WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.)

Maatschappelijke dienstverlening

EEN ONDERZOEK NAAR VIJF SECTOREN

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn, dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website http://www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Maatschappelijke dienstverlening

EEN ONDERZOEK NAAR VIJF SECTOREN

H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.)

Amsterdam University Press, Amsterdam 2004

Omslagafbeelding: © Gerhard van Roon/Hollandse Hoogte
ISBN 90-5356-732-1

WOORD VOORAF

De maatschappelijke dienstverlening kent een lange en boeiende geschiedenis. De wortels van veel sectoren liggen in de betrokkenheid van lokale bestuurders en particulier initiatief. Via een lang proces van emancipatie en verstatelijking bevinden de stelsels van maatschappelijke dienstverlening zich nu in een voor velen onbevredigende bestuurlijke omgeving. Er is zorg over de kwaliteit, de beschikbaarheid van diensten en de bureaucratisering van de instellingen. Het lijkt alsof bestuurlijke aangelegenheden de mensen die er werken allengs naar de achtergrond hebben verdrongen. In deze verkenning, die verschijnt bij het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening,* wordt duidelijk dat veel van die zorgen kunnen worden verklaard uit de ingewikkelde en vaak halfslachtige verbindingen die in de afgelopen decennia zijn ontstaan tussen degenen die de maatschappelijke dienstverlening besturen, degenen die de diensten daadwerkelijk verlenen en degenen die ze ontvangen. Die situatie heeft er, in algemene zin gesproken, toe geleid dat de maatschappelijke dienstverlening van iedereen en van niemand is. Maatschappelijke organisaties, burgers en professionals geven er samen met bestuurders en overheden vorm aan zonder dat een ervan de uiteindelijke zeggenschap bezit. Die samenwerking is al even ingewikkeld als onvermijdelijk, omdat al die partijen elkaar nodig hebben.

In het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*, dat in november 2004 aan de regering is aangeboden, is bovengenoemde problematiek voor vijf sectoren aan de orde gekomen: welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs. Voor dit rapport is gebruikgemaakt van vijf empirische studies die op verzoek van de WRR zijn verricht naar de recente geschiedenis van de sectoren. Wij zijn de auteurs daarvoor uitermate dankbaar. Vanwege de grote wetenschappelijke kwaliteit van de studies en de maatschappelijke en beleidsmatige relevantie ervan, maakt de WRR deze graag beschikbaar voor een breed publiek van geïnteresseerden. Naast de studies die in deze Verkenning zijn opgenomen, wijzen wij ook graag op drie andere publicaties in het kader van dit project, die via de website van de WRR beschikbaar zijn. Deze studies zijn niet sectoraal georiënteerd, maar behandelen een boven- en intersectorale thematiek:

- Ph. Eijlander en R. Lauwerier (2004) *Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid?*
- C. van Montfort (2004) *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*
- E.K. Schrijvers (2004) *Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen*

Ook deze auteurs is de raad zeer erkentelijk voor de analyses en de inzichten die zij in hun studies presenteren.

Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk
Voorzitter WRR

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf 3

1 Inleiding 9
H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers
1.1 Maatschappelijke dienstverlening ter discussie 9
1.2 Vraagstelling en analysekader 10
1.3 Demarcatie en interne differentiatie van de vijf sectoren 12
1.4 De studies 12

2 Welzijn 17
N. de Boer en J.W. Duyvendak
2.1 Een verweesde sector 17
2.2 Schets van het welzijnswerk 19
2.2.1 De voorgeschiedenis van het welzijnswerk 20
2.2.2 Opkomst van het welzijnsbeleid 25
2.2.3 De Welzijnswet 30
2.2.4 Kinderopvang: een andere voorgeschiedenis 35
2.2.5 Het sociaal-cultureel werk anno 2004 38
2.2.6 Kinderopvang anno 2004 41
2.3 De logica's van de welzijnssector 42
2.3.1 Institutionele logica 42
2.3.2 Provisielogica 49
2.3.3 Vraaglogica 53
2.4 Analyse 55
2.5 Advies 57
2.5.1 Politiek-normatieve projecten 57
2.5.2 Dienstverlening 60

3 Volkshuisvesting 65
T. Brandsen en J.K. Helderman
3.1 Inleiding 65
3.1.1 Discussies van alle tijden 65
3.1.2 Verandering en duurzaamheid 66
3.1.3 Opbouw van dit hoofdstuk 67
3.2 De provisielogica van wonen 68
3.2.1 Kenmerken van de woning 68
3.2.2 De woning als gebruiksgoed 70
3.2.3 Externe effecten 71
3.2.4 Stand van zaken 73
3.2.5 Instituties in de volkshuisvesting 74
3.3 De institutionele logica's van de volkshuisvesting 77
3.3.1 De organisatie van belangen in de volkshuisvesting 78
3.3.2 Ontwikkelingen in de huursector 82
3.3.3 Het non-profitregime van woningcorporaties 88

3.3.4 Ontwikkelingen in de koopsector 93
3.3.5 De conjunctuur van volkshuisvestingsbeleid 95
3.3.6 Conclusies 99
3.4 De vraaglogica van de volkshuisvesting 100
3.4.1 Het karakter van de vraag 100
3.4.2 Woningmarkt en verdeling 101
3.4.3 *Exit* en *voice* 102
3.5 Het vermogen (tot) beschikken, bestemmen en besturen 104
3.5.1 De beschikking over het vermogen 107
3.5.2 De bestemming van het maatschappelijk gebonden vermogen 111
3.5.3 Het besturend vermogen van woningcorporaties 119
3.6 Conclusie en samenvatting 128

4 Gezondheidszorg 133
T.E.D. van der Grinten en P. Vos
4.1 Probleem- en vraagstelling; domeinafbakening 133
4.1.1 Het specifieke van de gezondheidszorg 133
4.1.2 Publieke belangen in de gezondheidszorg 134
4.1.3 Problemen en vragen 135
4.1.4 Het object van studie: de gezondheidszorg 137
4.1.5 Leeswijzer 137
4.2 Plaatsbepaling en kenmerken van de zorgsector 138
4.2.1 Zorg en zorgverleners 138
4.2.2 Vraag en vragers 143
4.2.3 Institutionele kenmerken 147
4.2.4 Voorlopige conclusies 150
4.3 De ontwikkeling van het *governance*-systeem in de gezondheidszorg 151
4.3.1 De periode 1945-1974: van wederopbouw tot structuurnota-Hendriks 151
4.3.2 De periode 1974-1987: van structuurnota-Hendriks tot rapport-Dekker 152
4.3.3 De periode 1990-2001: van plan-Simons tot testament van Paars-II 154
4.3.4 2001-2004: van paarse onvrede naar plan-Hoogervorst 157
4.3.5 De komende jaren: mogelijke ontwikkelingen van het *governance*-systeem in de gezondheidszorg 159
4.4 Analyse: drie perspectieven op sturingsproblemen in de gezondheidszorg en hun oplossing 161
4.4.1 Het zorgperspectief 162
4.4.2 Het perspectief van de vrager 166
4.4.3 Het institutionele perspectief 170
4.5 *Good governance*: vragen, antwoorden en suggesties 174
4.5.1 *Good governance* in de gezondheidszorg 174

	4.5.2	Antwoorden op de specifieke vragen	176
	4.5.3	Nieuwe *checks and balances*	179
5	**Arbeidsvoorziening**		183
	M. van der Meer en J. Visser		
5.1	Inleiding		183
5.2	De vraag naar arbeidsvoorziening		188
5.3	Bestuur, organisatie en financiering van de arbeidsvoorziening		195
	5.3.1	Bestuur en organisatie	197
	5.3.2	Financiering: van enkelvoudige budgettoewijzing naar het concurrentiemodel	218
5.4	De provisielogica		222
	5.4.1	Aard en kwaliteit van de dienstverlening: de graduele verfijning van het instrumentarium	222
	5.4.2	De professionele standaard van de arbeidsvoorziening	228
	5.4.3	Slotbeschouwing	232
5.5	Conclusies: drie besturingsarrangementen in de arbeidsvoorziening		233
	5.5.1	Het begrip *governance*	235
	5.5.2	De drie logica's vergeleken	237
	5.5.3	Verhouding tussen verticale en horizontale sturing	238
	5.5.4	Prognose	239
6	**Onderwijs**		245
	F. de Vijlder		
6.1	Probleemstellingen en typering		245
	6.1.1	Inleiding	245
	6.1.2	Probleemstelling	245
	6.1.3	De betekenis van de drie logica's in het onderwijs	246
	6.1.4	Opbouw van het betoog	247
6.2	Schets van het primair onderwijs		247
	6.2.1	Inleiding	247
	6.2.2	Opkomst en ontwikkeling tot en met de jaren zestig	249
	6.2.3	De jaren zeventig	252
	6.2.4	De jaren tachtig tot heden	256
6.3	Schets van het beroepsonderwijs (en de volwasseneneducatie)		263
	6.3.1	Inleiding	263
	6.3.2	Tot de vroege jaren tachtig	264
	6.3.3	Van de jaren tachtig tot de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs	268
	6.3.4	Sinds de invoering van de WEB	272
6.4	Analytisch intermezzo: de verbindende patronen tussen primair onderwijs en beroepsonderwijs		276
6.5	De logica's van het onderwijs		278
	6.5.1	Provisielogica	278
	6.5.2	Vraaglogica	281

6.5.3 Institutionele logica 286
6.5.4 Een spannende relatie tussen de logica's 289
6.6 Advies 290

Literatuur 295

Over de auteurs 311

1 INLEIDING

H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers

1.1 MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING TER DISCUSSIE

De maatschappelijke dienstverlening is zowel nationaal als internationaal veelvuldig onderwerp van politiek en wetenschappelijk debat. Welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs zijn van cruciaal belang voor de kwaliteit van het leven in een samenleving. Gegeven de uitdagingen waar de moderne verzorgingsstaat voor staat, zal het beroep op deze diensten en vooral ook het beroep op de kwaliteit ervan, in de toekomst alleen maar toenemen.

De verschillende sectoren die zijn voortgekomen uit het particulier initiatief zijn de laatste decennia object geweest van veelvuldig overheidsingrijpen. Bezuinigingen, reorganisaties en grote bestuurlijke operaties hebben de relatie tussen overheden en dienstverlenende instellingen gedomineerd. Nieuwe toezichthouders zijn in het leven geroepen om een doelmatige besteding van financiële middelen te garanderen. Cliënten hebben plotseling een meer sturende rol toebedeeld gekregen en zijn aangemerkt als 'consument'. De ingezette veranderingen hebben zich gericht op zowel de institutionele positie van de dienstverlenende sectoren en de bestuurlijke vormgeving ervan als de uitvoering en de rol van professionals en cliënten. Of dit nu wel of niet heeft geleid tot verbeteringen van de kwaliteit, de doelmatigheid en de professionaliteit, de ingrepen zijn aan geen enkel aspect van de dienstverlening voorbijgegaan.

Opvallend genoeg wordt zowel het politieke als het wetenschappelijke debat over de knelpunten en de ingrepen in de maatschappelijke dienstverlening gedomineerd door vragen die als dichotomieën zijn geformuleerd. Institutioneel gezien is er een voortdurende worsteling over de kwestie of de sectoren nu moeten worden gerekend tot de staat of tot de markt. Met betrekking tot de instellingen (ziekenhuizen, corporaties, scholen) wordt de vraag gesteld of de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening bij het management of bij de professionals moet worden gelegd. En met betrekking tot de cliënt woedt de discussie of in zijn behoefte door vraagsturing of door aanbodsturing moet worden voorzien.

Deze dichotomieën doen geen recht aan de veelzijdigheid van de maatschappelijke dienstverlening. De institutionele positie van de sectoren, de besturing en uitvoering van de dienstverlening binnen instellingen en de rol die de cliënt daarin vervult, kennen een gemengd en relationeel karakter. Gemengd, omdat de dienstverlening zich afspeelt in een gedeelde publieke ruimte, waarin overheden, marktpartijen, vrijwilligers, geschoolde dienstverleners en private maatschappelijke organisaties zijn betrokken. En relationeel, omdat een dienst geen product is, maar altijd ontstaat in de interactie tussen een cliënt en een dienstverlener.

Veel van de problemen waar de sectoren mee te kampen hebben, zijn dan ook niet te reduceren tot het falen van (een van) de betrokken partijen. Of het nu gaat om de trage doorstroming in de huursector, de moeizame begeleiding van langdurig werklozen naar een dienstverband, de overmaat van regels in het onderwijs: het is verleidelijk maar te simpel om één partij als de schuldige aan te wijzen. Willen oplossingen kans van slagen hebben, dan moeten zij aansluiten op het karakter van de dienstverlening en de aard van het bestel en betrekking hebben op burgers, professionals, managers en politici.

1.2 VRAAGSTELLING EN ANALYSEKADER

In het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) staat de vraag centraal hoe wij de problemen rond de kwaliteit, de doelmatigheid en de professionaliteit van de maatschappelijke dienstverlening vanuit dit 'gemengde' karakter moeten begrijpen. Een belangrijke overeenkomst tussen de vijf sectoren is dat de knelpunten in de maatschappelijke dienstverlening verschillende betrokkenen voor problemen plaatsen. Burgers, bestuurders, politici en professionals missen 'greep' op de dienstverlening en vinden hun verschillende eisen en verlangens vaak onvoldoende ingewilligd. Initiatieven tot meer vraaggericht werken komen niet soepel van de grond. Professionals voelen zich beknot in hun werkzaamheden. Het management stimuleert, maar disciplineert tegelijkertijd. De stem die de centrale overheid op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening heeft, is hooguit een gedeelde zeggenschap. Een bepaalde spanning tussen deze actoren is onontkoombaar, gegeven hun verschillende posities.

Uitgaande van het samengestelde karakter van de sectoren is ten behoeve van het onderhavige onderzoek een drieledige vraagstelling opgesteld waarin de volgende aspecten centraal staan:

1 de institutionele inrichting van de sectoren;
2 de ontwikkelingen die zich voordoen in de relaties tussen management en professionals;
3 de wijze waarop cliënten met hun vraag bij de maatschappelijke dienstverlening terechtkunnen.

Om de vijf sectoren op basis van een empirische verkenning onderling te kunnen vergelijken, is een analysekader opgesteld waarin de verschillende rollen en invloeden van de diverse betrokkenen zijn verdisconteerd. Het analysekader gaat uit van een onderscheid in 'institutionele logica', 'provisielogica' en 'vraaglogica'. Dit onderscheid vertoont overeenkomsten met zowel een multiactorperspectief (uitgaande van verschillende betrokkenen) als een multilevelbenadering (op basis van verschillende niveaus), maar verschilt er ook van. De term *logica* gebruiken wij in navolging van Hemerijck en Helderman (1995), die het onderscheid tussen institutionele logica en provisielogica hebben opgesteld. Logica omvat zowel het handelen van groepen actoren (politici, bestuurders en professionals) als het 'niveau' waarop zij werkzaam zijn (de staat, de instelling). Hoofdstuk 3 van het

rapport gaat uitvoerig in op de uitwerking van dit analysekader. Hierna volgt een korte recapitulatie.

Onder de *institutionele logica* verstaan wij het bestuur en beheer van de maatschappelijke dienstverlening door middel van combinaties van verschillende *coördinatiemechanismen* en via *interventie-instrumenten*. Met coördinatiemechanismen worden markten, hiërarchieën, vrijwillige verbanden, gemeenschappen en netwerken bedoeld. Interventie-instrumenten kunnen worden omschreven als de financiële prikkels en wet- en regelgeving, alsmede de meer 'zachte' sturingsmiddelen die overheden en andere regulerende instanties tot hun beschikking hebben om het gedrag van niet-statelijke actoren te sturen.

Onder *provisielogica* verstaan wij de instellingen en professionals die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de dienstverlening zelf. Het gaat dan om actoren (artsen, leerkrachten, arbeidsconsulenten, managers, conciërges), fysieke omgevingen (scholen, ziekenhuizen, operatiekamers, arbeidsbureaus, buurthuizen) en meer abstracte organisatiemodellen. De studie richt zich enerzijds op professionals, instellingen en arbeidsorganisaties als cruciale dimensies van de provisielogica, anderzijds op de aard van de dienstverlening en de daaruit voortvloeiende relatie tussen professional en cliënt.

Omdat de oriëntatie op de cliënt in de maatschappelijke dienstverlening zowel door de overheid als door instelling en professional steeds meer centraal wordt gesteld, voegen wij aan de institutionele en provisielogica de *vraaglogica* toe. Daaronder verstaan wij het geheel van relaties tussen vragers en aanbieders in de maatschappelijke dienstverlening. Het gaat dan om de mate waarin cliënten in staat worden gesteld te participeren in het dienstverleningsproces, de mate van inspraak, de mate van keuzevrijheid en tot slot de mogelijkheid om via derden correctie af te dwingen bij structurele gebreken in de maatschappelijke dienstverlening.

Uitgaande van dit analysekader, en met inachtneming van de drievoudige vraagstelling die leidend is voor het WRR-project, komen in de empirische sectorverkenningen de volgende thema's aan de orde:

1 een *plaatsbepaling* van de sector in termen van de drie logica's en in termen van de spanningen daartussen;
2 een *analyse* van de bestuurlijke arrangementen in de sector (welke methoden worden gebruikt om met die spanningen om te gaan en welke oplossingsstrategieën zijn in stelling gebracht en waarom?);
3 een *beoordeling* van de oplossingsstrategieën (welke knelpunten worden opgelost, welke blijven bestaan en wat zijn nieuwe knelpunten?);
4 een mogelijk *advies* voor verbeteringen.

Op grond van deze vragen zijn verscheidene auteurs uitgenodigd een analyse te maken van de problematiek in de sector waarover zij in het bijzonder expertise beschikken. Deze studies zijn in deze Verkenning integraal opgenomen.

1.3 DEMARCATIE EN INTERNE DIFFERENTIATIE VAN DE VIJF SECTOREN

Sectoren en subsectoren

De maatschappelijke dienstverlening bestrijkt een uitgebreid terrein van diensten van verschillende aard, ondergebracht in sectoren met zeer verschillende voorgeschiedenissen. In deze Verkenning en in het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* richten wij ons op de sectoren welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs. Binnen deze sectoren wordt gekeken naar verschillende subsectoren. Deze zijn zo gekozen dat zij de verschillende gezichten van de sector illustreren. Zo wordt bij de welzijnssector ingezoomd op de ontwikkelingen in de kinderopvang en het opbouwwerk. De institutionele positie van deze twee welzijnsvoorzieningen is verschillend en het zijn juist die verschillen die bruikbaar en leerzaam zijn om meer zicht te krijgen op de condities die nodig zijn om goed te presteren als maatschappelijke dienstverlening. In het onderwijs staan het primair onderwijs en het beroepsonderwijs centraal, terwijl in de gezondheidszorg de *hightech*-zorg in het ziekenhuis wordt gecontrasteerd met de *high touch*-zorg in het verpleeghuis. In de volkshuisvesting gaat het over huur en koop, terwijl de (publieke) arbeidsvoorziening wordt verkend met referentie aan de commerciële takken van arbeidsbemiddeling. De mate waarin de verschillen tussen de subsectoren worden gecontrasteerd verschilt per studie.

