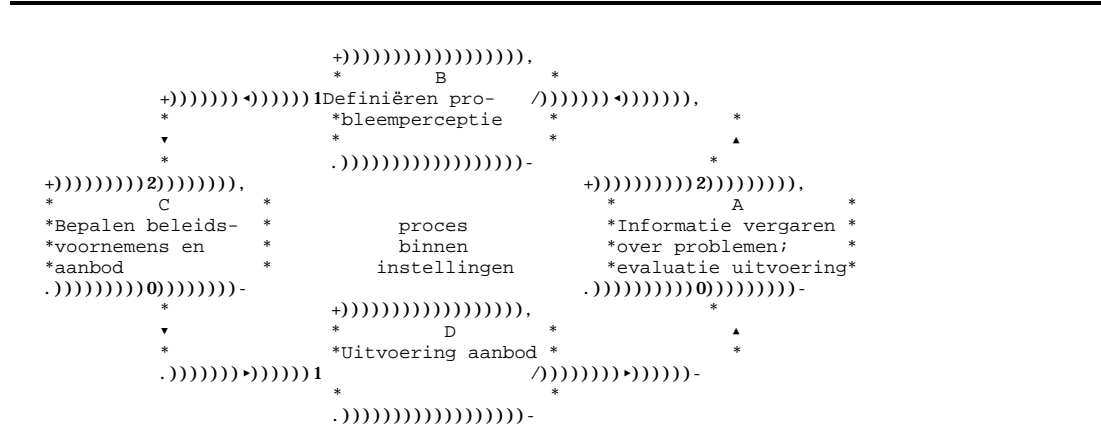
4.2.1 Uitwerking van de onderzoeksvraag

Om op de behoeften van de burger in te kunnen spelen is inzicht in de lokale problematiek gewenst. Onderzocht wordt op welke wijze instellingen zich inspannen om inzicht te verwerven in lokale problemen. Vervolgens dient onderzocht te worden of deze informatie door instellingen gebruikt wordt voor de formulering van probleempercepties en of het aanbod daar een nadere operationalisering van is. Hieruit kan worden geconcludeerd welke taak het welzijnswerk voor zichzelf definieert en aan welke problemen en probleemgroepen prioriteit wordt gegeven. Daarna worden de probleempercepties van instellingen en het aanbod dat zij doen vergeleken met de vergaarde informatie over lokale welzijnsproblemen. De confrontatie van lokale problemen en het aanbod werpt licht op de vraag in hoeverre het welzijnswerk inspeelt op problemen in de lokale samenleving en wat het effect is van een eventueel gevolgde 'aanpak van onderop'.

4.2.2 Onderzoeksmodel

Het (ideale) werkproces binnen instellingen omvat 4 opeenvolgende fasen. Het verzamelen van informatie over lokale problemen, het definiëren van probleempercepties, het vertalen van deze percepties in een concreet aanbod en de uitvoering van het aanbod en evaluatie. Dit proces is in figuur 4.1 weergegeven. Bij het opstellen van probleempercepties kan het gemeentebestuur als externe factor een belangrijke rol spelen.

Figuur 4.1 Schematische voorstelling van het werkproces binnen instellingen



Over de elementen B, C en D in figuur 4.1 is informatie verzameld in het kader van de monitoringfunctie van het WRAP-project. Bij het selecteren van gemeenten en voorzieningen waar de 'aanpak van onderop' zal worden onderzocht, speelt deze informatie een belangrijke rol. Mogelijk dat zich in het welzijnsveld bepaalde patronen aftekenen tussen aanwezige maatschappelijke problematiek, de probleempercepties van gemeente en instellingen en het aanbod aan welzijnsactiviteiten dat wordt gedaan. Een al dan niet gevolgde 'aanpak van onderop' zou in dit geheel een verklarende factor kunnen vormen.

Over de selectie van gemeenten en voorzieningen valt op dit moment nog weinig te zeggen, behalve dat rekening dient te worden gehouden met modaliteiten die zich in de praktijk zullen manifesteren. Na selectie is de eerste stap in het onderzoek het waar nodig verdiepen van de informatie afkomstig van gemeente en instellingen met betrekking tot probleempercepties, aanbod en gebruik. Vervolgens kan worden nagegaan in welke mate deze instanties zich in hun beleid hebben gebaseerd op een 'aanpak van onderop' en hoe zij dit hebben gedaan. Dit heeft betrekking op onderdeel A uit de bovengeschetste figuur: het verzamelen van informatie over lokale problemen. Uit de analyses onder B, C en D kan worden afgeleid welke betekenis deze informatie heeft gehad voor de lokale beleidsvorming en de vertaling van het beleid in een specifiek aanbod.

4.2.3 Informatie vergaren door instellingen

Het verzamelen van informatie over lokale problemen kan langs diverse wegen plaatsvinden. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een interne en een externe informatieverzameling. Intern wil zeggen dat bronnen binnen de instelling worden aangewend, bij externe informatieverzameling worden de bronnen van informatie buiten de instelling gevonden.

Voorts kan onderscheid worden gemaakt tussen informatie verkregen langs bestuurlijke weg en informatie die de instelling bereikt via het uitvoerend werk. In de volgende matrix (figuur 4.2) staan de mogelijke instrumenten vermeld.

Figuur 4.2 Instrumenten van instellingen voor een 'aanpak van onderop'

	Bestuurlijk niveau	Uitvoerend niveau
	+))))))))))))))))))))))))))0))))))))))))))))))))))))))))))))))	
	* Namens de instelling deel-	* Eigen onderzoek *
extern	* nemen in adviesorganen en	* Onderzoek van derden (steun-
	* overlegorganen van de ge-	* functies, koepels, e.a.) *
	* meente en anderen;	* *
	* Deelname in wijkbesturen	* *
	* Contacten met organisaties	* *
	* van belangengroepen	* *
	/))))))))))))))))))))))))))3))))))))))))))))))))))))))))))))))1	
	* Vertegenwoordiging van	* Evalueren aanbod *
	* belangengroepen en cliënten	* Klachtenregistratie *
intern	* in het bestuur van de	* Cliëntenregistratie *
	* instelling;	* Enquêteren gebruikers *
	* Bieden van inspraak	* *
	.))))))))))))))))))))))))))2))))))))))))))))))))))))))))))))))-	

Er zal worden gekeken naar de relatie tussen het gekozen informatiekanaal en de vertaling van de informatie in een concreet aanbod. In het kader van dit onderzoek zal geen evaluatie van de uitvoering plaatsvinden. Wel wordt bezien in hoeverre de instellingen zelf evaluatieprogramma's hebben ontwikkeld, welke evaluatiemethoden daarbij worden gevolgd en hoe de resultaten hiervan worden teruggekoppeld naar het uitvoerend werk. Ook een klachtenregistratie kan aan evaluaties een bijdrage leveren.

4.2.4 Uitvoering van het onderzoek

De verdieping van de beschikbare gegevens over het beleid, aanbod en gebruik wordt uitgevoerd op basis van de analyse van schriftelijk materiaal afkomstig van gemeente en instellingen. Daarnaast wordt geput uit bronnen die inzicht verschaffen in het voorzieningengebruik. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij het inventariseren van de werkwijzen die instellingen volgen bij het formuleren van het aanbod, de uitvoering en de evaluatie. Aan de hand van beleidsplannen en jaarverslagen wordt het instellingsbeleid in kaart gebracht. Daarnaast wordt een schriftelijke of telefonische enquête uitgezet onder instellingen. De informatieverzameling wordt gecompleteerd met vraaggesprekken met sleutelfiguren. Deze gesprekken zijn vooral gericht op het zoeken naar verklaringen voor aangetroffen verschillen en het zoeken naar mogelijkheden om werkwijzen van instellingen die aantoonbaar effectief bleken, elders invoering te doen vinden.

4.3 Verdiepende studie 2: sturingsnetwerken

Een sturingsnetwerk kan worden omschreven als het geheel van de contacten tussen de lokale overheid en de gesubsidieerde welzijnsinstellingen. Sturing vindt plaats in het kader van dit netwerk en is omschreven als 'richtinggeven aan'.

In onderzoeksvraag 3 (zie deel I) is de vraag opgeworpen welke interne en externe omstandigheden in het lokale beleidsproces wel of niet bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de Welzijnswet. Een groot aantal van deze omstandigheden is onderdeel van het sturingsnetwerk, cq. kan vanuit dit concept worden onderzocht.

Het sturingsnetwerk is in principe een dynamisch concept: er wordt een wisselwerking tussen actoren verondersteld. Dat zijn in dit geval het gemeentebestuur (bestaande uit bestuurders, overige politici en ambtenaren) en de welzijnsinstellingen (bestaande uit besturen en managers). Het onderzoek naar sturingsnetwerken zal nader uitsluitsel moeten geven over de machtsvorming op welzijnsterrein en de positie van gemeenten en instellingen daarin.

4.3.1 Het sturingsnetwerk

De relatie tussen gemeentebesturen en welzijnsinstellingen kan als volgt worden getypeerd. De gemeentebesturen vervullen de rol van opdrachtgever van de welzijnsinstellingen. De gemeenten hebben het monopolie op de beschikbaarstelling van financiële middelen en zij zijn verantwoordelijk voor de beleidsvorming op welzijnsterrein.

Instellingen worden als opdrachtnemers met de uitvoering van werkzaamheden belast. Daarmee wordt ervaring en deskundigheid opgebouwd met betrekking tot de aanpak van maatschappelijke problemen. Terugkoppeling van deze kennis naar de gemeente is nodig om tot een effectieve beleidsvorming te kunnen komen. Ten opzichte van het gemeentebestuur beschikken de instellingen over een kennismonopolie dat macht verschaft op basis waarvan het lokale welzijnsbeleid kan worden beïnvloed.