Grensproblemen

Een strikte inhoudelijke, overkoepelende en gemeenschappelijke bepaling van de 'maatschappelijke dienstverlening' doet de variëteit en het soms arbitraire verloop van hun ontstaansgeschiedenissen tekort. Daarom hebben wij gekozen voor een pragmatische afbakening. Deze is, in navolging van Mayntz en Scharpf (1995), ingegeven door de mate van 'staatsnabijheid' als het kenmerkende onderscheidende element van de sectoren welzijn, volkshuisvesting, arbeidsvoorziening, gezondheidszorg en onderwijs. Daaronder verstaan wij een aanduiding van een set van maatschappelijke functies die niet tot het kerndomein van de moderne staat worden gerekend, maar waarvoor de staat in de loop der decennia desalniettemin een zekere verantwoordelijkheid op zich heeft genomen. Deze verantwoordelijkheid strekt verder dan de bemoeienis die de moderne staat heeft met economische sectoren of met sectoromspannende verantwoordelijkheden (milieu, infrastructuur), maar is minder nabij dan de verantwoordelijkheden voor diensten op het gebied van interne en externe veiligheid (politie, leger) (Mayntz en Scharpf 1995: 13-14).

1.4 DE STUDIES

Ondanks de aanzienlijke verschillen kunnen de sectoren worden vergeleken door te kijken naar de positie die cliënten innemen, de aard van de dienstverlening, de mate van professionalisering van de dienstverleners, de instellingen, de institutionele geschiedenis en de bestuurlijke vormgeving. Het accent in de

studies ligt op de laatste component: de institutionele, bestuurlijke of beleidsmatige inrichting van de sector. Die vormt veelal het vertrekpunt voor verdere verkenning van de vormgeving van de sector, de rol van de overheid, processen van centralisatie, decentralisatie en recentralisatie en de financiering.

Alle auteurs hebben in hun onderzoek hetzelfde analysekader en dezelfde vraagstelling gehanteerd. Desalniettemin leggen zij in hun onderzoeksverslag de nadruk op verschillende problemen, al naar gelang wat in de specifieke sector de meest zwaarwegende kwesties zijn. De korte introducties hierna geven deze accentueringen aan.

Welzijn

De Boer en Duyvendak schetsen de historische ontwikkelingsgang van de welzijnssector in drie fasen: de zeer diverse voorgeschiedenis van het welzijnswerk, het megalomane welzijnsproject van de jaren zestig en zeventig en de decentralisatie vanaf het midden van de jaren tachtig. De institutionele problematiek in de huidige situatie wordt voor de eerste subsector, het sociaal-cultureel werk, vooral geanalyseerd aan de hand van een bespreking van het (lange) invoeringstraject van de Welzijnswet en de instelling van marktwerking (publiek opdrachtgeverschap, private uitvoering). Deze zware institutionele ingreep heeft niet alle problemen opgelost waar het sociaal-cultureel werk mee te kampen heeft. Integendeel, er bieden zich nieuwe kwesties aan. De provisielogica in de sector lijkt vooral te lijden onder een zwak ontwikkelde professionele cultuur. Ook bij de ontwikkeling van vraaggericht werken vallen vraagtekens te plaatsen: cliëntenparticipatie heeft bijvoorbeeld, anders dan in de zorg, nooit een wettelijke status gekregen.

De tweede subsector, de kinderopvang, heeft zich lange tijd parallel ontwikkeld aan die van het sociaal-cultureel werk. Met de voorbereiding van de Wet basisvoorziening kinderopvang vindt echter een ingrijpende scheiding plaats die de kinderopvang loskoppelt van het sociaal-cultureel werk. De terugtreding van de overheid op dit welzijnsgebied heeft voordelen, zoals een versterking van het reactievermogen van de instellingen voor maatschappelijke problemen in een meer vraaggerichte situatie. Anderzijds gaat een lucratieve koppeling tussen kinderopvang en sociaal-cultureel werk nu verloren.

De studie eindigt met een advies waarin een onderscheid wordt aangebracht tussen de politiek-normatieve projecten en de dienstverlenende activiteiten in het welzijnswerk.

Volkshuisvesting

In deze studie concentreren Brandsen en Helderman zich op de 'bruteringsoperatie' van 1995, waarbij de financiële sturing door de overheid grotendeels is opgeheven ten gunste van een grotere bestuurlijke vrijheid voor de woningbouwcorporaties. Het stelsel waarin sociale huurwoningen in handen zijn van privaatrechtelijke corporaties is volgens de auteurs redelijk robuust. Van de rela-

tief grote huursector in Nederland (ten opzichte van het eigenwoningbezit) gaat een stabiliserende werking uit. Toch is er ook kritiek op het stelsel van na 1995. De toetsing van de sociale doelstellingen is lastig. De doorstroming stagneert, woningtekorten nemen gaandeweg toe en de sociale woningbouw en stedelijke vernieuwing raken op een dieptepunt. De investeringen van corporaties lijken achter te blijven, zodat een discussie over het aanwenden van het eigen vermogen van de corporaties voortdurend op de achtergrond speelt.

Tegelijkertijd zijn er veel innovatieve praktijken in de sector waar te nemen. Wonen wordt steeds meer gedefinieerd vanuit een levensstijl of behoefte, in plaats van uit het fysieke object, waardoor er een verruiming van de dienst optreedt (zoals een koppeling tussen wonen en zorg). Daarnaast blijken er verschillende vormen van 'gemengde eigendom' mogelijk te zijn, constructies die vooral aantrekkelijk zijn voor koopstarters en oudere eigenaren-bewoners. Als zodanig is er een grensvervaging te signaleren, waardoor er ruimte ontstaat voor experimenten met huren en kopen.

Gezondheidszorg

De besturing van de gezondheidszorg wordt door Van der Grinten en Vos beschreven in vier perioden. De eerste loopt van de naoorlogse wederopbouw tot de structuurnota-Hendriks (1974); de tweede periode reikt tot het rapport-Dekker (1987); de derde periode bestrijkt het tijdvak dat loopt van plan-Simons tot de nota *Vraag aan bod* (1990-2000); en de vierde periode duurt tot het plan-Hoogervorst (2004). De zorgsector ziet zich voor twee taken gesteld: publieke belangen dienen en individuele preferenties honoreren. De auteurs signaleren een oplopende spanning tussen deze twee taken. Zij onderzoeken deze spanning voor de verschillende deelmarkten die in de zorg op grond van het soort interventie (preventie, verpleging, verzorging) zijn te typeren.

De vraag is of de sturingsmechanismen in de zorgsector – sturing van het aanbod en sturing door de vraag – adequaat in één systeem zijn te verenigen. Het huidige besturingssysteem van de zorgsector dreigt te bezwijken onder een drievoudige last: de interne complexiteit, het alsmaar toenemende politieke en maatschappelijke belang en het afnemende sturingsvermogen van de overheid. Naar de mening van de auteurs moet de sturingsproblematiek vanuit drie perspectieven (analoog aan de drie logica's) begrepen worden: het perspectief van de zorg, van de cliënt en van de institutionele inbedding. Vanuit ieder perspectief formuleren zij oplossingsrichtingen en stellen de aannames en voorwaarden daarvoor vast.

Arbeidsvoorziening

Van der Meer en Visser onderscheiden voor de arbeidsvoorziening verschillende bestuurlijke modellen, die elkaar sinds het centralistische model van het staatsmonopolie na de Tweede Wereldoorlog zijn opgevolgd: de territoriale decentralisatie van de arbeidsvoorziening in 1990, de recentralisatie van de arbeidsvoorziening in 1996 en de afschaffing ervan in 2001, waarna met de SUWI-operatie en de Wet werk en bijstand een volledige decentralisatie en

marktwerking van een geïntegreerd arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid tot stand zijn gekomen.

Arbeidsvoorziening is een afgeleide van de arbeidsmarkt, of liever gezegd van de onvolkomenheid van deze markt. Waar vraag en arbeid elkaar niet (moeiteloos) treffen en (langdurige) werkloosheid ontstaat, bestaat een taak voor de arbeidsvoorziening. Deze omvat voorlichting, bemiddeling, actieve begeleiding, onderwijs en scholing, en soms ook werkverschaffing en gesubsidieerde arbeid. De huidige situatie kent verscheidene problemen. Het is onvoldoende bekend waarom sommige groepen, ook in een krappe arbeidsmarkt en ondanks een veelheid van maatregelen, toch langdurig werkloos blijven. De informatie over de condities van een succesvolle bemiddeling van personen uit achterstandsgroepen naar werk schiet tekort. Men weet niet wat wel werkt en wat niet. Ook de zogenoemde 'ketenafspraken' werken onvoldoende. Er is noch een verticale noch een horizontale actor die de anderen aan de afspraakverplichtingen kan houden. Om die reden pleiten Van der Meer en Visser voor een stevigere rol voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat centraal doelstellingen zou moeten vaststellen en daar partijen dwingend op af zou moeten rekenen. Dat zal waarschijnlijk alleen lukken als de partijen bij de doelstellingsformulering worden betrokken en als bij die partijen ook de voornaamste verantwoordelijkheid voor de formulering en constante herziening wordt gelegd. Over de uitkomsten legt de minister parlementaire verantwoording af.

Onderwijs

De Vijlder beschrijft de ontwikkelingsgang van het primair onderwijs en het beroepsonderwijs vanaf de vorming van de nationale eenheidsstaat in de negentiende eeuw, via de bloeiperiode van de naoorlogse verzorgingsstaat en de periode na de jaren tachtig tot nu toe. Vanaf de totstandkoming van het nationaal onderwijssysteem is er steeds sprake geweest van welomschreven opvattingen over hoe het onderwijs moet worden verzorgd, door wie en welke onderwerpen daarin moeten worden behandeld. Leren vindt louter plaats in aangewezen instituties als scholen, colleges, universiteiten en gymnasia. De overdracht van kennis en vaardigheden vindt formeel plaats via een individuele docent, leraar of onderwijzer die professionele autonomie kent. De vrijheid van onderwijs is vooral een politieke vrijheid, die in de praktijk nauwelijks leidt tot wezenlijke variatie in de manier waarop het onderwijs wordt verzorgd.

Het regelgevingsbouwwerk van het onderwijs is zich in de verzorgingsstaat steeds centraler rondom de nationale staat gaan ontwikkelen. Met het groeien van de complexiteit van de samenleving is de regelgeving steeds ingewikkelder geworden. De auteur werpt de vraag op of deze strategie in de huidige complexe samenleving nog wel werkbaar en effectief is. Hij pleit ervoor dat scholen en instellingen vooral een eigen koers kiezen en zelf serieus aan de slag gaan met het herontwerp van de dienstverlening aan hun omgeving, voorzover zij daarmee nog niet begonnen zijn. Dat betekent dat scholen en instellingen hun legitimiteit van handelen niet langer kunnen ontlenen aan een formeel van de staat opgedra-

gen taak. Zij zullen deze moeten ontlenen aan de mate waarin zij erin slagen hun handelen af te stemmen op de vereisten in hun directe omgeving.

2 WELZIJN

N. de Boer en J.W. Duyvendak

2.1 EEN VERWEESDE SECTOR

Er is met de welzijnssector iets raars aan de hand. Aan de ene kant: over het nut van het uitvoerende werk bestaat nauwelijks twijfel. Natuurlijk zijn er altijd zwartkijkers die voorbeelden noemen als 'macramécursussen voor Iraanse lesbiennes', maar wie het werk enigszins kent weet dat zulke activiteiten niet bestaan. De politie is doorgaans zeer content over de samenwerking met opbouwwerkers en zodra de *zero tolerance* faalt, roept ze het hardst om meer inspanningen van het jongerenwerk bij het begeleiden van de draaideurcrimineeltjes (De Boer 2004). Bij de sociale diensten weten ze inmiddels heel goed dat sociale activering van fase 4-cliënten zonder het welzijnswerk niet gaat. Zorginstellingen beseffen terdege dat ze de buurt- en clubhuizen hard nodig hebben bij hun pogingen tot vermaatschappelijking (RVZ 2003a; VWS 2004). Geen lokale overheid haalt het in haar hoofd het welzijnswerk in zijn geheel of grotendeels af te schaffen. De gebruikers van de voorzieningen lijken doorgaans tevreden over wat ze kunnen halen in buurthuis, crèche of peuterspeelzaal of bij hun maatschappelijk werker of opbouwwerker. Kortom: welzijnswerk wordt naar het zich laat aanzien hoog gewaardeerd.[1]

Aan de andere kant blijft het beroep welzijnswerker in de media en de publieke opinie laag gewaardeerd en wordt de sector nog steeds geassocieerd met 'geitenwollen sokken', een naar binnengerichte oriëntatie en ondoelmatigheid. Veel (niet alle) welzijnsinstellingen hebben grote moeite om aan personeel te komen: zelfs afgestudeerden van toegesneden hbo-opleidingen proberen buiten de sector aan het werk te komen. Bij bezuinigingsronden komt uit de welzijnsorganisaties een bescheiden protest, dat echter in de publieke opinie nauwelijks wordt gedeeld. De tijd dat buurthuizen werden bezet als sluiting dreigde, ligt ver achter ons. Kennelijk hebben de instellingen een gering draagvlak onder de bevolking: zij zijn niet 'van de gebruikers'. Zij kunnen klaarblijkelijk geen helderheid bieden over hun maatschappelijke meerwaarde. Bij de herstructurering van stadswijken (mede geïnitieerd op sociale gronden) schittert de sociale sector door afwezigheid. De organisaties in de fysieke hoek (corporaties, projectontwikkelaars, grondbedrijf) denken kennelijk het sociale er wel even bij te kunnen doen.

Er is daarbij meer aan de hand dan alleen een slecht imago, dat bijvoorbeeld door een uitgekiende pr-strategie zou kunnen worden gecorrigeerd. Dat blijkt als we iets meer inzoomen. Recentelijk kwamen er enkele welzijnsinstellingen in grote financiële problemen. Bij de Stichting Opmaat in Emmen (juli 2002), de Stichting Welzijn Amersfoort (einde 2002) en Ondernemend Welzijn Den Haag (augustus 2003) kon dat nog worden toegeschreven aan respectievelijk mismanagement, te hoge uitgaven en een slechte bedrijfsvoering. Bij de Amsterdamse

Stichting Welzijn Zeeburg en de stedelijk opererende welzijnsonderneming Alcides (die begin april 2004 failliet ging) bleek echter dat er meer aan de hand was. Het lijkt erop dat een verantwoord financieel beleid voor welzijnsinstellingen nauwelijks tot de mogelijkheden behoort. De kostprijs wordt te laag berekend, de overhead is onverantwoord klein, reserves opbouwen gaat niet. In zo'n situatie hoeft er maar íets te gebeuren (zoals in dit geval de ontvlechting van de kinderopvang uit de welzijnsinstellingen in het kader van de naderende Wet basisvoorziening kinderopvang) en her en der vallen de stichtingen in financiële zin om. De bedrijfseconomische positie van de meeste welzijnsinstellingen is zorgelijk.

Achter de schermen van de welzijnssector en de financiers – zo zal in dit hoofdstuk blijken – gaat er van alles mis. De professionaliteit van het uitvoerende welzijnswerk is omstreden, niet alleen de realiteit maar zelfs de wenselijkheid ervan. De rijksoverheid laat de aansturing sinds ruim vijftien jaar over aan de gemeenten, die daar echter weinig raad mee weten. Zij zien zichzelf als opdrachtgever, maar weten niet wat voor opdracht zij moeten geven en hoe ze erop kunnen toezien dat die opdracht ook wordt uitgevoerd. Zij willen graag heuse marktverhoudingen en concurrentie creëren, maar zien lokale netwerken uit elkaar vallen en welzijnsinstellingen in hun voegen kraken zodra ze in het kader van een aanbestedingsprocedure de dienstverlening aan anderen gunnen. De doelen die zowel instellingen als lokale overheden stellen zijn maximalistisch (participatie, welbevinden, ontmoeting, sociale cohesie), maar worden niet duidelijk geoperationaliseerd en staan vaak in een wanverhouding tot wat de uitvoerende werkers werkelijk vermogen.

Van wie is het welzijnswerk eigenlijk?

De hiervoor zwart-wit geschetste situatie is ernstig. Er wordt heel wat geschamperd op de sector en daar is op het eerste gezicht ook alle aanleiding toe. Het gevaar dreigt echter dat daarmee het welzijnswerk in het verdomhoekje blijft en er veel sociaal kapitaal verloren gaat, zoals nauwe banden tussen burgers en professionals en de kennis die daarin circuleert. Dat is evident als in het kader van openbare aanbesteding het welzijnswerk wordt gegund aan instellingen van buiten de aanbestedende gemeente. De door de 'oude' instelling opgebouwde relatienetwerken gaan daarmee immers verloren, de nieuwe instelling zal ze weer moeten opbouwen. Maar naast die kapitaalvernietiging vinden ook desinvesteringen plaats. Nog te vaak komt het voor dat het welzijnswerk pas wordt ingeschakeld als er problemen ontstaan, bijvoorbeeld bij herstructurering van oude stadswijken. De kennis en netwerken van het welzijnswerk zouden veel beter kunnen worden benut.

De geschiedenis drukt zwaar op het slechte imago van het welzijnswerk. In de jaren zestig en zeventig – zoals we verderop zullen zien – is het uitvoerende werk van hogerhand opgezadeld met megalomane doelen: een democratische samenleving, sociale rechtvaardigheid, vrijheid en ontplooiing, kortom: 'welzijn' zou door het welzijnswerk binnen handbereik worden gebracht. Veel professionals

lieten zich die grote verwachtingen dankbaar aanleunen en gingen zich ernaar gedragen. De meeste welzijnswerkers bleven echter doen waar ze goed in waren: mensen uit het slop halen en hen maatschappelijk iets beter laten functioneren. Het lijkt erop dat het werk anno 2004 nog steeds wordt afgerekend op de te verheven doelen die het vier decennia eerder kortstondig kreeg toegeschreven. Twijfel aan het nut van welzijnswerk wordt ingegeven door het falen bij de realisatie van die megalomane doelen. Het 'grote verhaal' wordt terecht gewantrouwd; kennelijk maakt het 'kleine verhaal' van welzijnswerk niet voldoende indruk.