In de wisselwerking tussen gemeenten en instellingen kan onderscheid worden gemaakt tussen politieke sturing en 'private' sturing. Politieke sturing wordt uitgevoerd door de lokale overheid die (mede) richting geeft aan het functioneren van welzijnsorganisaties. Bij private sturing doet zich het omgekeerde voor: de lokale overheid laat haar opstelling (mede) bepalen door hetgeen vanuit het particulier initiatief wordt aangereikt. Hoe beide vormen van sturing zich verhouden tot elkaar moet uit het onderzoek blijken.

In het sturingsnetwerk zijn in principe geen partijen aangewezen die 'meer' of 'minder' machtig zijn. Als tegenwering kan dienen dat de facilitaire rol van de overheid niettemin op een ongelijke positie wijst (wie betaalt, bepaalt). Dit roept de vraag op hoe groot de marges zijn voor de overheid om via het subsidie-instrument veranderingen af te dwingen, of dat het instrument alleen in speciale gevallen toepasbaar is zoals bijvoorbeeld bij een bezuinigingsbeleid (zie ook de opmerkingen hierna inzake het 'gouden koord').

Onder de huidige systematiek hebben zowel overheid als instellingen de beschikking over de bepaalde machtsbronnen. De wijze waarop de betrokken partijen hun machtsbronnen hanteren, is bepalend voor de invloed die kan worden uitgeoefend.

Machtsbronnen van de lokale overheid zijn:

- de aanwezigheid van een politiek/maatschappelijk beleidsconcept;
- de subsidierelatie met de instellingen;
- de financiële positie van de gemeente;
- legitimatie bij instellingen en belangengroepen voor het gevoerde lokale welzijnsbeleid.

Lokale overheden die inhoudelijke sturing willen aanbrengen moeten weten in welke richting zij verandering willen aanbrengen en hoe dit te bereiken. De vaak gehoorde wens dat de politiek meer grip moet krijgen op het functioneren van welzijnsinstellingen is alleen realiseerbaar als de overheid beschikt over een politiek/maatschappelijk concept waarin het functioneren van die instellingen een plaats gekregen heeft. Dit concept kan zijn ontleend aan de eigen politieke opvattingen, een analyse van problemen in de lokale samenleving of beide. Pressie van maatschappelijke organisaties en belangengroepen kan eveneens aanleiding zijn tot het formuleren van een beleidsconcept. In alle gevallen is de aanwezigheid van maatschappelijke steun voor een concept sowieso een belangrijke factor om de gewenste politieke sturing kracht bij te zetten. Aangenomen mag worden dat in gemeenten waar de beleidsconcepten onuitgesproken blijven of waar de verantwoordelijkheid voor beleidskeuzen aan het particulier initiatief wordt overgelaten, de sturingsprocessen een andere gedaante aannemen dan in gemeenten waar wel een duidelijk beleidsconcept aanwezig is.

De subsidierelatie tussen overheid en instellingen is het gouden koord waarmee beide zijn verbonden. Onderzocht zal worden welke betekenis dit heeft voor de politieke sturing. Als hypothese kan de stelling dienen dat budgetten alleen als effectief drukmiddel kunnen fungeren als er een concreet bestedingsalternatief aanwezig is, of bij bezuinigingen. Bij grotere instellingen is zo'n alternatief dat het ontstane 'gat in de markt' kan vullen vrijwel nooit aanwezig, terwijl het scheppen van een alternatief een proces is van jaren. Een slechte financiële positie van de gemeente kan echter wel dienen als een krachtige legitimatie voor een sturend bezuinigingsbeleid. Een gunstige financiële positie zal daarentegen de sturingsmogelijkheden via de budgettering verzwakken.

Behalve de lokale overheid beschikken ook de welzijnsinstellingen over machtsbronnen waarmee het lokale welzijns overheidsbeleid kan worden beïnvloed. De machtsbronnen zijn:

- deskundigheid en informatie ontleend aan de uitvoeringspraktijk;
- kennis van maatschappelijke problemen;
- kwaliteit van het uitvoerend werk;
- verworven maatschappelijke steun (coalitievorming; belangenbehartiging);
- het belang en de continuïteit van een lopende organisatie.

Bij beleidsprocessen vindt idealiter een terugkoppeling plaats van de uitvoeringspraktijk naar de beleidsvorming. Gemeenten zijn aangewezen op de inbreng van informatie en deskundigheid vanuit instellingen. Onderdeel van de inbreng is de kennis van maatschappelijke problemen waar de organisaties mee in aanraking komen en hoe deze op te lossen. Een aantoonbare goede kwaliteit van het uitvoerend werk kan instellingen een sterke positie verschaffen, terwijl gebrek aan kwaliteit aan deze positie ernstig afbreuk doet. Maatschappelijke steun in de vorm van afstemming en samenwerking met derden, coalitievorming gericht op de overheid en het zich opwerpen als belangenbehartigers namens (potentiële) cliënten kan eveneens als machtsbron dienen. Het onderzoeksmodel is weergegeven in figuur 4.3.

- de afweging van de inspanning versus het resultaat.

4.3.3 De wijze van sturing

De wijze van sturen vanuit de lokale overheid en het particulier initiatief wordt deels bepaald door de manier waarop zij hun machtsbronnen gebruiken en de inhoudelijke oogmerken van de sturende partijen. Er kunnen diverse sturingsmethoden worden onderkend. Deze zijn:

- afwachten
- stimuleren/motiveren/overtuigen
- bemiddelen
- onderhandelen
- aanwijzen/dwingen.

Het uitoefenen van dwang is voorbehouden aan het gemeentebestuur. De overige handelwijzen kunnen door alle actoren worden gevolgd. De opstelling die wordt gekozen is afhankelijk van factoren als de (historische) relatie tussen overheid en instellingen en tussen instellingen onderling, het werkklimaat in het lokale welzijnsveld, de rolopvatting van het gemeentebestuur en de politieke samenstelling van raad en college. De aard van de verhoudingen tussen de actoren drukt een stempel op de gebedigde sturingsmethoden. Omgekeerd kan de keus voor een bepaalde sturingsmethodiek de onderlinge verhoudingen een nieuwe impuls geven.

4.3.4 Typologie

Binnen het sturingsnetwerk grijpt de machtsuitoefening door gemeente en instellingen op elkaar in. De manier waarop dit gebeurt is voorwerp van studie. Onderzocht wordt welke machtsbronnen gemeenten en instellingen (kunnen) hanteren en hoe zij dat doen, al dan niet in reactie op het handelen van de andere actoren.

Mogelijk dat een typologie van sturingsprocessen kan worden ontwikkeld. Daarbij wordt het handelen van gemeente en instellingen in hun onderlinge relatie bekeken. Er vindt terugkoppeling plaats naar de doeleinden die beide actoren kozen voor het sturingsproces en de wijze waarop aan de sturing vorm gegeven wordt. Bovendien kan bij de typologie-ontwikkeling een verband worden gelegd met de aanwezige maatschappelijke problemen (onderzoeksvraag 2) en de visie van de gemeente daarop (onderzoeksvraag 1).

Bij het ontwikkelen van een sturingstypologie staan 3 aspecten centraal: het object van sturing, de sturingskracht en de wijze van sturing. Het object van sturing verwijst naar twee dimensies: een beheersmatige versus een inhoudelijke georiënteerde sturing. Beheersmatige gerichtheid verwijst naar sturing op financiële en beheersmatige onderwerpen en komt overeen met de onderdelen genoemd onder kopje A in paragraaf 4.3.2. Inhoudelijke gerichtheid komt overeen met de onderwerpen genoemd onder kopje B van diezelfde paragraaf en verwijst naar sturing op beleidsinhoudelijke onderwerpen.

De sturingskracht kan worden afgelezen aan de mate waarin bepaalde machtsbronnen worden ingezet. In paragraaf 4.3.1 zijn de machtsbronnen waar gemeenten en instellingen zich van kunnen bedienen, aangegeven. De aard van een machtsbron in samenhang met de wijze van sturing, kan iets zeggen over de sturingskracht. De twee uitersten in sturingskracht zijn wat de gemeenten aangaat: afwachten enerzijds en aanwijzen/dwingen anderzijds. Een verdere operationalisatie van het begrip 'sturingskracht' moet nog worden uitgewerkt.

4.3.5 De onderzoeksmethode

Bij het beschrijven en analyseren van sturingsnetwerken wordt gebruik gemaakt van informatie die is verzameld bij de probleemperceptie van gemeentebesturen. Dit betreft informatie afkomstig van gemeenten en de kwantitatieve analyse van mogelijke problemen in de lokale samenleving. Op basis

hiervan worden gemeenten geselecteerd waarvan de sturingsnetwerken in kaart worden gebracht. Het aantal te kiezen gemeenten hangt af van de verschillen die worden aangetroffen. Voor de berekening van de onderzoekscapaciteit wordt het aantal gemeenten voorshands op tien geraamd. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de selectie van beleidssectoren waarbinnen de sturingsprocessen worden beschreven.

Op basis van gemeentelijke plannen en programma's, werkplannen en beleidsstukken van instellingen, en dergelijke kan een eerste beeld omtrent lokale sturingsprocessen worden gevormd. De belangrijkste informatiebron zullen echter interviews zijn met betrokkenen afkomstig uit de gemeentelijke overheid en particuliere instellingen. Het totaal aantal interviews wordt geraamd op 30. Er zullen 10 gesprekken worden gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en 20 gesprekken met mensen afkomstig van welzijnsorganisaties. De resultaten van het onderzoek worden neergelegd in een onderzoeksrapport.

4.4 Verdiepende studie 3: het functioneren van specifieke werksoorten

In het kader van de welzijnsrapportage zullen studies worden opgezet gericht op afzonderlijke werksoorten die vallen onder de reikwijdte van het lokale welzijnsbeleid. De bedoeling is om een beeld te geven van de situatie waarin de desbetreffende werksoort zich op dat ogenblik bevindt. Door de meting eventueel na enige tijd te herhalen wordt de vinger aan de pols gehouden en wordt inzicht verkregen in ontwikkelingen die zich op werksoortniveau voltrekken.