Het welzijnswerk kan met recht een verweesde sector worden genoemd. Het klassieke particuliere initiatief – rechtstreeks gevoed door de levensbeschouwelijke zuilen – bestaat niet meer, de rijksoverheid heeft het welzijnswerk in de jaren zestig en zeventig kortstondig aan de borst gedrukt en het daarna overgedaan aan de gemeenten, die er niet goed raad mee wisten. De professionals hebben een lage beroepstrots en zijn niet de duurzame dragers van de hoge idealen gebleken, terwijl de klanten hún stukje van het welzijnswerk aanzienlijk hoger waarderen dan de sector in haar geheel. De *sense of ownership* is gering, het welzijnswerk is eigenlijk van niemand.

Onderzoek

Kortom: er is reden genoeg om nader onderzoek te doen naar nieuwe wegen voor de welzijnssector. In dit hoofdstuk gebeurt dat door te kijken naar *governance*. In grote lijnen gaat het daarbij om wat ook wel de 'sturing' van de sector wordt genoemd. Onder welke institutionele voorwaarden vindt het welzijnswerk plaats? Wat voor relatie hebben die voorwaarden met de levering van de diensten? En welke inbedding ontstaat er zo voor het primaire proces van het welzijnswerk?

We beantwoorden die vragen in deze studie grotendeels vanuit een historisch perspectief. Ook de welzijnssector kent een grote padafhankelijkheid: min of meer toevallige keuzen bepalen in hoge mate de huidige stand van zaken in de welzijnssector en plannen voor de toekomst zullen met deze geschiedenis rekening moeten houden. Paragraaf 2.2 schetst die historische ontwikkeling in drie fasen: de zeer diverse voorgeschiedenis van het welzijnswerk, het megalomane welzijnsproject van de jaren zestig en zeventig en de decentralisatie vanaf het midden van de jaren tachtig. Elke fase wordt samengevat volgens het stramien van de *institutionele logica*, de *provisielogica* en de *vraaglogica*. Die drie logica's staan vervolgens op zichzelf centraal in paragraaf 2.3, waarna een analyse volgt van de onderlinge verhouding van die logica's (paragraaf 2.4) en een advies over mogelijke nieuwe accenten in de *governance* van deze deelsector (paragraaf 2.5).

2.2 SCHETS VAN HET WELZIJNSWERK

Strikt genomen heeft het welzijnswerk nog maar een zeer korte geschiedenis. Pas ongeveer veertig jaar geleden werd voor het eerst van 'welzijnswerk' gesproken.

Daarvoor waren er weliswaar 'voorlopers', maar was dat al welzijnswerk? Dat lijkt nominalistische haarkloverij, maar is het niet. De werkvormen die we later zijn gaan opvatten als voorlopers, hadden een geheel andere institutionele, provisie- en vraaglogica. Aanvankelijk waren het 'particulieren' die het initiatief ertoe namen, maar vanaf de jaren zestig werden ze door de rijksoverheid opgenomen in wat in dit hoofdstuk 'het welzijnsproject' zal worden genoemd. Welzijn werd de maat der dingen, niet alleen in abstracte zin, maar ook in (de harmonisatie van) praktisch het gehele overheidsbeleid. Vanaf de jaren tachtig kwamen de werkvormen in gemoderniseerde vorm terecht in een derde project, dat hier wordt aangeduid als 'het decentralisatieproject'. Geen andere deelsector van de maatschappelijke dienstverlening heeft in zo korte tijd zulke hoogtijdagen en dieptepunten meegemaakt.

2.2.1 DE VOORGESCHIEDENIS VAN HET WELZIJNSWERK

Die voorzieningen die tegenwoordig worden aangeduid met 'welzijnswerk' omvatten wettelijk een scala van activiteiten, dat loopt van sociaal-cultureel werk (inclusief opbouwwerk en jongerenwerk), via vormings- en ontwikkelingswerk, maatschappelijke begeleiding & advies en kinderopvang tot de 'overige tehuizen'. Voor insiders noch voor de buitenwacht is het duidelijk waarom deze voorzieningen onder die ene noemer vallen. Natuurlijk: ze hebben allemaal iets te maken met optimalisering van maatschappelijk functioneren, maar dat hebben onderdelen van justitie (jeugdbescherming), onderwijs, sociale zekerheid (de bijstand) en zorg (met name ambulante GGZ) ook. De samenhang tussen bijvoorbeeld individueel maatschappelijk werk en bewonersondersteuning is niet op voorhand evident. Dat ze beide tot 'het welzijnswerk' worden gerekend, is alleen historisch verklaarbaar.

Met andere woorden: het welzijnswerk is een container van zeer diverse werksoorten. Voor Dercksen (1993) is dat reden voor de suggestie om voortaan te spreken van 'de welzijnswerken'. Mede om die reden beperkt deze studie zich tot twee onderdelen van het welzijnswerk: het sociaal-cultureel werk (inclusief het opbouwwerk) en de kinderopvang. Met deze twee uiteenlopende 'casussen' kan de problematiek van *governance* goed worden belicht, enerzijds omdat ze beide veelzeggend zijn voor de ontwikkeling van de sector, anderzijds omdat ze sterk verschillen.

De vooroorlogse periode

Een belangrijke voorloper van het welzijnswerk (en in het bijzonder het sociaal-cultureel werk) vormden de club- en buurthuizen. Voortbouwend op eerdere aanzetten daartoe – onder meer vanuit religieuze congregaties (Van Heijst 2002) – kwamen rond de vorige eeuwwisseling de eerste vormen van buurt- en clubhuiswerk tot stand. Door de industrialisatie vond urbanisatie plaats. De nieuwe stadsbewoners kwamen vooral terecht in sloppenwijken; nieuwe sociale verbanden ontstonden niet automatisch, mede door de ook toen al gaande ontkerkelijking.

Als antwoord daarop werden aan het eind van de negentiende eeuw verenigingen opgericht die (deels vanuit kerkelijke hoek) de gemeenschapsvorming stimuleerden. Het startschot daarvoor werd gegeven door Ons Huis in Amsterdam (1892), vrij snel gevolgd door het Sint Franciscus Liefdewerk (SFL). De oprichters van dat SFL waren sociaal bewogen katholieken, die van Ons Huis progressieve liberalen die langs geleidelijke weg religieuze en klassentegenstellingen wilden overwinnen. Er kwamen ook in andere steden in het westen van het land zulke 'volkshuizen'. Zij boden onder meer uitleenboeken, gymlessen, taal- en andere cursussen, verstel- en naailessen, kooklessen, toneellessen, voordrachten, praatavonden, maar ook rechtskundig advies. De overheid stond er passief tegenover, met uitzondering van de gemeente Amsterdam, die al vanaf 1914 een deel van de jeugdactiviteiten van Ons Huis ging subsidiëren.

In het interbellum groeiden de volkshuizen, niet alleen kwantitatief maar ook in diversiteit. Er werden ook volkshuizen opgericht die rechtstreeks werden gefinancierd door het bedrijfsleven, zoals door Stork in Hengelo, door Philips in Eindhoven en door Hoogovens in Velsen. In Amsterdam nam de gemeentelijke subsidie elk jaar iets toe, ondanks het verzet van de communisten (die vonden dat het volkshuiswerk afleidde van de klassenstrijd) en de partijen ter rechterzijde (die vonden dat gemeentesubsidie het particulier initiatief verstikte en dat betaalde krachten de inzet van vrijwilligers afremden). Gaandeweg raakten de volkshuizen in die periode meer op de jeugd gericht.

Tegelijkertijd kwamen op het platteland de dorps- en buurthuizen tot stand, die qua aanbod sterk leken op de grootstedelijke volkshuizen. Ze richtten zich doorgaans op de gehele bevolking van een dorp of een buurt en beoogden net als de volkshuizen de vorming van een lokale gemeenschap. De buurthuizen waren vooral in de armste gebieden gevestigd, bij de dorpshuizen was dat veel minder het geval. De dorpshuizen richtten zich vooral op het vormen van een gemeenschap van rijk en arm, de buurthuizen legden de nadruk op het bestrijden van sociale en economische achterstand en waren meer gericht op materiële ondersteuning en mentale opvoeding. De inhoud van het werk bleef onveranderd een mengeling van lessen, clubs, ontspannende activiteiten, excursies en vakantiewerk.

Opmerkelijk was het verschil tussen de dorps- en buurthuizen in het noorden en in het zuiden des lands. Die in het zuiden waren merendeels van katholieke signatuur en richtten zich op behoud en uitbreiding van de rooms-katholieke geloofsgemeenschap. Die in het noorden waren neutraler en kregen ruimere (hoewel nog steeds geen royale) financiële steun van de rijksoverheid. Een illustratief voorbeeld daarvan was Drenthe, waar in 1925 de 'Centrale Commissie voor den Cultureelen, Hygiënischen en Oeconomischen Opbouw van Drenthe' werd ingesteld (later omgedoopt tot Opbouw Drenthe). Deze commissie en haar erfopvolgers hielden zich bezig met de integrale ontwikkeling van met name de achtergebleven veengebieden in de provincie door vormen van opbouwwerk en door buurthuizen. Ze moesten daarbij met veel gevoel voor lange tenen een weg vinden tussen de ook daar aanwezige levensbeschouwelijke zuilen. De provinci-

ale en rijksoverheid zagen weliswaar de ernst van de situatie in de veengebieden, maar hielden zich liever afzijdig van een actief ingrijpen in het economische, sociale en culturele leven. De subsidies (van de departementen van Sociale Zaken en van Binnenlandse Zaken) bleven beperkt en de financiële situatie van de volks-, buurt- en clubhuizen was mede daardoor lange tijd benard.

De naoorlogse periode

Na de Tweede Wereldoorlog groeide de belangstelling van de (rijks)overheid. Achtergrond daarvoor was de bezorgdheid over de geestelijke en morele situatie van de bevolking – en in het bijzonder van de jeugd. Vanuit verschillende ministeries werden de clubhuizen allerlei functies toebedacht, zoals nazorg voor uit internaten ontslagen, voorheen onhandelbare kinderen en het bieden van vorming en ontspanning aan de werkloze arbeidersjeugd. Voor beide functies gold dat de clubhuizen bereid waren die uit te oefenen, maar dat zij er in de praktijk de capaciteit niet voor bleken te bezitten.

Het particulier initiatief bleef het leidende organisatiebeginsel in deze sector. De overheid zag zichzelf als volgend, zij het dat ze dat meer of minder nadrukkelijk kon doen. In 1952 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk (MAWE) opgericht. In de jaren daarna werd de al langer bestaande interdepartementale strijd over de jeugdzorg en het buurt- en clubhuiswerk tussen de nieuwe spelers voortgezet. Het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW) beheerde de jeugdzorg en MAWE het buurthuiswerk. Mede doordat de MAWE-subsidies gemiddeld wat ruimer waren, gingen veel instellingen hun doelen meer in de richting van dat departement formuleren. Gaandeweg steeg de rijkssubsidie aan het uitvoerende werk. Werd in 1946 nog slechts ongeveer een kwart van de totale uitgaven gesubsidieerd, in 1966 naderde het aandeel de 50 procent. Tussen die beide percentages zat overigens geen continu stijgende lijn, aangezien het subsidiebedrag per jaar opnieuw werd bepaald en dus ook kon dalen als het Rijk weinig middelen tot zijn beschikking had (zoals in 1956 en in 1964). De groei van het aantal buurt- en clubhuizen was tot 1970 aanzienlijk: waren er in 1945 nog slechts 84 in heel het land, in 1969 was dat aantal gestegen tot 603.[2]

De diversiteit in het uitvoerende werk nam in de eerste naoorlogse decennia toe. Aanvankelijk lag de nadruk op (massa)jeugdwerk en jeugdzorg, met name onder arbeidersjeugd. De werkers verlieten daarvoor in sommige gevallen de veilige accommodatie en trokken de buurt in: in 1957 vonden de eerste experimenten plaats met *streetcorner work*. Daarnaast gingen de werkers zich binnen en vanuit de buurt- en clubhuizen bezighouden met maatschappelijk gezinswerk en onmaatschappelijkheidsbestrijding. Aangezien veel club- en buurthuizen een confessionele signatuur hadden, was ook het zendings- en missiewerk een onderdeel van het werk. In de jaren zestig verschoof de aandacht naar de participatie van de gehele buurtbevolking aan activiteiten in de lokale gemeenschap. Gaandeweg kwam er bovendien her en der meer aandacht voor de jeugd in het algemeen, zonder onderscheid naar geloof of sociaal-economische positie; tegen

die achtergrond kwam in de loop van de jaren zeventig het 'open jongerenwerk' tot ontwikkeling. Dat moest onder meer een tegenwicht bieden tegen de opkomende massajeugdcultuur.

Typerend was in de eerste naoorlogse decennia de organisatie van de sector langs levensbeschouwelijke scheidslijnen. Er waren weliswaar van oudsher niet-confessionele huizen (zoals Ons Huis en andere volkshuizen), maar die kwamen na de Tweede Wereldoorlog in de 'algemene' of zelfs rode hoek terecht. Steeds meer buurthuizen van confessionele aard kwamen op, zoals het katholieke club- en buurthuiswerk (grotendeels voortgekomen uit het SFL en de dorpshuizen in het zuiden des lands) en het protestants-christelijk clubhuiswerk. Particulier initiatief moest dus vooral worden opgevat als levensbeschouwelijk en niet-statelijk initiatief. Geheel in de geest van de verzuiling hadden deze buurthuizen landelijke koepelorganisaties, die een effectieve lobby voerden om enerzijds subsidies binnen te halen en anderzijds invloed van de rijksoverheid buiten de deur te houden (Nijenhuis 1987).

Al ging het buurt- en clubhuiswerk later onderdak bieden aan het opbouwwerk, de belangrijkste bakermat lag elders (Peper 1972). Zo ontstonden al ruim voor de oorlog in enkele economisch zwaar bedreigde gebieden stichtingen die zich ten doel stelden om de samenleving actief te ontwikkelen en daarbij de inzet van de bevolking te benutten. De al genoemde 'Centrale vereeniging' in Drenthe was daarvan de eerste. Deze stichtingen hadden een breed takenpakket: van buurthuiswerk tot toneel en schooldokters. Aan het einde van en vlak na de Tweede Wereldoorlog kregen deze stichtingen een impuls van 'Nederlands Volksherstel', een organisatie die zich ten doel stelde de ontwrichte Nederlandse samenleving weer op te bouwen, onder meer door de verschillende sociaal-culturele instellingen beter met elkaar te doen samenwerken. In elke provincie kwam er een 'Provinciaal Volksherstel'. Gezamenlijk vormden zij de basis voor de provinciale opbouworganen. Samen met de provinciale stichtingen voor maatschappelijk werk (die ressorteerden onder het ministerie van Sociale Zaken) stimuleerden en begeleidden zij het uitvoerende werk.

Een impuls kreeg het opbouwwerk (toen maatschappelijk opbouwwerk geheten) toen de rijksoverheid medio jaren vijftig 'ontwikkelingsgebieden' aanwees waar speciale investeringen nodig waren om al te grote achterstanden te voorkomen. Het opbouwwerk kreeg de opdracht daarbij een schakel te vormen tussen het individuele maatschappelijk werk en de algemene sociale politiek, onder meer door ervoor te zorgen dat de bevolking zich daarbij actief inzette. Gaandeweg verschoof de aandacht van de materiële nood naar immateriële nood. Het ministerie van MAWE omschreef opbouwwerk in 1958 als "die werkvormen van maatschappelijk werk die met elkaar gemeen hebben dat zij gericht zijn op de vormgeving van de sociale omgeving rond individu en gezin". Als methode daarvoor diende de uit de Verenigde Staten ingevoerde *community organization*.

In termen van de drie logica's

In alle mogelijke opzichten was het welzijnswerk tot aan de jaren zestig van de twintigste eeuw zeer divers. In termen van de drie logica's kan deze periode als volgt worden samengevat.

Institutionele logica. De politiek-bestuurlijke inbedding van de sector was gering, ondanks het bestaan van een eigen ministerie: op rijksniveau hielden zich verschillende departementen met het veld bezig zonder hun bemoeienis onderling af te stemmen. Nationale wet- en regelgeving ontbrak. Van landelijke coördinatie was alleen in enige mate sprake op het niveau van de koepelorganisaties. Maar ook daar werd de uitvoering van het werk overgelaten aan het plaatselijke particuliere initiatief. De dominante actoren waren plaatselijke initiatiefnemers, die zowel uit kerkelijke als uit progressief-liberale hoek afkomstig konden zijn. De bemoeienis van lokale overheden was kwalitatief en kwantitatief minimaal. De provincies hadden wel een prominente rol bij het ontwikkelen van het opbouwwerk, maar hielden zich slechts met het uitvoerende werk bezig als dat paste binnen het regionale ontwikkelingsbeleid.

Provisielogica. De geleverde diensten liepen inhoudelijk sterk uiteen: van ontspanning via educatie en participatiebevordering tot hulpverlening. Opmerkelijk was wel dat die diversiteit op verschillende plekken en onder verschillende levensbeschouwelijke kleuren bijna overal heel groot was. De professionele vereisten waren tamelijk bescheiden, al werd er wel gewerkt aan beroepsopleidingen. Met name als het ging om de hulpverlening leek de levensbeschouwelijke bagage belangrijker dan de professionele bagage. Opmerkelijk was verder dat er al in deze periode een discrepantie school in de oriëntatie van de buurthuizen. Enerzijds waren zij gericht op de lokale gemeenschap, die zij 'integraal' poogden te versterken, anderzijds ging het altijd om groepen binnen die gemeenschap – soms sociaal-economisch gedefinieerd (als achterstands- of risicogroepen), vaker cultureel gedefinieerd (als achterban van een levensbeschouwelijke zuil). Die deels functionele oriëntatie zou lange tijd een hinderpaal blijven bij pogingen tot territoriale decentralisatie.

Vraaglogica. De oriëntatie op de vraag van de gebruikers was niet sterk: het waren de bestuurders (als vertegenwoordigers van het particulier initiatief) en de werkers die wisten wat goed was voor de gebruiker van de voorziening. Ook daarin was echter wel enige diversiteit te ontdekken. Die varieerde van de buurthuizen met een duidelijke 'gemeenschapsoriëntatie' (waarbij de lokale gemeenschap drager van het buurthuis diende te zijn) tot andere met een sterkere levensbeschouwelijke missie (waarbij de risicogroepen binnen de lokale gemeenschap op het rechte pad getrokken dienden te worden). De *voice*-opties van de gebruikers waren beperkt: van cliëntenparticipatie en inspraak was geen sprake. Dat gold feitelijk ook voor de *exit*-opties: de lokale bevolking kon besluiten geen gebruik te maken van de voorzieningen, maar alternatieven waren er – naast het café en de straat – nauwelijks. De band tussen gebruiker en voorziening was er veeleer een van *silence* en van *loyalty* (WRR 2004; Hirschman 1970).

2.2.2 OPKOMST VAN HET WELZIJNSBELEID

Aan die relatieve diversiteit kwam – niet zozeer in het veld als wel op het niveau van wet- en regelgeving – in de loop van de naoorlogse decennia een voorlopig einde door een toenemende bemoeienis van de rijksoverheid. De basis daarvoor kwam hiervoor al aan de orde: de algemene angst voor massaliteit en zedenverwildering, gevoegd bij de economische noodzaak van industrialisatie (ook in geïdentificeerde 'ontwikkelingsgebieden'). Tegen die achtergrond werd het club- en buurthuiswerk voor de overheid een steeds interessanter instrument, reden genoeg om op ruimere schaal subsidie te verstrekken aan deze huizen. Hoewel inhoudelijk het toezicht miniem bleef, werden aan die subsidie wel meer eisen gesteld. Het werk moest passen in de doelen die het Rijk zich stelde. Aanvankelijk waren die doelen echter ruim gesteld, zeker omdat men nadrukkelijk wilde voorkomen dat het particulier initiatief verstikt zou raken. Het centrale begrip in die doelen was 'welzijn'.

Achter het begrip welzijn ging opnieuw een ambivalentie schuil. Enerzijds ging het om de pendant van welvaart: naast de economische voorspoed diende er een zedelijke verheffing van het volk plaats te vinden. Anderzijds ging het om een correctie op een als eenzijdig beoordeelde welvaart: welzijn als kritiek op welvaart. Vanuit beide invalshoeken trad een sterke toename op van de beleidsambities op rijksniveau. De gestelde doelen waren: leefbaarheid, sociale redzaamheid, sociale actie, permanente educatie en participatie. Via het welzijnswerk moest mensen een zinvol bestaan worden geboden, met zeggenschap over hun woon- en leefomstandigheden. Die oriëntatie kwam voor het eerst tot uitdrukking in de regeringsverklaring van het kabinet-Cals, dat in november 1966 aantrad met Marga Klompé als minister. 'Welzijn' werd daarin voor het eerst een centrale doelstelling van het kabinetsbeleid genoemd.

Met name nadat het departement was omgedoopt van Maatschappelijk Werk in Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) (1965) kreeg het ruime coördinerende bevoegdheden, ook ten opzichte van andere ministeries, zoals Justitie en Onderwijs. Er kwam een apart beraad van de ministerraad dat zich bezighield met welzijnskwesties en werd gecoördineerd vanuit het ministerie van CRM. Dit departement werd uiteindelijk de centrale drager van het beleid van het kabinet-Den Uyl. Dat diende er blijkens de regeringsverklaring van dat kabinet toe bij te dragen dat er voorrang werd gegeven "aan de verbetering van de kwaliteit van het bestaan, aan behoud en verbetering van de dagelijkse leef- en woon- en werkomstandigheden boven een slaafs volgen van de technische ontwikkelingen. Het wenst welvaart te richten op welzijn" (De Haan en Duyvendak 2002).

Het opbouwwerk ging zich in die periode steeds sterker richten op het verbeteren van de communicatie tussen de bevolking, de overheid en de deels langs elkaar heen werkende instellingen van het particulier initiatief. Vanaf ongeveer 1960 deed het dat niet meer uitsluitend in de landelijke ontwikkelingsgebieden, maar ook in de steden. Het ging deel uitmaken van het buurt- en clubhuiswerk

en van wat sinds dat moment het 'welzijnsbeleid' heette. De doelen van het werk groeiden: het ging om het 'verbeteren van de maatschappelijke infrastructuur' en het moest zelfs de voorwaarden scheppen voor het welzijn van een streek of wijk, terwijl in 1966 voor het eerst in de Tweede Kamer werd gesteld dat het opbouwwerk een bijdrage diende te leveren aan de fundamentele democratisering van de samenleving. In die jaren speelde het die rol met verve. In zekere zin was het opbouwwerk de meest pregnante drager van het welzijnsbeleid van rijkswege, met zijn zware nadruk op democratisering en samenhang tussen verschillende voorzieningen.

Wetgeving

Al voor het kabinet-Den Uyl aantrad, bleek er op rijksniveau behoefte te bestaan aan wetgeving voor het zich ontwikkelende welzijnswerk. Zo werkten ambtenaren van CRM tussen 1968 en 1970 aan het opstellen van een 'Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn'. In hoofdlijnen kwam dat memorandum met het voorstel voor de totstandkoming van een rijkswelzijnsbeleid dat was gericht op de "bevordering en waarborging van de werkzaamheid van het particulier initiatief, zowel in beleidsvoorbereiding als in de uitvoering". De bevolking moest bij dat beleid ten nauwste betrokken zijn. Er moest daartoe een wet komen voor het gehele welzijnsterrein, van maatschappelijk werk via volksontwikkeling tot kunst en cultuur.

De wetgeving kwam in een stroomversnelling door de instelling van een beraadsgroep die in 1974 de befaamde *Knelpuntennota* uitbracht. De beraadsgroep constateerde dat er sprake was van een onbeheerste groei van activiteiten, regelingen, voorzieningen, instituties en subsidies op het welzijnsterrein. Het alternatief zou moeten zijn dat er meer samenhang kwam in de activiteiten en voorzieningen, die bovendien direct bereikbaar zouden dienen te zijn voor de mensen voor wie ze waren bedoeld. De voorzieningen dienden op democratische wijze te functioneren en de beleidsstructuren en organisatievormen moesten flexibel zijn. Ten slotte dienden de rechtszekerheid van organisaties en instellingen, hun werknemers en hun cliënten gewaarborgd te zijn.

Aan het stelsel van rijkssubsidieregelingen moest een einde komen: het Rijk diende niet zelf als financier op te treden, maar moest via het Gemeentefonds de lokale overheden in staat stellen lokaal welzijnsbeleid te voeren. Rijksbijdrageregelingen waren daarvoor een passender instrument. Een en ander zou volgens de beraadsgroep moeten worden geregeld in een kaderwet, die zich diende uit te strekken over een zo breed mogelijk scala van voorzieningen. De gedachten gingen er onder meer naar uit om de gehele gezondheidszorg in één wet te verankeren, die dan als deelwet moest gaan vallen onder de voorziene kaderwet.

Specifiek

Van meet af aan bestond in dit wetgevingstraject een spanningsverhouding tussen centralisatie en decentralisatie. De beraadsgroep en het departement werkten paradoxalerwijze aan een omvangrijke *centralisatie* naar het rijksniveau

met als doel dat de burger daar *decentraal* meer greep op zou krijgen. Tegen dat laatste streven keerden zich niet alleen departementen die zich zouden moeten voegen naar de beoogde kaderwet, maar ook de gemeenten. Ook in het kabinet bestond scepsis tegen de grote ambities van een dergelijke centralisatie-omwille-van-decentralisatie. Desondanks ging vanaf 1976 de implementatie van start van de Kaderwet specifiek welzijn, zij het met een bescheidener doelstelling en reikwijdte. Onder 'specifiek welzijn' moest volgens het wetsontwerp worden verstaan "het welbevinden en de ontplooiing van de burger voorzover deze worden bevorderd door zorg, educatie en recreatie".

Het specifieke was dus aanvankelijk nog steeds tamelijk breed, breder althans dan alleen het welzijnswerk. Impliciet maakte de keus voor 'specifiek welzijn' wel duidelijk dat de wetgever was afgestapt van het streven naar wetgeving die bijna het totale overheidsbeleid diende te harmoniseren langs de lijnen van het algemene doel 'welzijn'. Er kwamen bestuurlijke experimenten in twintig gemeenten en voor enkele werksoorten – waaronder het sociaal-cultureel werk – werden rijksbijdrageregelingen ingevoerd. In de praktijk bleken de uitgangspunten van de kaderwet zo goed als onuitvoerbaar: de procedures waren tijdverslindend en de instellingen klaagden over rechtsonzekerheid qua financiële basis en continuïteit.

Aan het begin van de jaren tachtig liep de kaderwet-in-wording op beide fronten stuk: de gemeenten waren steeds minder bereid volgens de ingewikkelde procedures het lokale welzijn te plannen en te financieren en op rijksniveau was het begrip welzijn niet langer de noemer waaronder andere ministeries dan CRM hun beleid konden en wilden onderbrengen. Begin 1983 kondigden de bewindslieden van het departement (inmiddels omgedoopt tot Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, WVC) aan dat de kaderwet niet verder zou worden ingevoerd. In plaats daarvan kwam er de Welzijnswet, met een veel bescheidener doelstelling. Expliciet gaven de bewindslieden te kennen dat welzijnsbehartiging geen zaak van de regering mocht en kon zijn, aangezien 'welzijn' een te brede beleidscategorie was.

Opmerkelijk is achteraf de brede consensus in het debat over welzijn. Aanvankelijk afkomstig uit confessionele hoek kreeg het zonder veel moeite een plek in het sociaal-democratische discours. De accenten verschilden: zo legde de KVP'er Klompé sterker de nadruk op de soevereiniteit van het particulier initiatief dan PVDA'er Meijer, die sterker hechtte aan de planbaarheid van voorzieningen door de lokale overheid, maar het bleven nuanceverschillen. Pas achteraf werd aan het welzijnsproject een linkse signatuur toebedacht (Duyvendak 1999).

Aan 'welzijn' werd in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig bovendien niet alleen door beleidsmakers en politici een brede, overkoepelende betekenis gehecht. Dat blijkt wel uit rapport 22 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met de titel *Herwaardering van welzijnsbeleid*, dat in 1982 uitkwam. Onder 'welzijnsbeleid' rekende de WRR (zonder limitatief te

willen zijn) een viertal deelgebieden: somatische gezondheidszorg, extramurale geestelijke gezondheidszorg, zorg voor ouderen en volwasseneneducatie. Als doelen zag de WRR naast de bevordering van individueel welzijn: sociale gelijkheid, sociale integratie en sociale stabiliteit.

Niet wervend meer

Dat het begrip welzijn op dat moment al het leeuwendeel van zijn wervingskracht had verloren, was voor een groot deel toe te schrijven aan de teloorgang van het politieke project waarvan het deel uitmaakte en dat vooral (zij het niet alleen!) door het kabinet-Den Uyl werd voorgestaan. De progressieve politiek geraakte na 1977 in een crisis en in die crisis werd het welzijnswerk meegesleept.

Dat die val zo diep was, kwam echter mede door de crisis waarin de welzijnssector zelf aan het einde van de jaren zeventig was gekomen. De eerste barstjes in het zelfbeeld van de sector waren al in de loop van de jaren zestig geslagen door Milikowski, die in zijn *Lof der onaangepastheid* kritiek uitte op de onmaatschappelijkheidsbestrijders. Zij werkten volgens Milikowski te veel vanuit hun eigen normen en remden daarmee de emancipatie van hun doelgroep af. Bemoeizucht en paternalisme kwamen daarmee in een kwaad daglicht te staan. De welzijnssector kreeg gaandeweg het verwijt dat het zijn eigen problemen creëerde.

Een scherpe uitdrukking van die kritiek werd het geruchtmakende boek *De markt van welzijn en geluk* dat de Amsterdamse filosoof/andragoloog Hans Achterhuis in 1979 publiceerde. Welzijnswerkers betuttelden naar zijn mening niet alleen, hun aanbod creëerde bovendien zijn eigen vraag. Dat zette de bijl in de zelfopvatting van welzijnswerkers. Kennelijk konden zij niet goed duidelijk maken wat voor maatschappelijk nuttige activiteiten zij uitvoerden. Het 'grote verhaal' van de hervorming van de welvaartsmaatschappij naar een wereld gebaseerd op welzijn had het 'kleine verhaal' geheel ondergesneeuwd. Het uitvoerende welzijnswerk was in wezen niet het megalomane politieke project dat ervan was gemaakt, maar wat het wel was, wist niemand meer te verwoorden.

Een tweede verklaring was dat er voor de gebruikers van het club- en buurthuiswerk intussen alternatieven waren ontstaan. Dat gold niet zozeer voor de bewoners van (achterstands)wijken die een beroep bleven doen op het opbouwwerk om hun belangen te behartigen, maar bijvoorbeeld wel voor de jeugdige gebruikers van het (open) jongerenwerk. Sinds de jaren zestig was er voor en door hen een jeugdcultuur totstandgekomen die ook commerciële podia kende. Door de gestegen welvaart waren hun *exit*-opties toegenomen. Welzijnswerk legde het – mede door het oude luchtje van betutteling en achterstandsdenken – af tegen de modieuzere vormen van jeugdcultuur.

Een derde verklaring voor de teloorgang van welzijn was de implosie van de zuilenstructuur. De Nederlandse bevolking ontkerkelijkte en werd daarmee steeds minder een vanzelfsprekende achterban van het sociaal-cultureel werk dat vanuit de levensbeschouwelijke zuilen werd geboden. Het hiervoor beschreven

'welzijnsproject' had met die ontzuiling een dubbele relatie. Enerzijds was het een poging om nog zoveel mogelijk van het oude welzijnswerk te redden door het in een nieuw, seculier jasje te gieten. Anderzijds versnelde het de ontzuiling mede door die modernisering: het ontnam de zuilen immers een instrument in de relatie met de achterban.

Een vierde verklaring was de kwade lucht die na de jaren zeventig rond overheidsbemoeienis in het algemeen begon te hangen. De maakbaarheid van de samenleving werd steeds meer betwijfeld en zowel in de liberale als de conservatief-confessionele ideologie waren het 'de mensen zelf' die meer verantwoordelijkheid dienden te dragen voor hun eigen welzijn.

Overigens: terwijl sommige delen van het welzijnswerk in ongenade raakten tijdens de schipbreuk van het welzijnsproject, vond het opbouwwerk in de jaren zeventig en tachtig nieuw emplooi in de stadsvernieuwing. Ook daar moest immers voor, na en tijdens de fysieke vernieuwing een samenleving worden opgebouwd. Opmerkelijk genoeg raakte het opbouwwerk bij de stadsvernieuwing betrokken door een radicalisering van zijn opdracht om bewoners van stadswijken te laten participeren in het beleid, ook op het gebied van de volkshuisvesting. De door de overheid aangewakkerde burgerparticipatie keerde zich namelijk tegen het overheidsbeleid (destijds gericht op grootschalige kaalslag en metropoolvorming) en de opbouwwerker ging daarin mee of liep zelfs voorop. Mede daardoor ontwikkelde de stadsvernieuwing zich tot 'bouwen voor de buurt'.

Die opstelling was koren op de molen van critici die in het voetspoor van Achterhuis het opbouwwerk verweten zijn eigen vraag te creëren. Wijs geworden door deze ervaring werd het opbouwwerk (als een vorm van 'betaalde oppositie') door overheid en projectontwikkelaars enige tijd gewantrouwd, hoewel het als noodzakelijk kwaad toch vaak weer werd ingehuurd om allerhande vernieuwingsoperaties te laten slagen. Met enkele wijzigingen speelt het opbouwwerk heden ten dage die rol nog steeds.

In termen van de drie logica's

In termen van de drie logica's kan de periode als volgt worden samengevat.

Institutionele logica. De politiek-bestuurlijke inbedding ontwikkelde zich in de loop van de jaren zestig en zeventig sterk. Dat leverde afstemmingsproblemen op, aangezien nog steeds meerdere departementen zich met het veld bezighielden. Via onder meer de Welzijnsraad en later de Kaderwet specifiek welzijn werd gezocht naar die afstemming. Gaandeweg werden steeds meer subsidies verstrekt aan het uitvoerende welzijnswerk, oplopend tot 100 procent van de gemaakte kosten. Zorgvuldig respecteerde de rijksoverheid daarbij echter de autonomie van het particulier initiatief. De gemeenten stonden aanvankelijk buitenspel: instellingen ontvingen rechtstreeks een subsidie. Pas vanaf de introductie van de rijksbijdrageregelingen met een gemengde financiering kreeg de gemeente een duidelijke rol. Nog sterker werd dat in de welzijnsplanning.

Provisielogica. De instellingen kwamen steeds losser te staan van hun levensbeschouwelijke achterban en gingen steeds meer een relatie aan met de (rijks)overheid, zodat men in deze periode kon spreken van verstatelijking. Binnen de instellingen waren het met name de professionals die zich manifesteerden. Een professionele oriëntatie verving de levensbeschouwelijke. Sommige werkers voelden zich de uitvoerders van de grote politieke doelen die ook de overheid of politieke partijen zich stelden. Anderzijds bleef een groot deel van de professionals buiten de schijnwerpers zijn bescheiden bijdrage leveren aan de realisatie van concrete maatschappelijke doelen. Het management raakte achter bij de emancipatie van de werkers. Door de toegenomen financiële mogelijkheden groeide de diversiteit van het aanbod, maar de kern bleef het scala van ontspanning via educatie naar hulpverlening, participatie en sociale actie.

Vraaglogica. Opmerkelijk was in deze periode dat zowel de professionals als de financier zich woordvoerder achtten van de gebruikers. Met name de opbouwwerkers voelden zich de representant van de bevolking, waarmee zij desnoods harde oppositie tegen hun financier rechtvaardigden. Aan de andere kant wilde de rijksoverheid alleen een rijksbijdrage in de kosten verstrekken als de voorziening tot stand was gekomen op basis van een 'democratische planning', die zelfs een voorwaarde leek te worden voor werkelijke ontplooiing (Duyvendak 1999).

En de gebruikers zelf? Die konden met name met de professionals goed bondgenootschappen sluiten. Gezamenlijke bezettingen van buurthuizen en jongerencentra tegen 'autoritaire besturen' kwamen meer dan eens voor. De *voice*-opties van de gebruikers werden ruimer, er kwamen gebruikersraden (zij het zonder wettelijke basis) en inspraak was bovendien vereist in de welzijnsplanning. De *exit*-opties bleven beperkt: de wijkbevolking kon hooguit besluiten geen gebruik te maken van de voorzieningen, maar alternatieve voorzieningen waren er (buiten het commerciële circuit) niet.

2.2.3 DE WELZIJNSWET

Tussen 1983 en 1987 kwam de Welzijnswet tot stand. Gaandeweg werd duidelijk dat deze wet aanzienlijk beperktere ambities zou hebben dan zijn tijdens de aanloop gesneuvelde voorloper, de Kaderwet specifiek welzijn. Die beperking gold om te beginnen de voorzieningen waarvoor hij zou gelden: zo bleef bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening erbuiten. De beperking gold echter ook de werking van de wet zelf. Gekozen werd voor een raamwet, waarvan de precieze inhoud in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen zou worden uitgewerkt.

De Welzijnswet, die op 1 januari 1987 van kracht werd, was een ordeningswet met een sterk procedureel karakter. Hij formuleerde geen operationele, inhoudelijke doelstellingen, maar gaf aan welke (met name genoemde) voorzieningen onder welke voorwaarden dienden te worden uitgevoerd door gemeenten of provincies. De vernieuwing die de wet teweegbracht, was vooral van bestuur-

lijke aard: gemeenten en provincies kregen een veel grotere beleidsruimte op sociaal gebied dan ze ooit hadden gehad. Belangrijk verschil met de kaderwet was dat het ontwikkelen van beleid aan de (lokale) overheid werd overgelaten: de rol van de particuliere instellingen werd gereduceerd tot die van uitvoerder van gemeentelijk democratisch vastgesteld beleid.