De selectie van werksoorten geschiedt op basis van een aantal overwegingen zoals politieke c.q. beleidsmatige relevantie, budgettaire omvang, en dergelijke. Ook de beschikbaarheid van gegevens speelt een rol, omdat ernaar gestreefd wordt op korte termijn een eerste werksoortstudie aan te vangen. Het beschikken over goede registratie-systemen zoals het geval is bij bibliotheekwerk en algemeen maatschappelijk werk zal ook een rol spelen bij de eerste keuzen. Zoals gezegd is ter illustratie een uitwerking gegeven aan het bibliotheekwerk.

4.4.1 Het openbaar bibliotheekwerk

Het openbaar bibliotheekwerk is een der oudste werksoorten van ons land. De eerste openbare bibliotheek werd aan het eind van de achttiende eeuw in Utrecht geopend met behulp van gemeentelijke subsidie. In de 100 jaar die daarop volgden heeft het werk een grote vlucht genomen. Ook is de maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek door de jaren heen aan de tijd aangepast.

Lange tijd zijn de bibliotheken bestuurd en bekostigd op basis van een eigen regelgeving. In 1987 is de Bibliotheekwet echter ingetrokken en werd de voorziening ingesluisd in de Welzijnswet. Vanaf dat moment is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het uitvoerend bibliotheekwerk volledig bij de gemeente komen te liggen. De budgetten voor lokale bibliotheken zijn ingesluisd in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De middelen uit dit fonds zijn in principe vrij besteedbaar. Vanaf 1987 zijn dus er geen vooraf gedefinieerde budgetten meer beschikbaar zijn voor het bibliotheekwerk. In het onderzoek zal een beeld worden geschetst van de rol en positie van het openbare bibliotheekwerk in het welzijnswerk. Het gaat niet om het functioneren van de bibliotheekwerk in algemene zin - dat zijn contextgegevens -, maar nagegaan zal worden welke bijdragen het bibliotheekwerk levert in de aanpak van problemen waaraan door het welzijnswerk wordt gewerkt. Eventuele differentiaties tussen gemeenten zullen daarbij worden beschreven.

In het onderzoeksmodel is opgezet conform de lijn neergelegd in de onderzoeksvragen (zie deel I). Na een gedeelte met algemene aandachtspunten inzake het openbaar bibliotheekwerk komen achtereenvolgens aan de orde:

- beleid, aanbod en gebruik
- de maatschappelijke vraag
- de politiek/bestuurlijke context, en
- de afstemming van het openbaar bibliotheekwerk op andere sectoren.

Per onderdeel worden aandachtspunten geformuleerd. Na de start van het onderzoek dienen deze te worden uitgewerkt.

4.4.2 Het onderzoeksmodel

Algemeen

- Verandering in de maatschappelijke functie van openbare bibliotheken (ontwikkeling van de voorziening als een van bovenaf gecreëerde faciliteit tot voorziening die zelf aanpassing zoekt aan de problematiek van de maatschappelijke onderkant⁴⁶).
- Organisatie van het bibliotheekwerk.

Beleid, aanbod en gebruik

Gemeentelijk beleid

- inhoudelijk (functie van de bibliotheek, bereik, toegankelijkheid, filiaalbeleid; aandacht specifieke gebruikersgroepen zoals minderheden, werklozen, mensen met taalachterstand, scholieren, voorlichting en informatie, omvang collectie en collectievorming, ontsluiting van het bestand, ontsluiting voor specifieke groepen, openstelling, aanvullende taken op media gebied als muziek en film, e.d.);
- financieel (subsidiebeleid; contributiebeleid; aandeel contributie in totale kosten; totale kosten per hoofd van de bevolking, ontwikkelingen daarin; kosten per uitlening, e.d.).

Instellingsbeleid

- inhoudelijk (zie hierboven);
- financieel (zie hierboven; kostenstructuur);
- personeel en organisatie.

Beschrijving van het aanbod

- taken/functions die worden uitgevoerd in het kader van het welzijnswerk (alfabetisering; boeken in vreemde talen; leesbevordering allochtonen); nieuwe trends;
- omvang collectie/collectievorming voor probleemgroepen;
- samenstelling van de collectie tegen de achtergrond van de vraag van probleemgroepen;
- omschrijving aanbod ten behoeve van specifieke groepen.

Gebruik van het aanbod

- aantal uitleningen (zo mogelijk gerelateerd aan gegevens omtrent gebruikers en specifieke taken); nieuwe trends in de vraag van gebruikers;
- eventueel gebruik door specifieke groepen ten behoeve van onderwijs, beroepsuitoefening, vorming, enzovoort;
- ledenaantal (typering ledenbestand, relateren aan bevolkingssamenstelling);
- ledenuitval en aanwas.

Maatschappelijke vraag naar bibliotheekvoorzieningen (zie onderzoeksmethode)

Politiek/bestuurlijke context waarin bibliotheken functioneren

- doel gemeentelijk beleid met betrekking tot rol bibliotheekwerk in welzijnsbeleid. Invloed van de voorziening op het beleid (formeel/informeel); instemming met het beleid;
- belangrijkste veranderingen die optraden na invoering Welzijnswet (financieel en inhoudelijk) Inruil ontwikkelingstaak voor een zorgfunctie?;
- sturing gemeente gericht op de beleidsuitvoering;

- typering rol van gemeente in relatie tot openbare bibliotheken (actieve beleidsbepaling gericht op beheer en/of beleidsinhoudelijke aspecten; volgend ten opzichte van de instelling; stimulerend; bemiddelend).

Afstemming van het openbaar bibliotheekwerk op ontwikkelingen in andere sectoren

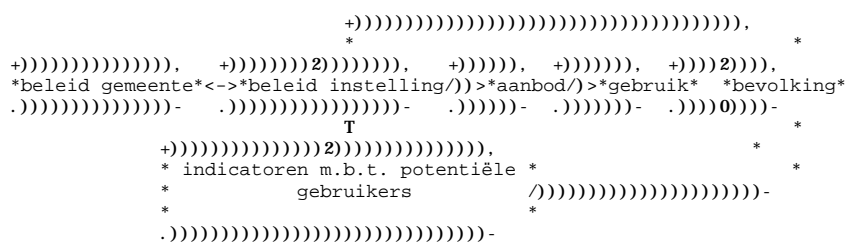
- samenwerkingsvormen tussen de bibliotheek en voorzieningen die bibliotheekfuncties nodig hebben;
- gemeentelijk beleid inzake de ondersteuningsfunctie van de bibliotheek;
- vormgeving ondersteuningsfunctie van de bibliotheek in de eerstelijns; sectoren/doelgroepen waarop de functie is gericht, gevolgde werkwijze: inrichten faciliteiten, groepsgerichte benadering gebruikers ten behoeve van onderwijs, beroepsuitoefening, vorming, en dergelijke.

4.4.3 De onderzoeksmethode

In het onderzoek zullen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden worden toegepast. Voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens zal een beroep worden gedaan op bestaande gegevensbronnen met betrekking tot het aanbod en gebruik van openbare bibliotheken. De gegevens zullen worden verzameld bij alle gemeenten die in de pool van onderzoeksgemeenten zijn opgenomen. Vervolgens zullen de gegevens in verband worden gebracht met de indicatoren voor het maatschappelijk welzijn en de bevolkingsgegevens. Gezocht zal worden naar samenhangen tussen aanbod en gebruik aan de ene kant en de lokale omstandigheden aan de andere kant. Mogelijk leidt dit tot indicatoren voor de vraag naar bibliotheekfaciliteiten onder de bevolking.

Op grond van de kwantitatieve gegevens zullen circa 5 gemeenten worden geselecteerd waarin de bibliotheek en het bibliotheekbeleid nader zullen worden onderzocht. Bij de selectie van gemeenten wordt kwalitatieve representativiteit nagestreefd. Dat wil zeggen dat voor het bibliotheekwerk belangrijk geachte modaliteiten tussen gemeenten in de kwalitatieve selectie zijn vertegenwoordigd. Het onderzoek zal worden uitgevoerd aan de hand van dossiers afkomstig van gemeenten en instellingen. Daarnaast worden per gemeente twee interviews gepland met sleutelfiguren, waarvan één afkomstig is uit gemeentelijke kring en een uit de bibliotheekvoorziening. De resultaten van het onderzoek worden neergelegd in een afzonderlijk onderzoeksrapport. In figuur 4.4 is het onderzoeksmodel geschetst.

Figuur 4.4 Onderzoeksmodel werksortstudies



4.5 Verdiepende studie 4: specifieke maatschappelijke thema's

In het WRAP onderzoeksmodel wordt een relatie gelegd tussen aan de ene kant het lokale welzijnsbeleid en het aanbod aan welzijnsactiviteiten en aan de andere kant de behoefte aan welzijnsactiviteiten bij bepaalde personen en groepen van personen en hun deelname aan het feitelijke aanbod. In het monitoringgedeelte van het WRAP-project wordt deze relatie op hoofdlijnen bestudeerd. In het onderhavige deelonderzoek wordt een specifiek maatschappelijk probleem nader uitgediept. Een voorbeelden van een thema dat behandeld zou kunnen worden is achterstand bij

kinderen in de voorschoolse leeftijd. Vroegtijdige opvang kan een sterk preventieve werking hebben. Het probleem wordt eerst beschreven. Daarna wordt bezien wie er door worden getroffen en in welke mate. Vervolgens komt aan de orde hoe het lokale beleid op het probleem reageerde, hoe instellingen het probleem verdisconteren in hun aanbod en de deelname aan dit aanbod vanuit de gesignaleerde probleemgroepen.

Met deze aanpak worden uitgaande van een bepaald probleem de vraagzijde en de aanbodzijde van het welzijnssysteem doorgelicht. Essentieel is dan de mate waarin het aanbod inspeelt op de gesignaleerde problemen, cq. bijdraagt aan een oplossing van het probleem. Daarbij behoeft het aanbod door de desbetreffende personen of groepen van personen niet altijd als oplossing te worden beschouwd voor hun problematiek. In dit verband zij verwezen naar de regulerende taak van de overheid in de lokale samenleving.