In 1994 werd de Welzijnswet gewijzigd. De essentie van de taakverdeling in de eerste Welzijnswet bleef ongewijzigd, maar de rijksoverheid kreeg een duidelijkere functie, reden voor sommige commentatoren om te spreken van een 'recentralisatie'. De institutionele logica die de Welzijnswet van 1994 voorstond, was ongeveer als volgt. De algemene doelen van de wet (bevordering van de maatschappelijke participatie en bestrijding van maatschappelijke achterstand) werden met enige regelmaat door het ministerie uitgewerkt in een welzijnsnota. Op basis van die nota ontwikkelden overheden in samenspraak met maatschappelijke organisaties hun welzijnsbeleid. De gemeenten hadden daarin een autonome verantwoordelijkheid: zij ontwikkelden welzijnsbeleid dat was afgestemd op de lokale vraag. Ze stuurden daartoe professionele instellingen en vrijwilligersorganisaties aan met behulp van een systeem van budgetsubsidies en prestatie-afspraken.

Op het bredere sociale terrein droegen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de lokale regie. Het ministerie ondersteunde dat door programmering en subsidiëring van onderzoek en werkontwikkeling en door een kwaliteitsbeleid. Landelijke organisaties voerden die functies uit. Daarnaast kon het ministerie subsidies en specifieke uitkeringen verstrekken. De provincies ondersteunden het uitvoerende welzijnswerk en de welzijnsinstellingen ontwikkelden zich tot maatschappelijke ondernemingen met voldoende professionaliteit om het beleid op een kwalitatief verantwoorde manier uit te voeren (Kwekkeboom 2002).

Praktijk van de Welzijnswet

In de praktijk verliep de uitvoering van de Welzijnswet maar zeer ten dele volgens deze voorziene logica. De achtereenvolgende welzijnsnota's functioneerden niet als een overkoepelende beleidsvisie, maar als een sectoraal bestuurlijk instrument, dat nauwelijks interdepartementaal werd voorbereid en eigenlijk alleen binnen het welzijnsdepartement zelf een integrerende rol speelde. Gemeenten konden zich er vrijblijvend tegenover blijven opstellen en gaven aan dat het welzijnsbeleid van het Rijk nauwelijks een inspiratiebron was.

Voorzover er na de diaspora van het welzijnsproject sprake was van eenduidige doelen, leken die op het eerste oog sterk op de doelen die de rijksoverheid in de periode daarvoor had gesteld: ontmoeting, participatie, sociale cohesie, versterking van de sociale infrastructuur, democratie. In de praktijk van het lokale welzijnsbeleid heerste echter een grotere mate van pragmatisme. De doelen bleven hooggestemd, al kwamen er steeds meer pogingen om de instellingen meer af te rekenen op wat ze daarvan waar maakten: de output. Veel meer dan aan de landelijke doelen lieten de gemeenten zich gelegen liggen aan bijvoor-

beeld het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) dat in 1999 tussen Rijk, provincies en gemeenten werd gesloten. In dat BANS stonden veel concretere afspraken dan in de welzijnsnota's. Effectiever dan die nota's waren ook de specifieke subsidie- en uitkeringsregelingen, zoals die er onder meer waren voor peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, voorschoolse en vroegschoolse opvang en vrijwilligerswerk.

De meeste gemeenten beschikten nog niet over een uitgewerkte en samenhangende beleidsvisie op welzijn. De grote gemeenten hadden – in het kader van het grotestedenbeleid – vaak wel een beleidsvisie op stedelijke ontwikkeling, waarvan het sociale aspect deel uitmaakte. De kleinere gemeenten voerden in meerderheid nog een welzijnsbeleid waarin de bestaande instellingen werden gesubsidieerd. In de aansturing van de lokale welzijnsinstellingen deden zich mede daardoor knelpunten voor. De beoogde taakverdeling tussen gemeente (beleid en sturing) en instellingen (uitvoering) bleek moeilijk te realiseren. "Gemeenten bemoeien zich volgens de instellingen te veel met de uitvoering, terwijl de (monopolie-)instellingen op de stoel van de beleidsvoerder plaatsnemen, al was het maar omdat de gemeenten niet altijd voldoende informatie en professionele deskundigheid bezitten om het beleidsproces te sturen", zo concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onlangs in een verkenning van de werking van de Welzijnswet (Kwekkeboom 2002: 41).

Evenmin erg succesvol was de aansturing door het ministerie van de landelijke organisaties op het gebied van onderzoek en werkontwikkeling. De beschikbare stuurinstrumenten werden volgens het SCP onvoldoende systematisch gehanteerd, waardoor de programmering van de landelijke functie erg globaal bleef en prestatieafspraken, alsmede wetenschappelijke evaluaties dikwijls ontbraken.

In weerwil van de tegenvallende effecten van de Welzijnswet leek er in de loop van de jaren negentig toch samenhang te ontstaan in het welzijnsbeleid van gemeenten. Aantoonbaar was die samenhang niet, aangezien een systematisch landelijk overzicht ontbrak, mede doordat de gemeenten in dezen nu eenmaal geen informatieplicht hadden. De indruk bestond bovendien dat die samenhang niet toe te schrijven was aan de Welzijnswet, maar veeleer te danken was aan de sociale vernieuwing, het grotestedenbeleid, het onderwijsachterstandenbeleid en de concrete afspraken die waren gemaakt in het BANS.

Het relatieve falen van de Welzijnswet betekende volgens het SCP evenmin het einde van het uitvoerende welzijnswerk. In veel gemeenten kon het welzijnswerk zijn positie versterken in het kader van de wijkaanpak en het jeugdbeleid. Daarnaast ontwikkelde het onder invloed van de maatschappelijke vraag nieuwe activiteiten, zoals de basiseducatie, de sociale activering, de voorschoolse en vroegschoolse educatie, slachtofferhulp en kinderopvang. In dat verband werd het plaatselijke welzijnswerk wel de functie van 'kweekkas' toegekend. Op veel plaatsen bleek het welzijnswerk bovendien in staat te zijn de samenwerking te stimuleren in de bredere sociale sector, dat wil zeggen: tussen onder meer

woningcorporaties, onderwijs en politie. Welzijnsinstellingen werden daardoor gewaardeerde partners bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal sociaal beleid. In de meeste gemeenten hadden ze een herkenbaar profiel, met name via de kernvoorzieningen in wijken en dorpen. Het welzijnswerk liep minder schadelijke gevolgen op van de decentralisatie dan menigeen bij de inwerkingtreding van de Welzijnswet vreesde.

Verschuivingen

Wel traden in de institutionele logica enkele verschuivingen op. Om te beginnen: de gemeenten hadden er na de invoering van de Welzijnswet alle baat bij dat de welzijnsinstellingen zich ontwikkelden tot aanspreekbare tegenspelers met een professioneel management. Op initiatief van het lokaal bestuur vond er dan ook na 1987 een schaalvergroting onder de instellingen plaats. Tientallen kleine instellingen werden samengevoegd tot nieuwe, grotere instellingen die grotere werkgebieden bedienden, veelal met een bredere combinatie van functies. De klassieke subsidierelatie, die was gebaseerd op de bekostiging van de input, werd bovendien vervangen door vormen van outputfinanciering, vaak in de vorm van budgetten waarover achteraf verantwoording diende te worden afgelegd.

Binnen de vergrote, multifunctionele instellingen leidde dat tot een opwaardering van het management ten koste van de professionele medewerkers en vrijwilligers. Het leek erop dat er op die manier in de loop van de jaren negentig een 'markt van welzijn' ontstond; in de praktijk werd de marktwerking echter vooral als metafoor gebruikt. Immers: er was nauwelijks sprake van een koopkrachtige vraag van gebruikers en al evenmin van meerdere aanbieders, terwijl de gemeente tegelijk de 'markt' diende te reguleren en de collectieve vraag vertegenwoordigde.

Dat leidde er ten eerste toe dat de lokale overheid nadrukkelijker dan voorheen verantwoording eiste van de welzijnsinstellingen: bij marktverhoudingen hoorde duidelijkheid over de waar. Ingewikkeld was dat voor die duidelijkheid veel informatie van de verstrekker van de diensten nodig was, terwijl *accountability* bovendien enkele ongewenste neveneffecten teweeg kon brengen, zoals een tunnelvisie (fixatie op meetbare resultaten) en afroming (voorrang voor de eenvoudigste problemen). Die complexe verhouding komt in paragraaf 2.3 uitgebreider aan de orde. Opmerkelijk was verder dat het streven naar *accountability* in de praktijk de positie van de gebruikers niet versterkte. De verantwoordingskanalen liepen tussen instelling en gemeente, de burger had daar het nakijken bij.[3]

Een tweede gevolg van het gebruik van de marktmetafoor was dat bij veel gemeenten de gedachte opkwam om andere aanbieders van welzijnswerk te contracteren via procedures van aanbesteding. Het verwachte voordeel daarvan was dat welzijnsinstellingen door concurrentie beter gingen presteren, resulterend in een gunstigere prijs-kwaliteitverhouding. Het praktische nadeel was dat er kapitaalvernietiging optrad als de uitvoering van het werk aan een nieuwe instelling werd gegund: die diende immers van de grond af aan een relatienet-

werk op te bouwen. Dit nadeel telde uiteraard minder sterk waar dat relatienetwerk nog niet bestond (bijvoorbeeld in nieuwe wijken) en daar waar het netwerk niet sterk was bijvoorbeeld bij slecht functionerende welzijnsinstellingen). Verschillende gemeenten werken momenteel aan een gefaseerde aanbesteding om zo voor- en nadelen te kunnen combineren: jaarlijks wordt het budget van de 'vaste' instelling voor welzijnswerk met bijvoorbeeld 10 procent gekort, het vrijkomende bedrag wordt gebruikt om 'op de markt' diensten in te kopen.

Opmerkelijk is de ontwikkeling van de besturen van de welzijnsinstellingen geweest. Van oudsher waren zij de dragers van het levensbeschouwelijke gedachtegoed, waarmee zij richting gaven aan het handelen van de professionals en de vrijwilligers. Tussen bestuur en directie zat weinig ruimte: soms voerden de bestuurders directietaken eigenhandig uit en als er één betaalde directeur was, fungeerde die veelal als zetbaas van het bestuur. Ten tijde van de ontzuiling raakten de besturen hun macht kwijt en ontstond er een machtsvacuüm waarvan doorgaans de professionals zich meester maakten. De directiefunctie bleef ondergeschikt, zij het niet meer aan de besturen maar aan de professionals. In de naamgeving bleek dat ook: de leiding lag niet in handen van een buurthuisdirecteur maar van een 'coördinator'. Na de decentralisatie hadden de gemeenten een professionele tegenspeler nodig en vergde de groei van de 'coördinerende' taken in de grootschaliger en breder geworden instellingen bovendien een professionele aanpak.

Kortom: het management professionaliseerde en organiseerde vanuit zijn nieuwe positie zelf zijn bestuur. Met name in de grotere welzijnsinstellingen werd in de loop van de jaren negentig het zogeheten 'raad van commissarissen/raad van toezicht'-model (RVC/RVT) populair: de directeur werd in feite bestuurder onder auspiciën van een raad van toezicht op afstand. Die RVT zag niet alleen toe, maar vormde ook een schakel met de samenleving, althans met relevante partnerorganisaties en met de lokale overheid.

In termen van de drie logica's

Paragraaf 2.3 analyseert de huidige stand van zaken uitgebreid langs de lijnen van de drie logica's. Hier wordt volstaan met de hoofdlijnen van deze periode.

Institutionele logica. De bestuurlijke inbedding werd in 1987 radicaal verlegd. Het Rijk trad terug, de gemeenten moesten het doen in overleg met de welzijnsinstellingen. De blijvende departementale verkokering diende op lokaal niveau te worden opgelost, waartoe onder meer de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid moesten bijdragen.

Provisielogica. Van particulier initiatief in de klassieke (levensbeschouwelijke) zin van het woord was geen sprake meer. Er ontstond een nieuw type instellingen dat op grotere schaal opereerde (stedelijk en soms zelfs regionaal) en een groot aantal werksoorten onder een en hetzelfde dak bracht. Het management professionaliseerde.

Vraaglogica. De doelgroepen waarop het welzijnswerk zich richtte, werden steeds vaker als 'cliënt' of 'klant' opgevat. De gemeente leek de aangewezen instantie om zich als woordvoerder (of zelfs collectieve inkoper) te gedragen, maar was daarbij in grote mate afhankelijk van informatie die alleen de welzijnsinstelling kon verstrekken.

2.2.4 KINDEROPVANG: EEN ANDERE VOORGESCHIEDENIS

Kinderopvang mag dan worden beschouwd als een van de loten aan de stam van het welzijnswerk, de herkomst ervan verschilt aanzienlijk. Voorlopers van de kinderopvang zijn te vinden in de kinderbewaarscholen en kinderbewaarplaatsen die vanaf het midden van de negentiende eeuw totstandkwamen. De context waarin dat gebeurde werd gevormd door industrialisatie en urbanisatie, waardoor grootfamiliale verbanden – en daarmee de opvang van kinderen door bijvoorbeeld grootouders – verdwenen. Deze bewaarplaatsen hadden vooral de functie van opvang en werden opgezet als een vorm van armenzorg, maar de hygiënische omstandigheden en het pedagogische klimaat waren zeer gebrekkig: in zeer kleine ruimten werden soms zeer grote hoeveelheden kinderen ondergebracht. Onder invloed van sociaal-hygiënisten als Coronel en de 'Vereniging tot Verbetering der Kleine Kinderbewaarplaatsen' kwam daarin enige verbetering.

In de loop van de twintigste eeuw ontstond uit deze verbeterde bewaarplaatsen en -scholen het kleuteronderwijs. Daarbij speelde een rol dat betaalde arbeid door vrouwen steeds vaker als ongewenst werd beschouwd. De taak van de vrouw zou veeleer in het gezin liggen, terwijl de man buitenshuis de kost verdiende. De 'noodoplossing' van de kinderopvang werd minder noodzakelijk, naarmate vrouwenarbeid afnam. De opvangfunctie werd in de kleuterscholen overvleugeld door de pedagogische functie, met name na de verlaging van de leerplichtige leeftijd tot vier jaar en de invoering van het basisonderwijs. Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden naast het kleuteronderwijs echter ook de eerste moderne bedrijfscrèches bij bedrijven als Verkade en Van Melle, waar de opvangfunctie weer boven de pedagogische stond. Daarnaast ontstond in de jaren zestig de aanvankelijk anti-autoritaire peuterspeelzaalbeweging waar sociaal-pedagogische doelen (contact tussen leeftijdgenootjes) vooropstonden en die vooral werd gedragen door vrijwilligers. De meeste peuterspeelzalen vonden onderdak in de buurt- en clubhuizen.

De opvangfunctie van met name de crèches groeide in belang en omvang toen vanaf het midden van de jaren zeventig de arbeidsdeelname van vrouwen ging stijgen als gevolg van economische noodzaak, vrouwenemancipatie en overheidsbeleid. Waren er in 1965 nog slechts 100 peuterspeelzalen, in 1980 was hun aantal gegroeid tot circa 3000, mede dankzij de komst van de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk in 1975. Ook de kinderopvang groeide in die periode. Tot 1977 gebeurde dat op basis van financiering uit de Algemene bijstandswet, nadien op basis van een Rijksbijdrageregeling kinderdagverblijven, die voorzag in een bijdrage in de personeelskosten van kinderdagverblij-

ven van de rijksoverheid aan de gemeenten. Bij de invoering van de Welzijnswet in 1987 werd ook voor de kinderopvang de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid overgedragen aan de gemeenten. Daarnaast kregen ouders bij wie behoefte aan kinderopvang kon worden aangenomen, een fiscale tegemoetkoming.

Interessant is overigens dat de relatie tussen kinderopvang en arbeidsparticipatie tweezijdig was: enerzijds was de stimulering van de uitbreiding van de kinderopvang bedoeld om vrouwen beter in staat te stellen tot de combinatie van zorgtaken en betaalde arbeid, anderzijds bleek de groeiende sector zelf een niet-onaanzienlijke bron van werkgelegenheid.

Aan het einde van de jaren tachtig bleek de groei van de kinderopvang onder dit regime niet sterk genoeg om de arbeidsdeelname van vrouwen voldoende te kunnen stimuleren. Er kwam een stimuleringsbeleid dat erop was gericht de totale capaciteit van de kinderopvang te verhogen van de 23.000 plaatsen in 1989 tot ongeveer 160.000 kindplaatsen in 2003. Mede onder invloed daarvan werd het voor ouders/werknemers en werkgevers aantrekkelijker om in de CAO's afspraken te maken over kinderopvang. Een en ander leidde tot een aanzienlijke groei in capaciteit: de beoogde uitbreiding werd bijna geheel gerealiseerd.

Basisvoorziening

We maken nu de overstap naar de actualiteit van de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK). Deze is sinds het einde van de jaren negentig in voorbereiding, mede doordat de sector zodanig is toegenomen dat de oude regelingen (voor financiering en kwaliteitszorg) niet meer voldoen. De WBK voorziet allereerst in een gezamenlijke financiering van de kinderopvang door drie partijen: ouders, werkgevers en overheid. Ouders krijgen straks een subsidie van de overheid voor kinderopvang. Deze subsidie is inkomensafhankelijk, kent een maximum en wordt betaald door de Belastingdienst. Ook werkgevers geven een financiële bijdrage, die wordt afgesproken in de (collectieve) arbeidsvoorwaarden. Steeds meer CAO's noemen de (gedeeltelijke) vergoeding van kinderopvang als secundaire arbeidsvoorwaarde. Was dat in 2002 nog slechts in 68 procent van de CAO's het geval, medio 2003 was dat percentage gestegen tot 89 (Arbeidsinspectie 2003). De overheid draagt bij als de ouders arbeid en zorg voor de kinderen combineren of als zij tot een bepaalde doelgroep behoren (bijvoorbeeld ouders met een uitkering in een reïntegratietraject, herintredende ouders, nieuwkomers die een inburgeringstraject volgen en ouders en kinderen met een sociaal-medische indicatie).

Verder moet het gaan om een plaats in een geregistreerd kindercentrum of een gastoudergezin dat is aangesloten bij een geregistreerd gastouderbureau. Om te voorkomen dat de overheid meebetaalt aan al te dure opvang, stelt zij wel een maximumuurprijs vast. Ouders gaan met hun eigen bijdrage, de overheidssubsidie en de bijdrage van hun werkgever *zelf* op zoek naar de kinderopvangorganisatie die het beste aansluit op hun wensen, zo is de filosofie. Omdat ouders ook

zelf kosten maken voor het gebruik van de kinderopvang, zullen ze beter letten op een goede prijs-kwaliteitverhouding, zo is de verwachting.