In afwijking van de overige onderzoeksdesigns wordt in deze paragraaf uitsluitend gewag gemaakt van toe te passen onderzoeksmethoden. Het selecteren van problemen voor nader onderzoek is onderdeel van de latere onderzoeksprocedure, evenals de inhoudelijke uitwerking van de vraagstelling gericht op een specifiek probleem.

4.5.1 Selecteren van het probleem

In deelonderzoek 2 is een schets gegeven van de problemen die zich in de onderzoeksgemeenten manifesteren. Het beeld is gebaseerd op statistisch materiaal afkomstig uit een groot aantal bronnen. De statistische probleembeschrijving is het vertrekpunt voor het selecteren van een of meer problemen in het kader van dit deelonderzoek. Daarbij kunnen twee invalshoeken worden gevolgd.

Invalshoek 1 is het selecteren per gemeente van een of twee van de belangrijkste problemen in die gemeente. Deze aanpak leidt tot gemeentelijke case-studies die veel inhoudelijke informatie bieden over de lokale situatie en de wijze waarop gemeente en instellingen reageren op het probleem. De onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten wordt echter moeilijk, gelet op de differentiatie in problematiek die optreedt.

De andere mogelijkheid is om een bepaald probleem als uitgangspunt te nemen. In dat geval kunnen gemeenten worden vergeleken naar de oplossingen die zijn gekozen. Dit biedt uitzicht op het beschrijven van relevante ontwikkelingen die zich op het betreffende beleidsterrein manifesteren. Gelet op de opdracht aan WRAP (het beschrijven van deze ontwikkelingen) gaat de voorkeur uit naar de tweede werkmethode.

Bij de keuze van een probleem speelt beleidsrelevantie een grote rol, naast een technisch criterium als de spreiding van het probleem over de onderzoeksgemeenten.

Ook moet worden gelet op de samenhang van het probleem met andere problemen; de mogelijkheid om een 'probleemcluster' te selecteren wordt open gelaten om een eventueel gevoerd integraal beleid en integraal aanbod vanuit voorzieningen tot zijn recht te laten komen. In alle gevallen geldt evenwel dat de keuze van het probleem mede wordt bepaald door de oplossingen die kunnen worden geboden door op grond van de Welzijnswet bekostigde voorzieningen.

4.5.2 Analyse van het probleem

Het geselecteerde probleem zal worden bekeken vanuit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. In aanvulling op deelonderzoek 2 wordt eerst een uitgewerkte inhoudelijke probleembeschrijving opgesteld. Ook cijfermatige inventarisaties van gemeenten en belangengroepen, onderzoeken van derden, enzovoort worden bij de probleembeschrijving betrokken. Indien nodig zal worden geprobeerd om eigen statistische gegevens te verzamelen aan de hand van een enquête. Deze dient bij voorkeur onderdeel te zijn van een breder opgezette dataverzamelingsactiviteit.

Gemeenten met een gelijksoortige intensiteit van het probleem worden in klassen ingedeeld met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten. Eventueel zullen op grond van uiteenlopende criteria meerdere klasse-indelingen worden opgesteld. Hoe de intensiteit van het probleem moet worden vastgesteld is afhankelijk van de probleemkeuze. Bij taalachterstand als probleem gaat het

Patronen die zich aftekenen binnen de 12 onderzochte gemeenten zullen worden beschreven. Per gemeenteklasse zullen conclusies worden getrokken over de afstemming van vraag en aanbod. Waar mogelijk zal worden aangegeven wat de mogelijke verklaringen zijn voor de waargenomen feiten. De statistische probleem-analyse zal in alle onderzoeksgemeenten van WRAP worden opgezet, evenals de aanvullende analyse op basis van stukken van de gemeenten en die van andere instanties. Vervolgens worden een twaalfstal gemeenten geselecteerd voor nader onderzoek. Dit aantal is gekozen om bij een klasse-indeling in 3 of 4 categorieën een (in kwalitatief opzicht) redelijke celvulling te bereiken. Per gemeenten zullen twee vraaggesprekken worden afgenomen met sleutelfiguren. Een van hen zal afkomstig zijn uit het politieke/ambtelijke circuit en een uit het particulier initiatief.

4.6 Verdiepende studie 5: categoriale groepen

Indien problemen in de lokale samenleving zich concentreren bij bepaalde groepen in de samenleving, zijn beleidsvoerders geneigd dergelijke groepen in algemene zin voorwerp van beleid te maken. Zo wil WVC zich vooral richten op doelgroepen als: allochtonen, langdurig werklozen, bijstandsgerechtigden en jongeren. Met name allochtone jongeren worden vaak genoemd. Extra aandacht is nodig voor groepen als vrouwen, gehandicapten, ouderen, bewoners van bepaalde wijken, zwervjongeren, dak- en thuislozen, ex-psychiatrische patiënten, asielzoekers, nieuwkomers enzovoorts.

Gezien de gekozen benadering in het onderzoek waarbij de problemen in de lokale samenleving en de perceptie van de lokale overheid het aangrijpingspunt vormen voor de opzet en de inrichting van het onderzoek, zal langs die weg zicht komen op groepen in de lokale samenleving waarbij zich problemen voordoen. De categoriale invalshoek is dan ook als een aanvulling op de gekozen onderzoeksbenadering te beschouwen, omdat het vanuit die invalshoek mogelijk is het lokale beleid integraal te onderzoeken en zo alle onderzoeksvragen te behandelen.

De keuze voor deze invalshoek maakt het tevens mogelijk aansluiting te vinden bij de doelgroepenrapportages die het SCP in opdracht van BiZa en WVC momenteel verricht naar de leefsituatie van minderheden, ouderen, jongeren en gehandicapten.

Thans is in het kader van WRAP een deelonderzoek in uitvoering naar lokaal minderhedenbeleid en lokaal ouderenbeleid. Beide zullen in de loop van 1993 uitmonden in onderzoeksrapporten. Het ligt voor de hand om dan te vervolgen met lokaal jeugdbeleid of gehandicaptenbeleid, hoewel definitieve keuzen nog moeten worden gemaakt.

4.6.1 Vraagstelling

Bedoeling is om evenals bij de werksoortstudies en de probleemstudies het integrale onderzoeksdesign (beleid-aanbod-gebruik-problemen) toe te passen op de geselecteerde groepen:

wat is het gemeentelijke beleid met betrekking tot de onderscheiden bevolkingsgroep?

- welke doelstellingen zijn geformuleerd met betrekking tot de leefsituatie van de groep;
- welke voorzieningen worden geacht daaraan een bijdrage te leveren;
- op welke wijze tracht het gemeentebestuur zulks te realiseren;
- op welke wijze vertalen de aangewezen voorzieningen dit beleid en/of hun eigen beleid in uitvoerend werk;
- welk profijt hebben de beoogde groepen daarvan.

welke problemen kunnen bij de beoogde bevolkingsgroep worden gesignaleerd?

- inventarisatie van problemen en scheiding in manipuleerbare en niet-manipuleerbare problemen;

welke oplossingen zijn in beginsel op deze problemen van toepassing en komen die overeen met het aanbod

- welke activiteiten worden door de instellingen aangeboden;
- in hoeverre sluiten deze aan op de gepercipieerde problemen;
- in hoeverre slagen de instellingen erin een op de problemen toegesneden oplossing aan te reiken;
- welke bijdrage wordt daaraan vanuit de welzijnssector geleverd.

4.6.2 De onderzoeksmethode

In het onderzoek zullen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden worden toegepast. Voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens zal een beroep worden gedaan op bestaande data waarbij de data die in het kader van de landelijke doelgroepenrapportages van het SCP op bruikbaarheid voor ons doel zullen worden gezien. Ook andere bronnen zullen worden aangeboord, waarbij ook gezocht zal worden naar lokaal-specifieke informatie.

Kwalitatieve gegevens zullen bij de onderzoeksgemeenten worden verzameld, zowel bij het gemeentebestuur (beleidsdocumenten, financiële gegevens, e.d.) als bij de relevante instellingen. Bedoeling is om langs die weg samenhang aan te brengen tussen het beleid van gemeenten, en van de instellingen en de leefsituatie van de desbetreffende bevolkingscategorie.

Het aantal onderzoeksgemeenten moet nog worden vastgesteld, de voorlopige gedachte is om uit de pool van 32 gemeenten er 10 te selecteren. In die gemeenten zullen beleidsdocumenten van het lokale bestuur en van de instellingen worden verzameld. Per gemeente zullen twee interviews met sleutelpersonen worden afgenomen, een gemeentelijke functionaris en een van een instelling.

Overigens zij nadrukkelijk opgemerkt dat de definitieve opzet van dit deelonderzoek onder meer afhankelijk is van de ervaringen die zijn opgedaan met de thans nog in uitvoering zijnde onderzoeken naar het lokale minderhedenbeleid en ouderenbeleid. Het is nog te vroeg om die al te kunnen evalueren.

4.7 Verdiepende studie 6: relatie welzijnssector en overige sectoren

In onderzoeksvraag 3 is de vraag opgeworpen hoe de bijdrage vanuit de Welzijnswet aan het bevorderen van het maatschappelijk welzijn is afgestemd op de bijdragen die vanuit andere sectoren wordt geleverd. Aanleiding tot het stellen van de vraag is de constatering dat de reikwijdte van de Welzijnswet beperkt is en dat ook vanuit andere beleidssectoren aan het maatschappelijk welzijn gewerkt wordt.

De welzijnsbevordering van de burgerij is de primaire verantwoordelijkheid van gemeentebesturen. Een der instrumenten daarbij is de Welzijnswet die regels stelt ten aanzien van de beleidsvorming en de uitvoering en de bekostiging van voorzieningen op het terreinen van het maatschappelijke en culturele welzijn. De verantwoordelijkheid voor de welzijnswetvoorzieningen is vanaf 1987 volledig naar de gemeente gedecentraliseerd. Diverse andere rijksregelingen belasten gemeentebesturen eveneens met de bekostiging van lokale voorzieningen het welzijn van burgers beïnvloeden zoals het Besluit sociale vernieuwing, regelingen op het gebied van de zorg, de jeugdhulpverlening, de kinderopvang, de arbeidsmarkt, en dergelijke. Ook bij deze regelingen is in toenemende mate sprake geweest van decentralisatie. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor gemeentebesturen om het functioneren van voorzieningen in samenhang te bezien eveneens toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een golf van samenwerkingsprojecten tussen organisaties en fusies met als effect een afname van het aantal zelfstandige instellingen. Deze ontwikkeling roept de vraag op naar de positie van de traditionele welzijnssector ten opzichte van andere sectoren. Zijn de scheidslijnen tussen sectoren zoals vastgelegd in de landelijke regelgeving nog steeds zichtbaar, of heeft de gescheiden regelgeving op lokaal niveau zijn betekenis verloren? En zo ja, welke consequenties kunnen hieruit worden getrokken?

4.7.1 De onderzoeksvraag

Onduidelijk is welke betekenis aan de samenwerking en fusies moet worden gehecht vanuit het oogpunt van integratie. Fusies worden van gemeentewege vaak gemotiveerd met het argument van kostenbeperking (met name in de sfeer van de overhead) en de wens om het aantal subsidierelaties te verkleinen. Dit zijn bij uitstek beheers-technische overwegingen.

De geschetste ontwikkelingen kunnen echter ook leiden tot afstemming en integratie op het uitvoerend niveau. Of dit laatste ook gebeurt, is voorwerp van onderzoek.

De aandacht zal vooral uitgaan naar integratieprocessen tussen voorzieningen met gescheiden bekostigingsregimes. Maken gemeentebesturen nog een systematisch onderscheid tussen voorzieningen gebaseerd op financieringsbron, of is er in toenemende mate sprake van versmelting van de beleidsvorming, de bekostiging en de uitvoering van welzijnsactiviteiten met aanpalende beleidssectoren? En indien dit het geval is: wordt een verdere versmelting gewenst geacht? Kennis omtrent integratieprocessen op gemeenteniveau zal een beeld geven van de positie van de traditionele welzijnssector ten opzichte van andere beleidssectoren. Conclusies met betrekking tot integratie worden vervolgens in relatie gebracht met de afzonderlijke bekostigingsregelingen. Centraal staat daarbij de vraag of de verkokerde regelgeving op rijksniveau nog aansluiting vindt bij de uitvoeringspraktijk van gemeenten.

4.7.2 Niveaus van integratie

Indien er op lokaal niveau sprake is van een integratietendens, zal deze zich afspelen op een drietal niveaus: beleid, beheer en uitvoering. `Beleid' heeft betrekking op een geïntegreerde beleidsvoorbereiding op het gemeentehuis, `beheer' op de juridische, bestuurlijke en financiële organisatie van de voorzieningen en `uitvoering' heeft betrekking op de klantgerichte samenwerking tussen verschillende professies op uitvoerend niveau.

Beleidsniveau

Integratie op beleidsniveau wordt zichtbaar in de manier waarop de beleidsvorming en beleidsuitvoering zijn georganiseerd. Samenhangende wethoudersportefeuilles worden in een hand gebracht of er wordt een specifieke samenwerking tussen portefeuillehouders gecreëerd, bijvoorbeeld in de vorm van een subcollege, een stuurgroep, o.i.d.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor meerdere werksoorten is bij een centrale dienst ondergebracht. De coördinatie van de contacten met een subsidieontvanger verloopt via een contactpersoon of een afdeling.

Samenhang komt ook in de subsidiëring tot uitdrukking. Verschillende aspecten van het subsidiebeleid worden in de gemeentelijke plannen in relatie tot elkaar besproken. De uitgaven voor verschillende activiteiten zijn onder een programma gebracht, er is sprake van een ongedeelde subsidie waarbij geen afzonderlijke bekostigingen zijn aangegeven, of er is sprake van budgetsubsidie voor de organisatie als geheel.

Beheersniveau

Integratie op beheersniveau kan verschillende gedaanten aannemen. Indien meerdere voorzieningen worden onder een rechtspersoon zijn gebracht functioneren zij onder de verantwoordelijkheid van één bestuur. Daarbij kan sprake zijn van federatieve verbanden waarbij iedere voorzieningen een eigen verantwoordelijkheid behoudt tegenover het centrale bestuur. Eventueel zijn er gemeenschappelijke faciliteiten in de sfeer van de overhead. Bij een verdergaande vorm van integratie berust de dagelijkse leiding van de diverse voorzieningen bij een centrale directeur die ten opzichte van zijn of haar bestuur verantwoordelijk is voor het geheel. Een federatieve samenwerking zonder juridische integratie behoort eveneens tot de mogelijkheden.

Uitvoerend niveau

Bij integratie op uitvoerend niveau zijn de scheidslijnen tussen de oorspronkelijke voorzieningen in principe verdwenen. De organisatie gaat uit van een taakverdeling tussen beroepskrachten. Uiteraard gebeurt dit langs de lijnen van professies, kenmerkend is echter coördinatie van de uitvoering. Uiteenlopende professies komen tot een gezamenlijke aanpak. Activiteiten zullen daarbij doorgaans vanuit centrale accommodaties worden aangeboden.

In de praktijk zullen met betrekking tot integratie allerlei mengvormen worden aangetroffen. Daarom zal een integratieschaal worden opgesteld waarop de afzonderlijke organisaties kunnen worden gescoord aan de hand van indicatoren. De materiële samenwerking op uitvoerend niveau staat daarbij voorop. Elementen van deze samenwerking zijn:

1. de aanwezigheid van gezamenlijke accommodaties;
2. afstemming van activiteiten;
3. taakverdeling;
4. gezamenlijke coördinatie;
5. gezamenlijk beleid.

De indicatoren voor de schaal zullen aan de hand van een pilot-study worden ontwikkeld.

4.7.3 Onderzoekmethode

Het onderzoek naar de integratie van voorzieningen kan in enkele stappen uiteen worden gelegd. De eerste stap behelst het inventariseren van rijksregelingen op grond waarvan op lokaal niveau voorzieningen worden bekostigd en in stand gehouden. Vervolgens kunnen werksoorten worden geselecteerd die op grond van de regelingen voor bekostiging in aanmerking komen. Enkele van deze regelingen naast de Welzijnswet zijn:

Besluit sociale vernieuwing
Wet op de bejaardenoorden (flankerend bejaardenbeleid)
Onderwijsvoorrang
Wet op de stadsvernieuwing
Maatschappelijke opvang en crisesopvang
Jeugdhulpverlening
Regelingen inzake de verslavingszorg
Stimuleringsregeling kinderopvang

Nadat werksoorten zijn geselecteerd wordt bekeken of de gemeenten een integratiebeleid voeren (hebben gevoerd), hoe de beleidsvorming ten aanzien van de geselecteerde voorzieningen op de gemeentehuizen is georganiseerd, welke voorzieningen onder één gemeentelijke afdeling of dienst gebracht, hoe de subsidiëring is geregeld, en dergelijke.

Vervolgens de stand van zaken bij de voorzieningen zelf in kaart gebracht. Dit gebeurt in eerste instantie op basis van schriftelijke informatie afkomstig van instellingen. Daarbij valt te denken aan beleidsplannen, jaarverslagen, incidentele beleidsstukken, evaluaties, en dergelijke. Het onderzoek beperkt zich in eerste instantie tot schriftelijke bronnen: rijksregelgeving, opzet van de gemeentelijke organisatie, gemeentelijke beleidsstukken, welzijnsplannen en programma's, subsidiebeschikkingen, beleidsplannen van instellingen, jaarprogramma's en jaarverslagen van instellingen, enzovoort. Zonodig zullen aanvullende gegevens worden verzameld aan de hand van een schriftelijke vragenlijst en/of telefonische vraaggesprekken.

Daarna worden interviews gehouden met sleutelfiguren uit de gemeentelijke organisatie. Deze zijn enerzijds gericht op het nader onderbouwen van de verkregen onderzoeksresultaten. Anderzijds wordt onderzocht of zich knelpunten voordoen in de driehoek rijk - gemeente - instellingen als gevolg van de centrale en gedifferentieerde regelgeving. Voorts krijgt aandacht hoe er op lokaal niveau tegen mogelijke oplossingen van de knelpunten wordt aangekeken.

5 PLANNING EN ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is per deelonderzoek aangegeven welke methodische aanpak zal worden gevolgd. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de selectieprocedure van de onderzoeksgemeenten, de permanente onderzoeksactiviteiten ten behoeve van de monitoringfunctie en het eenmalig registreren van de benodigde gegevens, het op elkaar afstemmen van de diverse studies, en de tijdsplanning van het onderzoek.

5.2 De selectie van onderzoeksgemeenten

De welzijnsrapportage concentreert zich op het gemeentelijk niveau. Dit vloeit voort uit de taak die gemeenten toegekend hebben gekregen op grond van de Welzijnswet. Ten behoeve van de rapportage zijn 32 gemeenten geselecteerd waar onderzoek wordt gedaan. Als uitgangspunt gold dat de geselecteerde gemeenten een afspiegeling vormen van het bestand van 646 Nederlandse gemeenten. Daarbij is gekeken naar een aantal aspecten die belangrijke randvoorwaarden vormen voor het functioneren van gemeenten. Deze aspecten zijn inwonertal, ligging, bestuurlijke spreiding naar provincies en verstedelijking.

Bij het samenstellen van de pool onderzoeksgemeenten is statistische representativiteit niet nagestreefd. Dit zou leiden tot een te groot aantal onderzoeksgemeenten in relatie tot de beschikbare onderzoekscapaciteit en het is twijfelachtig of met een grotere steekproef binnen een populatie van 646 gemeenten ook een grotere statistische representativiteit wordt bereikt. Bij de onderzoeksmethode die in het WRAP-project is gekozen spelen statistische gegevens uiteraard een belangrijke rol, maar generaliseerbaarheid van deze gegevens naar 646 gemeenten is echter geen vereiste.