Lange tijd was het de bedoeling dat de WBK niet alleen de financiering maar ook de kwaliteit van de kinderopvang zou regelen door kinderopvangcentra en gastouderbureaus te verplichten zich te laten registreren bij de gemeente, onder toezicht van de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en). Bij de parlementaire behandeling van de WBK – eind april 2004 – vond tamelijk onverwacht een kleine meerderheid (LPF, CDA, VVD) het overbodig daarvoor een AMVB te treffen. Dat betekent dat uniforme en concrete normen ten aanzien van bijvoorbeeld leidster-kindratio's, maximale groepsgrootte en eisen aan de accommodatie niet als zodanig worden opgenomen in de wet of in een AMVB. In plaats daarvan komen er in de wet algemene basiskwaliteitseisen en wordt de realisatie daarvan aan de markt overgelaten. Na de ingreep van de Tweede Kamer blijft alleen de wettelijke eis over dat de ondernemer in de kinderopvang 'aantoonbaar aandacht' moet besteden aan 'het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen'. Daarnaast blijven kinderopvangcentra verplicht om de veiligheid en de gezondheid van de kinderen te waarborgen. De GGD'en controleren dat. Het is de bedoeling dat de wet onder de nieuwe naam Wet kinderopvang in januari 2005 van kracht wordt.

In termen van de drie logica's

Het kinderopvangbeleid is in termen van de logica's als volgt samen te vatten.

Institutionele logica. Vanaf het begin van de jaren negentig kreeg het welzijnsdepartement de hoofdrol in het stimuleren van de groei van de kinderopvang. Pas recentelijk, in 2003, werd deze verantwoordelijkheid overgedragen aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De uitbreiding van de capaciteit vond deels plaats onder het dak van de welzijnsinstellingen en deels bij bedrijven, met vele mengvormen. Tijdens de economische hoogconjunctuur werd de kinderopvang voor veel welzijnsinstellingen zo niet een 'melkkoe', dan toch minstens een bijna onmisbare inkomstenbron.

Onder de nieuwe wet wordt de kinderopvang uit de sfeer van overheid en welzijn gehaald. Het is een zaak tussen werknemers en werkgevers die in CAO's geregeld moet worden, terwijl de overheidsbijdrage niet via subsidiekanalen maar via de belastingaanslag verloopt. Ook de kwaliteitszorg wordt aan de markt overgelaten. De kinderopvang wordt daarmee nagenoeg geheel 'vermarkt'. Het lijkt erop dat dat met het 'product' kinderopvang eenvoudiger gaat dan met andere welzijnsdiensten, onder andere omdat het niet de loden last draagt van het politieke welzijnsproject en individuele klanten er een direct belang bij hebben, waaraan zij ook bereid zijn zelf bij te dragen. Hoewel de invoering van de wet nog geen feit is, anticipeert de sector er al op door uit de welzijnsinstellingen te 'ontvlechten' en de prijzen te verhogen.

Provisielogica. De dienstverlening in de kinderopvangcentra is vanaf het begin van de stimuleringsregelingen nauwelijks veranderd. De kwaliteit van de dienstverlening was lange tijd een gemeentelijke zaak, maar wordt straks aan de markt overgelaten. Dat kan leiden tot meer differentiatie in prijs en kwaliteit in de kinderopvang. Over de benodigde mate van professionalisering vindt mede in dat kader enige discussie plaats: hoe professioneel moet opvang zijn als het doel toch vooral de facilitering van arbeidsparticipatie is? In de korte zomer van het eerste kabinet-Balkenende haalde minister Heinsbroek van Economische Zaken nog de pers (en haalde zich de woede van brancheorganisaties en werkers op de hals) met zijn suggestie om ouderen in verzorgingshuizen 'op de kinderen te laten passen'. Beziet men de opvang ook als een pedagogische interventie, dan ligt verdergaande professionalisering meer voor de hand.

Vraaglogica. Onder invloed van de WBK zijn ouders steeds meer een marktpartij geworden die door *exit*- en *voice*-opties een belangrijke invloed kan uitoefenen op de dienstverlening, onder de voorwaarde dat er keuzemogelijkheden zijn. Het gevaar bestaat dat alleen rijkere ouders (of werknemers met een toeschietelijkere werkgever) optimaal van de *exit*-opties kunnen profiteren.

2.2.5 HET SOCIAAL-CULTUREEL WERK ANNO 2004

Sociaal-cultureel werk is een verzamelbegrip, waaronder enkele specifieke vormen van dienstverlening vallen: opbouwwerk, club- en buurthuiswerk, jeugdwerk in brede zin en vrouwenwerk. Volgens het *Brancherapport welzijn en sport 2000-2003* (VWS 2004) "steunt [het sociaal-cultureel werk] maatschappelijke organisaties om samen met de mensen in het werkgebied (wijk, buurt of dorp) hun maatschappelijke problemen aan te pakken. Daarnaast stimuleert het sociaal-cultureel werk individuen en groepen (bewoners, vrijwilligers, organisaties van minderheden en dergelijke) om actief te participeren in de samenleving. Het werk van de professional is in essentie gericht op: potenties ontwikkelen, problemen hanteerbaar maken, vernieuwingen gestalte geven en anders functioneren bevorderen."

Sociaal-cultureel werk maakt deel uit van een breder pakket diensten dat wordt aangeduid als 'welzijnswerk'. Onder die noemer vallen verder vormings- en ontwikkelingswerk, maatschappelijke begeleiding en advies, kinderopvang en de categorie 'overige tehuizen'. Het wettelijke kader dat deze diensten regelt, is de Welzijnswet (1994). Krachtens deze wet ligt de uitvoering van de diensten in handen van de gemeenten. Er bestaat landelijk nauwelijks overzicht over de manier waarop deze een invulling geven aan die taak, aangezien de Welzijnswet hen niet verplicht daarover gegevens te verstrekken. Zo'n verplichting geldt alleen voor die diensten waarvoor het Rijk de gemeenten een specifieke uitkering verstrekt (maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, kinderopvang en naschoolse activiteiten, en verslavingsbeleid) en dus niet voor het sociaal-cultureel werk.

De organisatorische verscheidenheid van het welzijnswerk is groot. In de meeste gemeenten functioneren een of twee grote professionele, multifunctionele instellingen (die doorgaans een hele regio bedienen) die de kernfuncties uitvoeren. Zij zijn vaak onder druk van de gemeenten totstandgekomen. Daarnaast zijn er in de meeste gemeenten een of meer professionele instellingen werkzaam die slechts één functie uitvoeren, zoals algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, kinderopvang of dienstencentra voor ouderen. Bovendien zijn er in de meeste gemeenten vrijwilligersorganisaties actief, die al dan niet onder begeleiding van een professional welzijnswerk uitvoeren.

Financiering

Het sociaal-cultureel werk betrekt zijn financiële middelen uit uiteenlopende bronnen. Het leeuwendeel komt van de gemeenten; daarnaast financieren rijks- en provinciale overheid het werk onder meer via ondersteunende organisaties en zijn er projectsubsidies en vormen van financiering via particuliere fondsen van zeer verschillende aard. Een centraal overzicht over de verhouding tussen die bronnen bestaat niet.

Er is echter wel een manier om de uitgaven van de gemeenten aan sociaal-cultureel werk te becijferen, namelijk op basis van de *Statistiek gemeentebegrotingen* van het CBS. De meest recente gegevens over deze gemeentelijke uitgaven zijn weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Gemeentelijke uitgaven aan sociaal-cultureel werk (x € 1 mln)

	2003
Sociaal-cultureel werk	667,60
Welzijnswerk totaal	3.289,60

Bron: VWS (2004)

De uitgaven van de andere overheden aan sociaal-cultureel werk zijn evenmin eenvoudig te becijferen. Krachtens de Welzijnswet is de rijksoverheid verantwoordelijk voor innovatie, ondersteuning, monitoring en onderzoek. Het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verantwoordt zijn uitgaven echter langs andere lijnen, namelijk de vijf inhoudelijke programmalijnen van de *Welzijnsnota 1999-2002*. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag van 150 miljoen euro, dat in de rijksbegroting 2003 is gespecificeerd (zie tabel 2.2).

Wat er van deze bedragen ten goede komt aan het sociaal-cultureel werk is niet te achterhalen. Gaan we ervan uit dat het sociaal-cultureel werk van het totale bedrag profiteert naar rato van het aandeel in de gemeentelijke uitgaven aan welzijnswerk (circa 19%), dan bedroeg de rijksfinanciering in 2001 circa 28,6 miljoen euro.

Tabel 2.2 Programmalijnen van het ministerie van VWS (x € 1 mln)

	2003
Participatie en toegankelijkheid	55,6
Voorkomen van sociale uitsluiting	9,5
Lokaal sociaal beleid	27,1
Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen	24,5
Onderzoek, monitoring, informatievoorziening	22,7
Totaal	150,3

Bron: VWS (2004). Over de realisatie waren nog geen cijfers beschikbaar.

Omvang en kwaliteit

Doordat er centraal geen informatie wordt bijgehouden over ontwikkelingen in de sector, zijn feiten over de omvang niet bekend. Volgens het CBS zijn er 1341 instellingen voor sociaal-cultureel werk, waarvan 85 zogeheten 'brede instellingen', dat wil zeggen: instellingen met minstens één werknemer die naast sociaal-cultureel werk ook nog een andere werksoort levert, zoals kinderopvang of maatschappelijk werk. Een groot aantal instellingen is lid van de brancheorganisatie (de MO-groep; MO staat voor Maatschappelijk Ondernemers). Het aantal lidinstellingen daalde de afgelopen jaren met 18 procent van 863 (in 1998) tot 704 (in 2001). Die daling is waarschijnlijk toe te schrijven aan fusies in het kader van de eerdergenoemde schaalvergroting.

Het aantal formatieplaatsen in het sociaal-cultureel werk was de afgelopen jaren vrij constant. In 2001 ging het om 11.977 FTE's, met een bezetting van 1,94 persoon per FTE. Dat betekent dat er in het sociaal-cultureel werk ruim 23.000 personen werkzaam zijn. Het aantal additionele werknemers in brede welzijnsinstellingen (op basis van bijvoorbeeld WIW- en ID-banen) beliep in 2001 iets meer dan 5000. Het valt echter niet te becijferen hoeveel van hen er werkzaam waren in het sociaal-cultureel werk. Volgens onderzoek van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) is ongeveer 14,7 procent van de werknemers in het sociaal-cultureel werk additioneel; dat zou neerkomen op circa 3100 medewerkers (VWS 2003a: 13). De brutoloonsom bedroeg in 1998 en 1999 iets meer dan 430 miljoen euro, maar steeg in 2000 met bijna een zesde tot meer dan 500 miljoen euro. Opmerkelijk is het hoge aandeel vrouwelijke werknemers in de sector: ongeveer driekwart. In totaal leverden die ruim 23.000 werknemers in 2001 ruim 10 miljoen uren werk aan ruim 11 miljoen deelnemers.

Gestructureerde zorg voor de kwaliteit van de dienstverlening in het sociaal-cultureel werk staat nog in de kinderschoenen. Aan het einde van de jaren negentig ontwikkelde de brancheorganisatie MO-groep een 'referentiemodel', waarmee in enkele gemeenten en instellingen een pilot is uitgevoerd. Daarnaast heeft de directeurenvereniging Verdiwel productdefinities opgesteld die zijn gekoppeld aan de 'algemene dienstenindeling welzijn' van het Nederlands Insti-

tuut voor Zorg en Welzijn (NIZW). Daarmee ontstaat een begin van overeenstemming over de benaming van producten en diensten. Ook het project Welzijns Informatie Landelijk en Lokaal (WILL, zie paragraaf 2.3) draagt daartoe als het goed is bij. Vanaf 2004 is het door VWS gefinancierde programma 'Kwaliteitszorg sociaal-cultureel werk en welzijn ouderen' operationeel. Doel van het programma is een intern samenhangend en integraal kwaliteitssysteem in te voeren, onder meer op basis van interne toetsing en zelfevaluatie via het INK-model.

2.2.6 KINDEROPVANG ANNO 2004

Kinderopvang is "het in georganiseerd verband tegen vergoeding verzorgen en opvoeden van kinderen in de leeftijd van nul tot twaalf jaar door anderen dan de eigen ouders, pleeg- of stiefouders op uren dat deze zelf hiervoor wegens werk of studie niet beschikbaar zijn" (VWS 2004). Die opvang wordt geleverd in kinderdagverblijven voor 0-3-jarigen, buiten- en naschoolse opvang voor 4-12-jarigen en gastouderbureaus voor 0-12-jarigen.

Er zijn in Nederland momenteel ongeveer 1200 instellingen voor kinderopvang, die op ruim 4200 locaties hun diensten aanbieden. Het aantal opvangplaatsen is de afgelopen jaren meer dan verachtvoudigd: van 22.500 plaatsen in 1989 naar ruim 185.000 in 2003. Deze plaatsen worden meervoudig bezet, aangezien maar weinig kinderen vijf dagen per week worden opgevangen. Het aantal kinderen dat van kinderopvang gebruikmaakt, steeg in diezelfde periode van bijna 40.000 naar ruim 323.000. Het gaat daarbij om dagopvang, gastouderbureaus en buitenschoolse opvang. Beperken we ons tot de dagopvang, dan steeg het aantal kinderen van 0-3 jaar dat van kinderopvang gebruikmaakt van bijna 32.000 naar bijna 215.000. Dat betekent dat ruim 20 procent van de kinderen van 0-3 jaar gebruikmaakt van de kinderopvang. Hoe spectaculair die stijging ook is, Nederland kan nog steeds niet concurreren met de Europese koplopers Denemarken en Zweden, met respectievelijk 74 en 48 procent (Van IJzendoorn et al. 2004).

Er werkten in 2001 in de Nederlandse kinderopvang ruim 43.000 mensen op ruim 26.000 arbeidsplaatsen (een bezetting van 1,64%). De werkgelegenheid in de sector krimpt echter. Volgens een schatting van het Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang ging het einde 2003 om nog maar 37.000 werknemers.

Financiering en kwaliteit

De financiering van de kinderopvang vindt plaats uit verschillende bronnen. Ouders betalen zelf doorgaans een deel en werkgevers leveren een financiële bijdrage (veelal volgens CAO-bepalingen). Daarnaast bestaan er enkele overheidsregelingen: de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (tot medio 2003 onder beheer van het ministerie van VWS, daarna overgegaan naar het ministerie van SZW), de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (een subsidieregeling onder beheer van SZW bedoeld voor alleenstaande ouders met een uitkering op bijstandsniveau)

en verschillende bijdragen van de gemeenten. In totaal ging in de kinderopvang in het jaar 2001 een bedrag van ruim 1 miljard euro om.

Onder aanmoediging van het ministerie van VWS is sinds enkele jaren de zorg voor de kwaliteit van de kinderopvang in opmars. Sinds 1995 worden in het project 'Klein kapitaal' (geregisseerd en uitgevoerd door de werkgeversorganisatie MO-groep) kwaliteitsnormen ontwikkeld voor de kinderopvang. Vanaf 1999 kunnen instellingen voor kinderopvang een 'Certificatieschema kinderopvang' aanvragen. Binnen een jaar was bijna 80 procent van de instellingen bezig een kwaliteitssysteem te ontwikkelen, en in 2002 waren 52 instellingen (met in totaal 26.200 kindplaatsen) gecertificeerd. De kleine instellingen lijken bij deze certificatie iets achter te lopen.

In 2001 deed de Consumentenbond onderzoek onder gebruikers van kinderopvang. Over de kinderdagverblijven bleken de ouders in het algemeen tevreden, veel meer dan over de buitenschoolse opvang. Een op de drie ouders heeft de opvang niet naar eigen voorkeur kunnen regelen. Zij willen vooral opvang op andere tijden of op een andere locatie. Meer dan de helft van de ouders zou meer flexibiliteit willen in de kinderopvang, bijvoorbeeld een dag ruilen of incidenteel een extra dag opvang. Ruim 80 procent van de ouders wil meer samenwerking tussen kinderopvang, buitenschoolse opvang en school op een en dezelfde locatie.

Onlangs is een landelijk tevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder circa 400 ouders (Jongsma en Smit 2003). Doorgaans waren zij zeer tevreden over hun contact met leidsters in het kinderdagverblijf van hun kind. Ongeveer 95 procent van de ouders vindt dat hun kind zich thuis voelt in de groep en dat de leidsters goed voor de kinderen zorgen en oog hebben voor de vragen en wensen van ouders. Bij de keuze voor een kinderdagverblijf staat voor bijna de helft van de ouders het belang van het kind voorop, al hebben ze ook zo hun eigen belangen: het positiefst zijn ouders over de zekerheid dat ze opvang hebben tijdens werktijden.

2.3 DE LOGICA'S VAN DE WELZIJNSSECTOR

In de vorige paragraaf is de ontwikkelingsgang van het sociaal-cultureel werk en de kinderopvang beschreven. Per fase is die ontwikkelingsgang samengevat in termen van de drie logica's die centraal staan in het WRR-project *Bewijzen van goede dienstverlening*. In deze paragraaf draaien we de benadering een kwartslag, door de drie logica's successievelijk te hanteren bij het analyseren van deze sector.

2.3.1 INSTITUTIONELE LOGICA

Uit de hiervoor geschetste historische ontwikkeling bleek dat de instellingen voor sociaal-cultureel werk voor de Tweede Wereldoorlog en de eerste jaren daarna zwak geïnstitutionaliseerd begonnen: het accent lag op het uitvoerende

werk, de leiding van de instellingen lag in handen van bestuurders of andere welwillende amateurs, die het 'regelwerk' doorgaans naast hun uitvoerende taken deden. Zolang de instellingen waren ingebed in de zuilen was dat geen probleem. Eventuele financiële tekorten of andere problemen werden in de levensbeschouwelijke achterban opgelost. Er viel bovendien in de – doorgaans kleine – instellingen niet zo heel veel te managen. Pas vanaf het midden van de jaren vijftig kwam daar verandering in: het aantal instellingen groeide, de instellingen werden groter, ze kregen ruimere financiële mogelijkheden en namen meer betaalde krachten in dienst. De oude institutionele logica (sterk verbonden met de levensbeschouwelijke zuilen) voldeed nog even, al begon zij wel te kraken in haar voegen.

Nog sterker werd dat toen de instellingen werden opgenomen in de hogere doelen van het welzijnsproject, hetgeen precies plaatsvond op het moment dat de zuilen in hoog tempo afbrokkelden. De verkregen subsidies moesten goed worden besteed en door de verruimde financiële mogelijkheden viel er meer te managen: personeelsbeleid, accommodatiebeleid, financieel beleid en in zekere mate ook inhoudelijk beleid. Die laatste vorm van beleid lag immers grotendeels in handen van de uitvoerders, die doorgaans naar eigen inzichten te werk konden gaan.