Het bestand van onderzoeksgemeenten voor de welzijnsrapportage is opgenomen in tabel 5.1. De werkwijze bij de samenstelling van het bestand was als volgt:

- er zijn vijf grootteklassen ontworpen waarin gemeenten kunnen worden ingedeeld;
- binnen de gemeentegroep van minder dan 50.000 inwoners zijn gemeenten geselecteerd die vallen binnen de steekproef van gemeenten die het CBS hanteert.⁴⁷ In deze CBS-steekproef is sprake van representativiteit naar percentage van de totale bevolking en spreiding daarvan over de provincies;
- voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zitten alle gemeenten in de genoemde steekproef, dus voor selectie van deze gemeenten heeft de CBS-steekproef geen gevolgen;
- binnen elke gemeentegroep zijn de gemeenten verdeeld naar rato van de verdeling van het voorkomen van de verstedelijkingsmaatstaven (zie hierna) bij alle gemeenten in een gemeente klasse. Bijvoorbeeld: voor alle gemeenten in de gemeentegroep 50.000-100.000 inwoners geldt een verdelingen van de mate van stedelijkheid van 21% zeer sterk stedelijk; 46% sterk stedelijk; 32% matig stedelijk; 1% weinig stedelijk en 0% niet stedelijk. Nu wordt de verdeling over de 6 gemeenten in deze gemeentegroep 1 zeer sterk stedelijk; 3 sterk stedelijk en 2 matig stedelijk.
- daarna zijn de gemeenten geselecteerd op geografische spreiding door een evenredige verdeling binnen een gemeentegroep naar provincie;
- een laatste en minder 'hard' selectie criterium is randstedelijkheid van een gemeente. Voor vier gemeentegroepen is gekozen voor twee randstedelijke gemeenten en vier niet-randstedelijke gemeenten; voor de groepen met meer dan 100.000 inwoners is het aantal randstedelijke gemeenten hoger.

Van de 14 onderzoeksgemeenten uit de oude WRAP-steekproef (destijds a-select getrokken en gecorrigeerd naar relevante kenmerken) zijn 5 gemeenten komen te vervallen, doordat wordt

aangesloten bij de eerder vermelde CBS-steekproef en in één geval om redenen van een betere verdeling van stedelijkheid. Voor de vervallen oude WRAP-gemeenten zijn alternatieven gezocht, die zoveel mogelijk gelijk scoren op de relevante selectiecriteria (is niet bij alle vervangingen gelukt). De 7 gehandhaafde WRAP-gemeenten en de 6 nieuwe gemeenten zijn vervolgens op a-selectie wijze aangevuld tot 32 gemeenten. Het bestand is vervolgens gecorrigeerd op bovengenoemde criteria. Hierdoor is de vertegenwoordiging van relevante (bestuurlijke) aspecten in het bestand versterkt. De werkwijze heeft tot gevolg dat de middelgrote en grote gemeenten in het bestand zijn oververtegenwoordigd, gemeten naar de frequentie waarin zij voorkomen. Daar staat tegenover dat de representatie naar inwonersaantallen sterk is verbeterd. Aan de pool zijn later de gemeenten Amsterdam en Rotterdam toegevoegd om ook de grootstedelijke problematiek in voldoende mate in het onderzoek vertegenwoordigd te laten zijn. Beide steden zijn opgedeeld in stadsdelen, cq. deelgemeenten die de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor de vormgeving en de uitvoering van het welzijnsbeleid. Per stad is een deelgemeente geselecteerd waar het onderzoek worden uitgevoerd. De keus is gevallen op de deelgemeenten met de hoogste achterstandscores omdat hier de grootstedelijke problematiek het meest pregnant aanwezig is. In Amsterdam is dit het stadsdeel de Baarsjes en in Rotterdam de deelgemeente Nieuwe Westen.

Wat betreft de urbanisatiegraad van de geselecteerde gemeenten is aangesloten bij een verstedelijkingsmaat die recent door het CBS is ontwikkeld en komende jaren geleidelijk de verouderde urbanisatiegraad op basis van de volkstelling van 1971 gaat vervangen.⁴⁸ Deze nieuwe verstedelijkingsmaat voor gemeenten is gebaseerd op de adressendichtheid van de omgeving (steeds gemeten in vierkante km). Met die adressendichtheid wordt beoogd de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken en voorzieningengebruik) weer te geven. De mate van verstedelijking blijkt hoog te correleren met een aantal voor het WRAP-onderzoek belangrijke variabelen zoals: mate van stedelijk bodemgebruik; het percentage personen met burgelijke staat gescheiden; aantal geregistreerde misdrijven en overtredingen per hoofd van de bevolking, het aantal woningen per 1.000 inwoners en het stemmenaandeel van de PvdA. Op basis van de adressendichtheid van de omgeving kunnen vijf verstedelijkingsklassen worden onderscheiden die elk ongeveer 1/5 deel van de totale Nederlandse bevolking omvatten. Deze vijf klassen zijn:

1. zeer sterk stedelijke gemeenten: adressendichtheid > 2.500 per km²;
2. sterk stedelijke gemeenten: adressendichtheid tussen 1.500 tot 2.500 per km²;
3. matig stedelijke gemeenten: adressendichtheid tussen 1.000 tot 1.500 per km²;
4. weinig stedelijke gemeenten: adressendichtheid tussen 500 tot 1.000 per km²;
5. Niet stedelijke gemeenten: adressendichtheid van minder dan 500 per km².

In tabel 5.1 is de spreiding over de diverse kenmerken aangegeven.

Tabel 5.1 Pool onderzoeksgemeenten rapportage welzijnswerk

	inwoner- aantal	percentage niet-Nederl.	provincie	verstedelijings- maatstaf	Rand- stad
<10.000 inwoners:					
1 Gasselte	4.208		Drenthe	5	neen
2 Graft-De Rijp	5.924		Noord-Holland	5	ja
3 Anloo	7.673		Drenthe	5	neen
4 Bakel/Milheeze	7.863		Noord-Brabant	5	neen
5 Onderbanken	8.256		Limburg	5	neen
6 Schipluiden	8.515		Zuid-Holland	4	ja
10.000-20.000 inwoners:					
7 Landsmeer	10.436		Noord-Holland	4	ja
8 Voerendaal	13.183		Limburg	5	neen
9 Heumen	13.633		Gelderland	4	neen
10 Slochteren	14.102		Groningen	5	neen
11 Asten	15.579		Noord-Brabant	4	neen
12 Hardingsveld/Gd	17.471		Zuid-Holland	4	ja
20.000-50.000 inwoners:					
13 Waddinxveen	25.576		Zuid-Holland	3	ja
14 Raalte	27.701		Overijssel	4	neen
15 Waalwijk	29.399		Noord-Brabant	3	neen
16 Goes	32.034	1.7	Zeeland	3	neen
17 Heemskerk	34.048		Noord-Holland	2	ja
18 Heerenveen	37.930	2.3	Friesland	4	neen
50.000-100.000 inwoners:					
19 Lelystad	57.638	4.0	Flevoland	3	neen
20 Nieuwegein	58.774	2.5	Utrecht	2	ja
21 Hoorn	59.939		Noord-Holland	3	neen
22 Venlo	63.918	6.7	Limburg	2	neen
23 Deventer	66.888	7.4	Overijssel	2	neen
24 Gouda	68.794	7.3	Zuid-Holland	2	ja
100.000-200.000 inwoners:					
25 Dordrecht	109.285	6.3	Zuid-Holland	2	ja
26 Leiden	110.423	5.7	Zuid-Holland	1	ja
27 Zaanstad	130.007	6.9	Noord-Holland	2	ja
28 Apeldoorn	147.586	2.9	Gelderland	3	neen
29 Tilburg	156.421	5.1	Noord-Brabant	2	neen
30 Groningen	167.872	2.0	Groningen	1	neen
>200.000 inwoners:					
31 Rotterdam	582.266		Zuid-Holland	1	ja
32 Amsterdam	702.444		Noord-Holland	1	ja

In tweede instantie is gekeken of binnen de pool van onderzoeksgemeenten verschillen naar politieke kleur, artikel 12 gemeente FVW, percentage niet Nederlanders en demografische druk in voldoende mate zijn vertegenwoordigd (deze zijn dus niet selectiecriteria gebruikt). Dit bleek het geval te zijn.

In aanvulling op het hiervoor genoemde dient aan de pool van onderzoeksgemeenten ook de eis te worden gesteld dat de verschijnselen (objecten) die worden onderzocht eveneens in voldoende mate in het bestand van gemeenten zijn vertegenwoordigd. Daarbij zal kwalitatieve representativiteit worden nagestreefd. Dit wil zeggen dat alle aspecten van het te onderzoeken verschijnsel in voldoende mate zijn vertegenwoordigd in de gemeenten waar het onderzoek wordt uitgevoerd. Dit kan een selectie betreffen uit de pool van dertig gemeenten, maar ook de pool als zodanig.

Alleen gaandeweg het onderzoek kan blijken of aan dit vereiste is voldaan. In beginsel dient dus de mogelijkheid te bestaan om nog wijzigingen in de samenstelling van de pool onderzoeksgemeenten aan te brengen. Een belangrijke check kan worden uitgevoerd aan de hand van het deelonderzoek

naar maatschappelijke problemen die zich in de onderzoeksgemeenten manifesteren. In het onderzoeksmodel is de aanwezigheid van problemen van cruciale betekenis voor het gemeentelijk beleid. Dientengevolge dienen deze problemen in kwalitatief opzicht in voldoende mate te zijn vertegenwoordigd in de pool van onderzoeksgemeenten.

De opdracht aan WRAP luidt om ontwikkelingen te beschrijven die zich aftekenen in de welzijnssector. De gekozen onderzoeksmethode brengt met zich mee dat over het bestaan van deze ontwikkelingen zekerheid kan worden verschaft. Er kunnen echter geen stellige conclusies worden getrokken over de frequentie waarin deze ontwikkelingen zich manifesteren. Daar staat echter tegenover dat naarmate de uniformiteit tussen gemeenten wat betreft de onderzoeksresultaten toeneemt, de kans dat er sprake is van generale onderzoeksresultaten eveneens sterk toeneemt.

5.3 Permanente en eenmalige onderzoeksactiviteiten

De 32 onderzoeksgemeenten vormen een 'pool' van gemeenten. Binnen deze pool vindt permanente registratie plaats van de gemeentelijke beleidsontwikkeling, de beleidsuitvoering door de instellingen en de problemen in de lokale samenleving ten behoeve van de monitoringfunctie van het WRAP-project. Daarnaast vinden er registratieactiviteiten plaats ten behoeve van de incidentele onderzoeksprojecten.

De *permanente registratie* richt zich op de gehele pool van onderzoeksgemeenten en wordt opgeslagen in het monitoring-systeem. Kenmerkend is dat per gemeente gelijksoortige gegevens worden verzameld. Dit met het oog op een intergemeentelijke vergelijking. Het monitoring-systeem bestaat uit twee delen.

Het eerste deel is een cijferbestand. Dit bevat informatie over problemen in de lokale samenleving. Gegevensbronnen zijn bestaande bestanden aanwezig op het SCP en waar mogelijk bestandsgegevens van derden. De mogelijkheid om het bestand aan te vullen met informatie uit eigen kwantitatief onderzoek in de desbetreffende gemeenten wordt open gelaten. In het cijferbestand worden voorts de algemene gegevens over de onderzoeksgemeenten opgenomen; deze hebben betrekking op de financieel-economische situatie, de samenstelling van de bevolking, de overheidsuitgaven, het welzijnsbudget, en dergelijke. Waar mogelijk en relevant kunnen deze gegevens worden aangevuld met algemene informatie over het lokale welzijnsveld zoals uitgaven per werksoort, personele inzet, en dergelijke.

Indien nodig kan het cijferbestand per gemeente worden aangevuld met gegevens die uitsluitend voor de desbetreffende gemeente aanwezig zijn.

Het tweede deel bevat gegevens ontleend aan beleidsdocumenten. De beleidsontwikkeling beschreven en gerubriceerd aan de hand van een reeks variabelen waarop de beleidsdocumenten zullen worden gescoord.

De gegevens benodigd voor de bestanden 1 en 2 worden permanent geregistreerd en opgeslagen. Wel zullen er peildata gelden met betrekking tot het afsluiten van gegevensstromen.

De permanente registratie van gegevens biedt de mogelijkheid om tijdig over nieuwe ontwikkelingen in beleid en samenleving te rapporteren; daaropvolgende verdiepende studies kunnen op deze nieuwe ontwikkelingen worden toegespitst.

Het *eenmalig registreren* van gegevens vindt plaats in het kader van de verdiepende studies. Aan de hand van de actualiteit is een aantal opgezet. Het inrichten van de dataverzameling is afhankelijk van het type studie. Dit wordt per geval geregeld. Bij de eenmalige deelonderzoeken kan worden geput uit de informatie die in de informatiebestanden 1 en 2 is opgeslagen.

De eenmaligheid van een deelonderzoek moet niet al te strikt worden opgevat. De mogelijkheid om een onderzoek later nog eens te herhalen om ontwikkelingen te schetsen die zich hebben voorgedaan, wordt open gelaten.

5.4 De 'pilot-study'

Het vooronderzoek is in eerste instantie bedoeld om het voorgestelde monitoring-systeem, permanente informatieregistratie ten aanzien van het lokaal welzijns- en instellingenbeleid, op te bouwen.⁴⁹ Dit door de meetinstrumenten (item-lijst met gesloten en open antwoordcategorieën) te ontwikkelen en uit te testen in drie geselecteerde gemeenten.⁵⁰ Het zijn de meetinstrumenten voor de deelstudies naar 1) de probleemperceptie van de gemeenten en 2) de problemen in de lokale samenleving. Hier wordt de vaak gehanteerde omschrijving van een pilot-study gebruikt, namelijk een verkennend onderzoek waarbij een itemverzameling of -lijst aan geselecteerde onderzoekseenheden voorgelegd wordt. De onderzoekseenheden worden geselecteerd op grond van hun betrokkenheid/mate van ingevoerdheid bij het onderwerp: zij kunnen bepalen of een kenmerk goed in de operationalisatie tot uitdrukking is gebracht. Vervolgens wordt op grond van de homogeniteit van de verzameling van verkregen informatie het meetinstrument vastgesteld. Gezocht wordt daarbij naar het zogenaamde verzadigingspunt: toevoeging van meer items levert geen nieuwe informatie meer op.

In de voorgestelde pilot-study worden de meetinstrumenten ten aanzien van de probleemperceptie van het lokale gemeentelijke beleid en ten aanzien van de problemen in de lokale samenleving uitgetest en definitief gemaakt. Voor het opsporen van probleempercepties van het lokale gemeentelijk beleid zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de problemen die een gemeente onderkent, getypeerd naar de ernst en intensiteit van de problemen.
2. Waarom percipieert de gemeente juist deze problemen? Dit betreft het achterhalen van beoordelingsmaatstaven (motieven, belangen en normen) die bepalend zijn (geweest) voor de gemeentelijke probleemperceptie.
3. Hoe komen de gemeentelijke probleempercepties tot stand? Dit betreft het in kaart brengen van de werkwijzen van gemeenten bij het formuleren van problemen.
4. Wat is de doelstelling van het welzijnsbeleid en op welke personen en groepen is het beleid gericht?
5. Welke instrumenten worden ingezet voor het bereiken van een oplossing en waarom deze instrumenten?

Voor het opsporen van de probleempercepties van de welzijnsinstellingen zijn de volgende vragen leidraadgevend:

1. Wat zijn de problemen die welzijnsinstellingen onderkennen, getypeerd naar de ernst en intensiteit van de problemen.
2. Waarom percipiëren de welzijnsinstellingen juist deze problemen? Dit betreft het achterhalen van beoordelingsmaatstaven (motieven, belangen en normen) die bepalend zijn (geweest) voor de probleemperceptie van de welzijnsinstellingen.
3. Hoe komen de probleempercepties van welzijnsinstellingen tot stand? Dit betreft het in kaart brengen van de werkwijzen van welzijnsinstellingen bij het formuleren van problemen.
4. Wat is de doelstelling van het instellingenbeleid en op welke personen en groepen is dit beleid gericht?
5. Welke instrumenten worden ingezet voor het bereiken van een oplossing en waarom deze instrumenten?

De informatiebronnen om al deze vragen te beantwoorden zijn:

- gemeentelijke beleidsdocumenten, mogelijk aangevuld met interviews met sleutelinformanten om de probleempercepties van de gemeenten te registreren;
- informatiebestanden van het SCP en van derden (CBS) om de problemen in de lokale samenleving te registreren;
- beleidsdocumenten van welzijnsinstellingen, mogelijk aangevuld met interviews met sleutelinformanten.

Nadat deze meetinstrumenten in drie gemeenten zijn uitgetest en bijgesteld wordt de registratie van de 32 geselecteerde gemeenten ter hand genomen. Alle onderscheiden niveaus uit het onderzoeksmodel worden zo bestudeerd evenals hun onderlinge relaties. De kennis die wordt verzameld heeft een verkennend karakter. De eerste rapportage van WRAP zal verslag doen van deze onderzoeksinspanning. Het gaat over de eerste invulling van de voorgestelde 'monitoring' van het beleidsproces ten aanzien van onderscheiden aspecten van het welzijnsbeleid op lokaal niveau. Naar verwachting zal deze rapportage voor de zomer van 1994 gereed zijn.

SAMENVATTING

De welzijnsrapportage van het SCP heeft als taak om ontwikkelingen die zich voltrekken op welzijnsterrein te beschrijven en te analyseren. De rapportage wordt opgesteld ten behoeve van het ministerie van WVC.

Het welzijnsbeleid wordt gevoerd op grond van de Welzijnswet met als doel het bevorderen van het maatschappelijk welbevinden van personen en groepen. Problemen die het welbevinden in de weg staan, moeten worden weggenomen. Gemeenten vervullen daarbij een hoofdrol. De beleidsvrijheid van gemeentebesturen is groot omdat de Welzijnswet geen voorschriften bevat over de aard van de problemen die moeten worden weggenomen, noch over de manier waarop dit dient te gebeuren.

Opvattingen over wat maatschappelijke problemen zijn kunnen uiteenlopen. Dit betekent dat probleempercepties van lokale overheden doorslaggevend zijn voor de manier waarop het welzijnsbeleid wordt opgezet en uitgevoerd.

Bij het formuleren van probleempercepties kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Het gemeentebestuur kan zich richten op signalen van belangengroepen of welzijnsorganisaties. Het beleid kan ook worden gebaseerd op onderzoek, informatie afkomstig van het rijk en landelijke organen of eigen oordelen van het gemeentebestuur over hetgeen wenselijk is. Het combineren van verschillende werkwijzen behoort eveneens tot de mogelijkheden.

Probleempercepties worden neergelegd in beleidsdoelstellingen. Instellingen worden gesubsidieerd op basis van deze doelstellingen. Hun aanbod en werkmethode zal (idealiter) zijn gericht op het wegnemen of verzachten van de gesignaleerde problematiek. Het geheel van probleempercepties, subsidies en uitvoering kan worden aangeduid met het begrip 'aanbod'.

De decentrale opzet van de Welzijnswet vloeit voort uit de constatering van de wetgever dat welzijnsproblemen op lokaal niveau dienen te worden aangepakt. Per gemeente kunnen deze problemen nogal variëren. Dit impliceert dat 'de vraag' naar welzijnsactiviteiten eveneens varieert. De lokale problematiek zal op een voor alle gemeenten eenduidige manier worden beschreven. Onderlinge vergelijking van gemeenten wordt hierdoor mogelijk. Belangrijker is echter dat tevens een confrontatie tot stand kan worden gebracht tussen 'het aanbod' en de 'lokale problemen'. De afstemming tussen beide - dit wordt aangeduid met het begrip probleemgericht werken - kan als het centrale thema van de welzijnsrapportage worden beschouwd. De welzijnsrapportage beschrijft de interactie tussen 'aanbod' en 'problemen' in 32 gemeenten.