Onder invloed van de Kaderwet specifiek welzijn (die nooit echt wet werd, maar enige tijd belangrijke invloed uitoefende op de institutionele logica van de welzijnssector) bereikte de administratieve last van de welzijnsinstellingen een voorlopig toppunt. Er kwamen rijksbijdrageregelingen waarvoor de instellingen plannen moesten maken, niet zozeer met de rijksoverheid als wel met de gemeentelijke overheid. De laatste ging zich – deels onder druk van het Rijk, deels door een eigen streven meer greep op het lokaal beleid te krijgen – steeds sterker manifesteren als de eigenlijke welzijnsbeleidsmaker. In de Welzijnswet van 1987 (en 1994) kreeg de lokale overheid ook nadrukkelijk die opdracht. Binnen twee decennia was het sociaal-cultureel werk ontzuild en via de omweg van rijksfinanciering in een lokale *bestuurlijke* gemeenschap terechtgekomen. Het werd weliswaar geen onderdeel van het gemeentelijk apparaat, maar diende daarmee wel een nauwe relatie te onderhouden.

Wat betekende dat nu voor de institutionele logica? Ten eerste dat het instellingsmanagement diende te professionaliseren. De gemeenten konden en wilden alleen zakendoen met contractpartners die goed aanspreekbaar waren. Onder gemeentelijke druk vond dan ook een omvangrijke schaalvergroting en taakverbreding plaats: vele kleine, vaak monofunctionele en niet-territoriaal georiënteerde instellingen gingen op in grotere, multifunctionele welzijnsinstellingen met een territoriale verantwoordelijkheid. Met deze instellingen wilden de gemeenten een nieuwe financiële verhouding aangaan.

Tot het einde van de jaren tachtig waren diverse vormen van *inputfinanciering* de regel: de gemeente financierde de productiemiddelen zelf: gebouwen, personeel,

materialen. Men vertrouwde erop dat met die middelen nuttige diensten werden geleverd. Gaandeweg verschoof dat naar *throughputfinanciering*. De gemeente financierde dan het dienstverleningsproces – de inzet van medewerkers, de openstelling van de gebouwen – waarbij de instelling een inspanningsverplichting aanging om de gewenste diensten te leveren. Op de achtergrond speelde de wens van veel lokale bestuurders (en instellingsdirecties) om op den duur over te gaan tot *outputfinanciering* of zelfs *outcomefinanciering*. Werd de instelling in het eerste geval afgerekend op duidelijk omschreven prestaties in de vorm van producten of diensten, in het tweede geval ging het om de maatschappelijke verandering die optrad onder invloed van die producten of diensten.

Output of outcome?

Na bijna vijftien jaar pogingen om af te komen van inputfinanciering is de afgelopen jaren gaandeweg consensus ontstaan over de vormgeving van de financiële relaties tussen instellingen en (lokale) overheid. Het kernbegrip is *beleidsgestuurde contractfinanciering*. In essentie is die vorm van financiering in tien stappen samen te vatten:

1 Instellingen voeden de gemeente met opvattingen over de behoeften in de lokale samenleving.
2 De gemeente formuleert beleid op hoofdlijnen.
3 De gemeente bepaalt op basis van een marktanalyse welke instellingen een aanvraag mogen indienen.
4 De instellingen formuleren een activiteitenaanbod dat aansluit bij het door de gemeente geformuleerde beleid.
5 De gemeente beoordeelt het aanbod.
6 Gemeente en instellingen onderhandelen over het aanbod.
7 De uitkomst van de onderhandelingen wordt vastgelegd in meetbare producten en resultaten.
8 De instellingen voeren uit en zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. Tussentijds vindt overleg plaats over de bedrijfsvoering en de realisatie.
9 De instellingen leggen achteraf verantwoording af over activiteiten, resultaten en effecten.
10 De gemeente controleert achteraf de uitvoering en de realisatie.

Onlangs onderzocht adviesbureau Berenschot de stand van zaken door per stap van deze beleidsgestuurde contractfinanciering aan te geven hoever de praktijk van de theorie afstaat. De balans is ietwat ontnuchterend (Wiendels en Jansen 2003).

1 De instellingen leveren hun informatie over de lokale samenleving weinig gestructureerd, doorgaans ad hoc en informeel. Dat komt onder meer doordat de gemeenten er niet naar op zoek zijn en omdat er nog steeds veel kleine instellingen zijn die deze informatie helemaal niet kunnen leveren.
2 Slechts ongeveer een op de drie gemeenten heeft een overkoepelende visie op welzijnsbeleid vastgesteld, terwijl een op de zeven gemeenten zelfs toegeeft niet op papier te hebben gezet welke maatschappelijke ontwikkelingen ze gewenst vindt. De instellingen klagen dan ook dat de gemeente niet duidelijk is over haar prioriteiten en vooral: over wat géén prioriteit heeft.

3 De gemeenten hebben veel belangstelling voor marktwerking in het lokale sociaal beleid, maar bij slechts een kwart is de marktanalyse onderdeel van de subsidiecyclus. De meeste gemeenten werken met een vaste partner en dat is ook degene die een subsidieaanvraag mag indienen. Een marktanalyse vindt eigenlijk alleen plaats als het gaat om projecten, om ernstig disfunctionerende instellingen en om nieuwe wijken.
4 In de werkplannen van de instellingen is het gemeentelijk beleid maar zeer ten dele terug te vinden. Dat komt niet alleen doordat de instellingen soms niet eens op de hoogte zijn van de beleidsprioriteiten van de 'eigen' gemeente, maar ook doordat slechts een kleine minderheid van de gemeenten (22%) de instellingen een expliciete vraagstelling of opdracht meegeeft voor een subsidieaanvraag.
5 De beoordeling van de subsidieaanvraag vindt weinig gestructureerd plaats, met relatief veel aandacht voor de formele en financiële vereisten en relatief weinig aandacht voor de inhoud.
6 Onderhandelingen vinden nauwelijks plaats. Voor de meeste gemeenten is het geen expliciete stap in het proces; sommige gaan zelfs zover dat ze eenzijdig vaststellen dat de instelling meer of andere diensten moet leveren dan deze zelf had aangeboden. In zeer veel gevallen komt de tekst van de subsidieaanvraag ongewijzigd in de subsidiebeschikking terecht.
7 Het is niet verwonderlijk dat de gemeente altijd zo'n subsidiebeschikking afgeeft: dat is immers wettelijk voorgeschreven. De inhoud van die beschikking is echter beperkt. Slechts iets meer dan een kwart van de gemeenten zegt de resultaten in meetbare vorm vast te leggen, terwijl minder dan een op de tien (8,7%) dat van de effecten zegt. Dat impliceert dat het in de grote meerderheid van de subsidierelaties onmogelijk is om achteraf objectief vast te stellen of een instelling voldaan heeft aan haar verplichtingen.
8 Een positieve constatering: als het gaat om bemoeienis met de bedrijfsvoering blijken gemeenten en instellingen redelijk rolvast; de gemeenten houden zich nauwelijks bezig met de input en de *throughput*.
9 Echter: ook de output onttrekt zich aan hun gezichtsveld. De instellingen leveren weliswaar hun jaarverslagen en jaarrekeningen, maar die bieden lang niet altijd de informatie die de gemeenten nodig hebben. Bijna driekwart van de gemeenten (72%) geeft aan geen inzicht te hebben in de effecten die worden gehaald door de gesubsidieerde instellingen. Gezien het ontbreken van afspraken daarover is dat geen wonder, maar er zijn meer oorzaken. De meeste instellingen rapporteren over kostensoorten (personeel, huisvesting, enz.) die niet te herleiden zijn tot de geleverde diensten.
10 Ten slotte: controle en evaluatie zijn geconcentreerd op de financiële kant: is de instelling binnen het budget gebleven en is er wellicht zelfs wat geld over?

Complexer

De voorgaande schets is een momentopname, die bovendien inzoomt op de (nog relatief overzichtelijke) relatie tussen één gemeente en één aanbieder. In werkelijkheid is de situatie aanzienlijk complexer.

De meeste welzijnsinstellingen hebben verschillende financiers. De 'eigen' gemeente is weliswaar doorgaans verreweg de grootste, maar veel instellingen zijn werkzaam in verschillende gemeenten en boren daarnaast (veelal op projectbasis) andere financieringsbronnen aan, variërend van departementen tot particuliere fondsen. Dat vergt financieel beleid waarvoor veel welzijnsinstellingen onvoldoende geoutilleerd zijn.

Uit een ander onderzoek van Berenschot blijkt dat welzijnsinstellingen een veel te magere overhead hebben (Huijben et al. 2003). Ze besteden te weinig geld aan personeelsbeleid, informatisering, marketing en communicatie. De onderlinge verschillen zijn aanzienlijk, namelijk tussen 6 en 37 procent, maar het gemiddelde (17,6%) is nog niet de helft van de overhead bij vergelijkbare organisaties in andere delen van de publieke sector. Conclusie van de onderzoekers is "dat de huidige omvang van de overheadafdelingen van veel welzijnsinstellingen te laag is om de taken goed te kunnen uitvoeren". Daarmee laten zij kansen liggen, onder meer om maatschappelijke *issues* waarop ze goed zicht hebben (vereenzaming, probleemjongeren, integratie) onder de aandacht te brengen van degenen die daarvoor het lokaal sociaal beleid worden geacht te formuleren.

Eerder werd erop gewezen dat kinderopvang zijn wortels mede heeft in het sociaal-cultureel werk. De capaciteitsgroei van de kinderopvang is grotendeels gerealiseerd door plaatselijke welzijnsinstellingen. Kinderopvang was in de jaren negentig een groeimarkt en voor welzijnsinstellingen was het dan ook een 'melkkoe'. Met de 'winst' die werd behaald op de kinderopvang werden indirect tekorten op andere activiteiten gedekt. Door de economische recessie ontstaat in de kinderopvang echter onderbezetting. Bovendien bepaalt de WBK dat de kinderopvang niet langer een gesubsidieerde maatschappelijke voorziening is, maar een commerciële dienst; dat impliceert onder meer dat er een ontvlechting dient plaats te vinden van de instellingen voor kinderopvang en de door de gemeente gesubsidieerde instellingen. De WBK is nog geen wet, maar nu al doet die combinatie haar voor welzijnsinstellingen vernietigende werk. Zowel het failliet van de Stichting Welzijn Zeeburg als daarna dat van de Stichting Alcides is onder meer hieraan toe te schrijven.

Aan een essentiële voorwaarde voor een heldere relatie tussen overheid en welzijnsinstelling wordt al lange tijd gewerkt: de definiëring van de producten en diensten waarom het gaat. Al van het midden van de jaren tachtig dateren de pogingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om die definities vast te leggen in een Gemeenschappelijk functioneel ontwerp (GFO). Bij de instellingen sloten de daarin gebruikte definities echter te weinig aan. Vanuit de wereld van de aanbieders werden soortgelijke pogingen gedaan in het Gemeenschappelijk Informatiemodel (GIM), ontwikkeld door het NIZW en het model Uniforme aanpak voor productsubsidiëring, dat werd uitgedacht door de Vereniging van directeuren van welzijnsinstellingen (Verdiwel). In de loop der jaren werd het VWS duidelijk dat die gescheiden trajecten niet zouden leiden tot een gezamenlijke taal. Onder druk van het departement en in samenspraak met

partijen in het veld ging daarop het WILL-project van start. Doel van dit project is "dat gemeenten en lokale instellingen het voortouw nemen in het gezamenlijk ontwikkelen en gebruiken van landelijk geaccepteerde instrumenten voor het definiëren, meten en waarderen van prestaties bij de contractering en uitvoering van welzijnswerk". Daartoe zijn momenteel in achttien gemeenten zogeheten 'lokale combinaties' (van aanbieders en lokale overheid) bezig *pilots* uit te voeren. Volgens het WILL-project zijn productdefinities essentieel, niet alleen voor subsidierelaties maar ook voor een positionering op de markt. Hoewel niemand het nut van een zekere eenheid van taal zal bestrijden, lijkt het benoemen van het welzijnswerk in termen van producten van zeer betrekkelijke waarde. Daarop zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk nog worden teruggekomen.

Marktwerking?

De stapsgewijze verschuiving van de klassieke inputfinanciering naar beleidsgestuurde contractfinanciering materialiseerde een omslag: steeds minder werden welzijnsinstellingen opgevat als uitvoeringsorganen van de overheid, steeds meer moesten zij zich gaan gedragen als marktpartijen. Al voor de jaren negentig aanbraken, was er sprake van een toenemende oriëntatie op 'de markt'. In brede kringen was de verwachting dat een marktconforme organisatie van het welzijnswerk een effectief middel zou zijn tegen de al te grote 'zachtheid' van de sector. In de praktijk leidde dat – naast de zoektocht naar andere financieringsbronnen en een andere relatie met de overheid – met name tot een omarming van de markt als *metafoor*. De buurthuiscoördinatoren gingen zich anders kleden, schaften een diplomatenkoffertje aan, kregen de functie van directeur (en nog later die van raad van bestuur). Dat leidde enerzijds tot een groter kostenbewustzijn, anderzijds tot verhoging van de uitgaven aan overhead. Verder bleef er veel bij het oude.

Een essentiële vraag is in hoeverre het welzijnswerk überhaupt te 'vermarkten' is. In opdracht van het ministerie van VWS en de werkgeversvereniging in de sector (destijds nog met de naam Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector, VOG) heeft de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (SEO) in 1998 onderzoek gedaan naar de economische betekenis van het sociaal-cultureel werk. Daarbij komt ook de vraag naar mogelijke marktwerking aan de orde (Van Buiren et al. 1998).

De SEO constateert dat de sector "aanzienlijke baten met zich meebrengt, waardoor investeringen in deze sector de economie als geheel ten goede komen". Tegelijkertijd zien de onderzoekers de markt op dit gebied falen. De 'producten' van het sociaal-cultureel werk zijn goederen die de markt ook zou kunnen produceren, maar er is voor individuele producenten onvoldoende rendement op te behalen, terwijl de productie voor de samenleving als geheel wel degelijk rendabel is. Dat komt onder meer doordat de productie en consumptie ervan kosten en baten met zich meebrengen die op de markt niet in de prijs tot uitdrukking kunnen komen. Als de werkelijke kostprijs in rekening zou worden gebracht, zouden vele afnemers zich afkeren.[4] Aan afnemers van diensten van

het sociaal-cultureel werk kan hooguit een bijdrage worden gevraagd voor de dienst waarvan zij als individu rechtstreeks profiteren. Het is niet redelijk te verwachten dat zij bereid zijn als individu te betalen voor de zogeheten 'externe effecten' van het sociaal-cultureel werk. Alleen de overheid kan de maatschappij daarvoor laten betalen door middel van belastingheffing, waaruit vervolgens het sociaal-cultureel werk wordt gefinancierd. Zulke externe effecten zijn bijvoorbeeld sociale cohesie, vermindering van vereenzaming, maar ook van overlast en criminaliteit.

In grote lijnen geldt dezelfde redenering voor de kinderopvang. Voor individuele ouders is die dienst aantrekkelijk omdat deze hen in staat stelt arbeid en zorg beter te combineren en omdat ze pedagogische effecten verwachten (een sociaal beter functionerend kind). Dat kinderopvang daarnaast bijdraagt tot een hogere arbeidsparticipatie, hogere belastinginkomsten, een soepeler functionerende arbeidsmarkt, vermindering van sociaal isolement en een verbeterde signalering van vroegtijdige ontwikkelingsstoornissen, is niet hun zaak, maar die van werkgevers en overheid. Kinderopvang leent zich beter voor vermarkting dan sociaal-cultureel werk, maar ook bij kinderopvang kunnen externe effecten verloren gaan als ze geheel aan de markt zou worden overgelaten.

Tot een soortgelijke conclusie komt Tonkens (2003). Zij wijst erop dat marktwerking aan een aantal voorwaarden gebonden is. Er moeten veel concurrerende leveranciers zijn en er dienen preferentieverschillen te bestaan die erkend en legitiem zijn; verder dient de markt transparant te zijn en moeten er stabiele en niet te hoge transparantiekosten zijn. Als aan deze voorwaarden niet is voldaan en ook niet kan worden voldaan, is marktwerking niet wenselijk, concludeert Tonkens. Kortom: een strikte vermarkting van het sociaal-cultureel werk is mogelijk noch wenselijk.

Maar zelfs aan het schuiven in die richting zijn omvangrijke praktische risico's verbonden. Dat ondervinden overheden aan den lijve zodra ze delen van het sociaal-cultureel werk willen uitbesteden. De argumenten pro zijn dat er verfrissing en verjonging optreedt; de mogelijk versteende relatie met de plaatselijke instelling kan worden opengebroken, mede doordat er een vorm van concurrentie ontstaat. Het is de vraag of die voordelen opwegen tegen de nadelen. Zo leidt uitbesteding tot vernietiging van 'sociaal kapitaal' (in de vorm van netwerken, vrijwilligers en informele contacten) en tot omvangrijke nieuwe uitgaven (in onder meer wachtgelden) en investeringen (in bijvoorbeeld gebouwen als die eigendom zijn van de oude instelling). Ook de politieke 'kosten' (stemmenverlies door boze achterbannen) kunnen hoog zijn. Over de kosten voor de gepasseerde 'oude' instelling hebben we het dan nog niet eens.

Toch is er geen reden om vermarkting voor de gehele welzijnssector af te wijzen. Binnen het sociaal-cultureel werk en in de kinderopvang zijn er vormen van dienstverlening aan te wijzen waar van de individuele afnemers een bijdrage kan worden gevraagd omdat ze naast collectieve ook individuele baten hebben.

Vermarkting biedt daar mogelijkheden om de positie van de vragers en van de aanbieders te versterken, twee aspecten die onder de oude verhoudingen zwak waren ontwikkeld. In paragraaf 2.5, waar een voorstel wordt gedaan voor nieuwe vormen van *governance*, wordt hierop teruggekomen.

Voordat we overgaan tot een nadere analyse van de provisielogica volgt hier nog een enkele kanttekening bij de kwalificatie 'zwak geïnstitutionaliseerd'. Daar hangt een luchtje aan: ze lijkt uit te drukken dat het beter zou zijn geweest als de sector sterker was geïnstitutionaliseerd. Er is echter reden om dat te betwijfelen (Engbersen en Sprinkhuizen 1999). Juist de geringe institutionele verankering stelde de sector in staat snel te anticiperen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Toen bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie van vrouwen diende te stijgen, waren de buurthuizen de bakermat bij uitstek om in een hoog tempo de kinderopvang uit te breiden. En toen inburgering van nieuwkomers een robuust beleidsdoel werd, kon die voortbouwen op de experimenten met taalcursussen en andere vormen van basiseducatie die het sociaal-cultureel werk had uitgevoerd. Ook het paradigma van de activerende verzorgingsstaat heeft een deel van zijn wortels in de traditie van *community organization* en burgerparticipatie die vanaf de jaren vijftig de harde kern vormen van het opbouwwerk. Kennelijk functioneert de welzijnssector niet als een statische eenheid, maar eveneens als een broedplaats van nieuwe initiatieven.