Het onderzoeksmodel is in schema gezet in figuur 2.1. De belangrijkste relaties waaruit het model is opgebouwd zijn aldaar kort beschreven.

De gegevens die het onderzoek oplevert worden vastgelegd in een 'monitoring-systeem'. Het systeem wordt permanent bijgehouden. Dit schept de mogelijkheid voor periodieke rapportages over de ontwikkelingen op welzijnsterrein. Daarnaast worden incidentele onderzoeken uitgevoerd die zijn gericht op verdieping van kennis en het zoeken naar verklaringen voor de aangetroffen ontwikkelingen.

De beschreven methode is het denkraam op basis waarvan de welzijnsrapportage is vormgegeven. De methode is toepasbaar op het welzijnsterrein in zijn volle breedte, maar ook op afzonderlijke beleidsterreinen, bepaalde vooraf geselecteerde problemen of afzonderlijke werksoorten. In de komende jaren zal de welzijnsrapportage stap voor stap worden opgebouwd. Begonnen wordt met een beperkte verkenning van probleempercepties en een eerste scanning van de lokale problematiek. Op basis van opgedane ervaring zal daarna eventuele verbreding van de rapportage worden nagestreefd.

NOTEN

- ¹ E. van den Brink en Ph. A. Idenburg, Welzijn. In: De terugtrek van de regelgevers (Tjeenk Willink Zwolle 1989); de auteurs beschrijven de ontwikkelingen in de welzijnssector vooral in termen van regelgeving en de verhouding tussen overheid en particulier initiatief.
- ² Het jaartal 1990 is door ons toegevoegd, evenals de laatste ontwikkelingsfase.
- ³ A.J.M. van Tienen, Inleiding: Welzijn en welzijnsbeleid. In: De anatomie van het welzijn (Van Loghum Slaterus, Deventer 1970).
- ⁴ Van Tienen (noot 3).
- ⁵ De invoering van de Algemene bijstandswet per 1 januari 1965 legt de uitvoering bij de overheid. Er ontstaat een wettelijk recht op bijstand; het biedt het maatschappelijk werk de kans om te breken met zijn 'belast' verleden als financieel hulpverlener (zie noot 28).
- ⁶ Sociaal en Cultureel Rapport 1974 (Den Haag 1975).
- ⁷ Zie bijvoorbeeld M. Mootz en M. Konings 'De mate van welzijn, verdeling en concentratie van welzijnsaspecten 1974-1989 (Cahier 79) of T. Bertrand 'Politieke democratie en welzijn' (Samsom; Alphen aan den Rijn 1981).
- ⁸ Knelpuntennota welzijnsbeleid (Staatsuitgeverij Den Haag 1974).
- ⁹ VNG; de Groene Reeks nr. 38 Van plan tot welzijn (Den Haag 1978) en Lokaal bestuur en welzijn; Blauwe reeks nr. 57 (Den Haag 1975).
- ¹⁰ B. Middel, Welzijnsplanning het kan nog (Stichting contact provinciale en plaatselijke organen voor overleg en advies, Assen/Utrecht 1982).
- ¹¹ B. Middel (noot 10).
- ¹² Welzijn; Opgenomen in de bundel De terugval van de regelgevers van W. Derksen, Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen (Tjeenk Willink Zwolle/1989).
- ¹³ H. Broekman, De dilemmaprocedure. Theorie en techniek voor motivatie problemen in het welzijnswerk (Samsom/WONN, Alphen aan de Rijn, 1978).
- ¹⁴ Met subsidie van het rijk heeft de stichting De Bierkaai zich op dit terrein bewogen tot ver in de saneringsperiode van het welzijn.
- ¹⁵ H. Achterhuis, De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie (AMBO, Baarn 1979).
- ¹⁶ Welzijnswet (Stb. 1987 0073).
- ¹⁷ R. van der Wouden c.s., Evaluatie sociale vernieuwing: een tussenrapport (Rijswijk: SCP 1993; Cahier 99).
- ¹⁸ Samenwerken langs nieuwe wegen, welzijnsbeleid in de jaren negentig (Rijswijk: WVC, 1991).
- ¹⁹ A.H. Maslow, Motivation and personality (New York 1970).
- ²⁰ P.W. Voogt (red.) en W. Wiertsema; Sociale vernieuwing een Copernicaanse wending in het denken (Den Haag 1991).
- ²¹ R.P. Hortulanus, P.P.N. Liem, en A.M.M. Sprinkhuizen. Domeinen van welzijn; welzijnsbeleving en welzijnsbeleid in de jaren 90 (Den Haag: VUGA, 1992).
- ²² R. van der Veen, Naar een therapeutische staat? Welzijnsbeleid in een individualiserende samenleving. Opgenomen in 'Contouren van een nieuw lokaal welzijnsbeleid' onder redactie van R.P. Hortulanus (Den Haag: VUGA, 1993).
- ²³ Copernicus (noot 20).
- ²⁴ Copernicus (noot 20).
- ²⁵ M.C.M. Koopman, Tussen beleid en praktijk. In veertig jaar van sociaal charitatief werk naar maatschappelijk activeringswerk (Jubileumuitgave van de Katholieke landelijke vereniging voor maatschappelijk activeringswerk Den Bosch 1990).
- ²⁶ De eerste Armenwet van 1854 bood deze mogelijkheid in onvoldoende mate omdat de overheids-taak slechts aanvullend was ten opzichte van de hulp van particuliere organisaties.
- ²⁷ Welzijnswet (noot 16).

- 28 E. Hueting, De permanente herstructurering in het welzijnswerk. Een overzicht van de historie van het welzijnswerk kan in deze publikatie worden aangetroffen (Zutphen: De Walburg Pers 1989).
- 29 W. Wiertsema, Maatschappelijk actief (IGG 1990).
- 30 Van der Krogt (noot 31); voorts: de Rijksbegroting ministerie van WVC 1993. Het betreft een indicatie. De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor inflatie. Het jaar 1993 is bovendien moeilijk vergelijkbaar met 1980 door de overheveling van budgetten naar lagere overheden die heeft plaatsgevonden.
- 31 M. van der Krogt, Ontwikkelingsschets specifiek welzijn. In: De vormgeving van lokaal welzijnsbeleid (Kluwer 1980).
- 32 Van der Krogt (noot 31).
- 33 VNG (noot 9).
- 34 Knelpuntennota 1974 (noot 8)
- 35 Van de Brink en Idenburg (noot 1).
- 36 Dit deelsterrein kan alleen door middel van een AMVB aan de wet worden toegevoegd voor zover het gaat om gemeentelijke en provinciale voorzieningen (noot 16).
- 37 Zie bijvoorbeeld Patton (1987); Rossi & Freeman (1990).
- 38 Beleidsbrief (noot 18); voorts: Samen verder, welzijnsbeleid in de jaren negentig (Rijswijk WVC 1992).
- 39 In het onderzoekskader (hoofdstuk 1) wordt aangegeven dat de begrippen welzijn, welzijnsbeleid en welzijnswerk nauwelijks een duurzame omschrijving kennen; in de tijd wisselen de definities. Belangrijk is derhalve om voor de pilot-study een (voorlopige) keuze te maken in de begripsomschrijving. Welzijn kan als volgt worden afgebakend (vgl. CWI 1993):
- vanuit individueel welbevinden;
 - vanuit solidariteitsprincipe en gelijkwaardigheid;
 - vanuit het welzijnswerk.
- In navolging van de Commissie welzijns informatievoorziening (CWI) wordt de invalshoek van het welzijnswerk gekozen; het betreft het beleid en de maatregelen die gefinancierd worden door de overheid in het kader van de Welzijnswet. Dit is het 'focal issue' van WRAP ten aanzien van welzijn. Een welzijnsinstelling is de 'focal organisation' waar WRAP zich op richt. Het welzijnswerk zelf wordt vervolgens afgebakend naar:
- werksoort;
 - naar gerichtheid op een doelgroep;
 - naar functie.
- 40 In de verschillende Rapportages welzijnswerk van het SCP wordt gewezen op de manier waarop de lokale overheden op de afnemende rijksfinanciering compenseren. Gemeenten maken daarin zelf keuzen in de prioriteitsstelling van het welzijnswerk. De omgekeerde situatie zou zich eveneens kunnen voordoen: de gelden uit het welzijnsbudget kunnen niet voor het welzijn worden aangewend.
- 41 A. Hoogerwerf; Problemen en beleid; In: Overheidsbeleid (Samsom, H.D. Tjeenk Willink Alphen aan de Rijn 1989).
- 42 Samen verder (noot 18).
- 43 Samen verder (noot 18).
- 44 Domeinen van welzijn (noot 21).
- 45 De mate van welzijn (noot 7).
- 46 P.J. van Swigchem; Engagement en professie: de openbare bibliotheken 1958-1985. In: Een kwart eeuw bibliotheek en documentatie in Nederland (NLBC 1987).
- 47 CBS, Statistiek inkomsten en uitgaven van de overheid voor cultuur, recreatie en maatschappelijk welzijn.
- 48 CBS, Maandstatistiek van de bevolking 40 (juli 1992) (14-27).
- 49 Monitoring is een methodiek om op een systematische wijze onderzoeksgegevens op te slaan en te actualiseren ten behoeve van de analyse van het onderhavige onderzoeksobject (vgl. Van der Meer 1991).
- 50 In het onderzoekskader worden Deventer, Tilburg en Hardingsveld/Gd. genoemd, zonder verdere verantwoording. De teamleden van Wrap hebben eerdere ervaringen opgedaan in Deventer,

Dordrecht en Venlo. Ter overweging om hiervan gebruikt te maken en voor de pilot-study te selecteren.