2.3.2 PROVISIELOGICA

In de zwak geïnstitutionaliseerde welzijnssector van vóór en vlak ná de Tweede Wereldoorlog begon ook de professionalisering zwak. Het werk in de club- en buurthuizen was iets voor mensen die van aanpakken wisten en er aanleg voor hadden. De mogelijkheden om die aanleg op een opleiding verder te ontwikkelen, waren nog schaars. Dat werd pas een probleem toen het werk onder invloed van de eerste overheidssubsidies begon te groeien. Het reservoir natuurtalenten was snel leeg en het bleek moeilijk om beroepskrachten te vinden. Dat was overigens geen wonder, gezien de lage betaling, de slechte rechtspositie, de onregelmatige werktijden, de lage beroepsstatus en het onduidelijke beroepsprofiel. Bijgevolg draaide het werk lange tijd primair op de inspanning van vrijwilligers. Pas in 1960-1961 kwamen de eerste afgestudeerden van de hogere beroepsopleiding tot 'cultureel werker' (die overigens pas twee jaar later werd erkend). Het accent lag in die jaren op de organisatieontwikkeling en institutionalisering van de sector in wording.

In de loop van de jaren vijftig en zestig stelde de overheid steeds vaker opleidingseisen als voorwaarde voor het in dienst nemen van beroepskrachten. Dat gaf een impuls aan de professionalisering. Deze beroepskrachten kwamen steeds verder af te staan van de levensbeschouwelijke koepels die aanvankelijk hun natuurlijke achterban vormden. Toen de ontzuiling doorzette, leverde dat voor de professionals meer ruimte op, die zij optimaal benutten: binnen enkele jaren voerden ze de boventoon in de instellingen voor sociaal-cultureel werk. Die

rugwind vertaalde zich echter niet in een sterke professionalisering. Zelfs de voorvechters van deze professionalisering zagen het meest in een 'open beroep', waarvan zij expliciet meenden dat er geen duidelijke deskundigheidseisen aan konden of moesten worden gesteld. Dat leidde er onder meer toe dat de beroepskrachten zich meer oriënteerden op de vakbeweging dan op een beroepsvereniging.

Die relatief zwakke professionalisering kwam rond 1980 bovendien nog onder zwaar vuur te liggen toen de Amsterdamse filosoof/andragoloog Achterhuis – in navolging van onder meer Illich – betoogde dat welzijnswerkers in feite de scheppers van de welzijnsnood waren. Op dat betoog viel genoeg af te dingen, maar vanuit de hoek van de professionele welzijnswerkers kwam dat antwoord niet. Kennelijk was er vanuit de vakbondsoriëntatie en de opvatting van het 'open beroep' niet veel weerwoord mogelijk. Dit kwam ook doordat Achterhuis de grote doelen van het welzijnsproject uitspeelde tegen de kleine resultaten van het concrete welzijnswerk, en dat in een periode dat het grote welzijnsproject op zijn laatste benen liep. Steeds minder politici en professionals geloofden in de mogelijkheid om de zelfontplooiing van burgers te bevorderen met behulp van professionele interventies. In het liberale mensbeeld dat langzamerhand dominant werd, was dat een aangelegenheid die uitsluitend door burgers zelf kon worden gerealiseerd (Tonkens 1999; Duyvendak 1999). Soortgelijk was het effect van het door WVC-minister Brinkman actief uitgedragen, conservatieve idee van de 'zorgzame samenleving': ook daarin waren het de burgers zelf die het moesten doen.

Met de decentralisatie van het welzijnswerk via de Welzijnswet verdween het grootste deel van de landelijke aandacht voor professionalisering. De nieuwe machthebbers – de gemeenten – zagen het liefst eerst het management professionaliseren, zodat ze volwaardige gesprekspartners hadden bij het 'wegzetten' van de subsidies. Bovendien was er een permanente financiële druk, die maakte dat zoveel mogelijk taken – ook de taken die eerder door professionals werden uitgevoerd – werden overgelaten aan vrijwilligers of aan werknemers die op basis van een regeling voor additionele arbeid waren tewerkgesteld.

Het lijkt voor de hand te liggen om de ontwikkeling van de professionaliteit te beschrijven in termen van *taylorisering*, een proces dat zich in veel andere maatschappelijke sectoren heeft voltrokken. In die optiek zou het zo zijn dat er aanvankelijk een ambachtelijk stadium was, waarna het werk in het kader van het welzijnsproject en de daaropvolgende decentralisatie meer gestandaardiseerd raakte om de afgelopen jaren in een staat van post- of neotaylorisering terecht te komen. Het sociaal-cultureel werk lijkt zich echter anders te ontwikkelen. Het ambachtelijke 'stadium' zet zich tot heden voort, pas de laatste jaren wordt gezocht naar standaardisering in de vorm van *evidence based* werken – en dat nog op geïsoleerde plekken. In de kinderopvang lijkt standaardisatie van het professioneel handelen wél in grotere mate regel te zijn, terwijl ook *benchmarking* en kwaliteitsbeleid er verder zijn ontwikkeld. Dat zou ermee te maken kunnen

hebben dat grote delen van het welzijnswerk zich vanwege hun normatieve karakter minder goed lenen voor standaardisering.

Al met al is het actuele beeld van de professie niet florissant als we de vijf dimensies langsgaan die Freidson (2001) hanteert bij het beoordelen van de graad van professionalisering:

1 De *body of knowledge and skills* is weinig ontwikkeld. Systematische bemoeienis van de wetenschap is – op het korte spoor van de andragologie na – achterwege gebleven. De aanzetten tot kennisontwikkeling zijn gefragmenteerd. Voor het opbouwwerk geldt dat iets minder dan voor het sociaal-cultureel werk, maar ook daar is weinig systematische kennis voorhanden. Net toen in 1970 de studierichting andragologie tot ontwikkeling kwam, werd in de professionele praktijk geobjectiveerde kennis een verdacht fenomeen: de professionals werden geacht vooral naar hun cliënten te luisteren en niet te paternalistisch te zijn. Aan het eind van de jaren tachtig werd andragologie uit het Academisch Statuut geschrapt, een verlies dat maar ten dele kon worden gecompenseerd door bijzondere leerstoelen voor opbouwwerk, maatschappelijk werk en maatschappelijke activering.
2 De *arbeidsdeling* is zwak. Het beroep is ontwikkeld vanuit en bestaat ook heden nog naast het vrijwilligerswerk, hetgeen niet bijdraagt tot een hoge status. Bovendien wilden aanvankelijk de zuilen en de rijksoverheid en later het management er een sterke greep op houden.
3 De *arbeidsmarkt* wordt niet afgeschermd. In de traditie van het sociaal-cultureel werk is nooit gestreefd naar een gesloten professionalisering. Voor opbouwwerkers bestaat wel een beroepsregister, maar registratie is zelden een functie-eis en leidt dus niet tot controle op de arbeidsmarkt.
4 *Opleiding en training* spelen slechts een beperkte en bovendien tamelijk versnipperde rol bij de ontwikkeling van de professionaliteit.
5 De *beroepsideologie* is sterk van de maatschappelijke context afhankelijk en labiel. Het professionele zelfvertrouwen is laag (Freidson 2001; Spierts 2004; Kremer en Verplanke 2004; Tonkens 2003).

Met de professionalisering in de kinderopvang is het bepaald niet beter gesteld. In tegenstelling tot de leerkrachten in het onderwijs beschikken de begeleiders in de kinderopvang sinds enkele jaren doorgaans slechts over een mbo-opleiding (sociaal-pedagogisch werker). De betaling van de professionals in de kinderopvang blijft achter bij die in het onderwijs en de carrièremogelijkheden zijn gering. Zowel oorzaak als gevolg daarvan is dat het werk traditioneel vooral door vrouwen wordt uitgevoerd.

Normatief en in spagaat

De professionaliteit van het welzijnswerk is niet te analyseren buiten de politiek-maatschappelijke vraag waarop het een antwoord diende te formuleren (Koenis 1993). De kern van die politieke vraag was niet altijd duidelijk. Aanvankelijk ging het om het aanpassen van onmaatschappelijken aan de van bovenaf gegeven maatschappelijke orde, vervolgens juist om het begeleiden van burgers bij het

ontwikkelen van een eigen identiteit, ook als die zich tegen de maatschappelijke orde keerde. Duidelijk is wel dat er steeds een professionaliteit werd gevergd met een normatief karakter. Het gaat zelden om alleen maar 'diensten leveren', de inhoud van de professionaliteit heeft altijd óók te maken met de inrichting van de samenleving. Dat leidde er in de geschiedenis van het welzijnswerk toe dat de professional regelmatig werd en wordt afgerekend op de politieke opdrachten van de voorbije periode, of het nu om onmaatschappelijkheidsbestrijding of om zelfontplooiing gaat.

Juist dat normatieve karakter zou kunnen verklaren waarom de discussie over professionalisering in het sociaal-cultureel werk een andere inhoud kreeg dan in de kinderopvang. Staat in het sociaal-cultureel werk zowel de normatieve inhoud als de noodzaak van de professionaliteit ter discussie, in de kinderopvang gaat het eigenlijk alleen om het tweede: men vraagt zich af of het wel noodzakelijk is dat kinderleidsters zo hoog geprofessionaliseerd zijn.

Door de *governance* die vanaf de jaren tachtig tot ontwikkeling kwam, raakten de professionals bovendien in een klem, die door Tonkens (2003) ook wel wordt aangeduid als een spagaat: "Overheid en burgers (cliënten, patiënten, ouders) trekken steeds harder aan hen, maar ze doen dat van verschillende kanten." De ideologie van de marktwerking zadelt de professional op met steeds stringentere vormen van afrekening en een steeds geringere discretionaire ruimte, terwijl de burger veeleisender wordt en volstrekt op maat bediend wenst te worden. De beroepskracht zou hiervan de dupe zijn. Ook hier lijkt zich de zwakke – of zelfs 'open' – professionalisering te wreken: de beroepskrachten hebben weinig middelen om zich te beschermen tegen de eisen van instellingen of klanten. Daar staat tegenover dat de professional deze ongetwijfeld tegenstrijdige eisen in de praktijk redelijk kan verzoenen en de strijdigheid zelfs kan benutten om zijn eigen autonomie te waarborgen (Kremer en Verplanke 2004).

Indicatief voor de zwakte van de professionalisering is de aanhoudende discussie over de naamgeving van de beroepen. Na de omvangrijke reorganisatie van de sociaal-agogische opleidingen in de jaren negentig lijkt de studierichting culturele en maatschappelijke vorming (CMV) de hofleverancier van het sociaal-cultureel en opbouwwerk te zijn geworden. In de praktijk blijken studenten zich nog wel aan te duiden als CMV'er, maar beroepskrachten blijken zich meer te identificeren met de oude benamingen. Ook in de personeelsadvertenties circuleren nog vaak functies als opbouwwerker, sociaal-cultureel werker of zelfs buurthuiswerker.

Intussen is al enige tijd een ander debat gaande: zouden niet alle beroepskrachten in de sociale sector (dus ook de maatschappelijk werkers, enz.) een gezamenlijke naam moeten kiezen zoals *social worker*? De voorstanders vermoeden dat daarmee betere garanties ontstaan voor integraal werken en voor multi-inzetbaarheid. Bovendien zou het beroep daarmee herkenbaarder worden. Critici menen daarentegen dat integraliteit niet afhankelijk is van de benaming van het beroep

en dat men de flexibiliteit ook binnen de bestaande beroepenstructuur kan verwezenlijken (Spierts 2000). Kortom: samenwerking en flexibiliteit zijn mooie doelen, maar de benaming social worker heb je daar niet voor nodig.

2.3.3 VRAAGLOGICA

'Wie wil er niet wel zijn?' Toch is de 'vraag' naar 'welzijn' een complex fenomeen. Zelden in de geschiedenis van het sociaal-cultureel werk is een voorziening of activiteit totstandgekomen op basis van een spontane, los van het aanbod gearticuleerde vraag. Veel vaker werd een voorziening in het leven geroepen of activiteit georganiseerd op grond van een veronderstelde vraag of een voor anderen vastgestelde noodzaak. De initiatiefnemers kwamen uit verschillende hoeken: ondernemers, liberalen, socialisten, christelijke charitas, humanisten, de verschillende overheden en de professionals. Tussen de veronderstelde vraag en de feitelijke vraag zat daarbij wel enige ruimte. De kinderopvang vormde hierop deels een uitzondering: daar was wel degelijk een actieve vraag, hoewel het ook daar de overheid was die een actieve rol speelde in het 'activeren' van de vraag.

In de vraag naar sociaal-cultureel werk zijn doorgaans verschillende lagen te zien. Het dichtst bij de oppervlakte is de vraag van de gebruiker van de voorziening of de deelnemer aan de activiteit. Immers: hij of zij moet iets in het aanbod zien, anders zal hij niet deelnemen. De voorzieningen of activiteiten worden immers niet onder dwang aangeboden, anders dan bijvoorbeeld detentie of reclassering. Onder die eerste vraag zit de 'vraag' van de lokale overheid en mogelijke andere financiers. Aan hun geldelijke bijdrage stellen zij bepaalde voorwaarden, die als vraag te zien is. Doorgaans is die vraag beschreven in termen van activiteiten met een zekere output. Eerder gaven we al aan dat deze vraag niet altijd goed ontwikkeld is. Onder die tweede vraag schuilt een algemeen maatschappelijke vraag naar bijvoorbeeld rust, sociale cohesie, tijdige signalering van sociale problematiek, ontmoetingsmogelijkheden en dergelijke.

Tussen die verschillende lagen kan een spanning bestaan. De maatschappelijke vraag kan normatief vanuit een breed belang ingaan tegen de vraag van de gebruiker. Evident is dat bijvoorbeeld als jongeren willen experimenteren met drugs, hun onderlinge relaties en hun verhouding met de buitenwereld. Hun behoefte kan op gespannen voet komen te staan met de maatschappelijke vraag naar openbare orde. Het jongerenwerk wordt er dan op uitgestuurd om tussen die 'vragen' een brug te slaan door een combinatie van agogische interventies en een hangplek.

Vraagsturing

Uit het voorbeeld van de 'hangjongeren' blijkt al dat het sociaal-cultureel werk een bijzondere relatie heeft met de gelaagde vraag. Ook historisch is die relatie bijzonder. Het club- en buurthuiswerk werd vooral in het grote welzijnsproject opgenomen omdat het de potentie werd toegeschreven dat het mensen kon

opvoeden tot waarachtig burgerschap, dat wil zeggen: tot mensen die langs democratische wegen helder hun vraag konden formuleren, zodat er een nette afweging kon plaatsvinden in de daartoe geëigende gremia. In dat licht kan de welzijnsplanning worden beschouwd als een poging tot institutionalisering van de *voice*, die onder het regime van de Welzijnswet werd verlegd naar *voice* via de kanalen van de representatieve democratie.

Bijzonder is ook de rol die het opbouwwerk in dit kader heeft gespeeld: het diende ervoor te zorgen dat bewoners van achterstandsgebieden als burgers participeerden in het beleid. Niet zelden leidde dat tot georganiseerde oppositie tegen dat beleid, zoals de geschiedenis van de eerste fase van de stadsvernieuwing duidelijk laat zien. De opbouwwerkers realiseerden daarmee in de jaren zestig en zeventig op het eerste oog een vraagsturing *avant la lettre*, door in opdracht van bewonersorganisaties hun werk te doen. Feitelijk is hier sprake van een nog langere traditie waarin sociaal-cultureel werkers in opdracht van levensbeschouwelijke gemeenschappen opereerden. Hier stuiten we echter op de grenzen van het begrip 'vraag' aangezien de professionals niet zelden zeer betuttelend en paternalistisch te werk gingen, daarmee veeleer een antwoord gevend op 'de maatschappelijke vraag' die wordt vastgesteld door machtigere partijen, dan op de preferenties van de gebruikers.

Anders gezegd: de gelaagdheid van de vraag maakt het onrealistisch om van 'vraagsturing' veel soelaas te verwachten. Immers: over welke vraag hebben we het? Dient de maatschappelijke vraag sturend te zijn? Of de vraag van de gebruikers? In de praktijk van de afgelopen jaren manifesteert zich met name de vraag daartussen – die van de gemeentelijke overheid – als sturend. De gemeente ziet zich daarbij als de enige instantie die in staat is om zowel de maatschappelijke vraag te verwoorden als namens de gebruiker te spreken. De marktideologie fungeert daarvoor als voertuig: de burger wordt *klant* en de gemeente collectieve *inkoper* of zelfs *aanbesteder* (die ook elders zijn diensten kan inkopen). Voor het management van de instellingen is dat al een moeilijke opgave: dat dient immers te concurreren zonder dat de vraag helder is. Nog meer gedupeerd is de professional die de achterliggende spanningen dient op te lossen. Hij of zij moet het de gebruiker naar de zin maken en in voorkomende gevallen tegelijk woordvoerder zijn van een maatschappelijke vraag die haaks kan staan op die van de gebruiker, daarbij in een gemeentelijk keurslijf van registratie en cijfermatige *accountability* gedrukt.

Een opmerkelijk verschil met de zorg is dat in de welzijnssector de cliëntenparticipatie nooit een wettelijke status heeft gekregen. In de jaren zeventig heeft de commissie-Van den Burg het democratisch functioneren van de gesubsidieerde instellingen in kaart gebracht en daarover geadviseerd. Deze adviezen zouden een plek krijgen in de Kaderwet specifiek welzijn, die er echter niet kwam. De Welzijnswet bevat over cliëntenraden en dergelijke geen bepalingen. Ook ontbreekt in de welzijnssector een regionale en nationale structuur van patiënten/cliëntenplatforms (zoals in de zorg). Een mogelijke voorwaarde voor *voice* op boveninstitutioneel niveau is daardoor niet aanwezig.

2.4 ANALYSE

Het aanwijzen van 'de klant' van de welzijnssector blijft een complexe onderneming. Voor sommige diensten van het sociaal-cultureel werk – zoals cursussen en ontmoetingsactiviteiten – lijkt dat op het eerste oog nog goed te doen: er zijn immers mensen die van die diensten gebruikmaken en die zou men als klant kunnen bestempelen. Maar zelfs in die simpele gevallen is er sprake van een dubbele bodem. Immers: waarom maken die 'klanten' geen gebruik van commerciële diensten? Kennelijk heeft de overheid er geld voor over om hen van de diensten van de welzijnsinstelling gebruik te laten maken. Het is daarom legitiem om ook de overheid als 'klant' aan te merken. Dat geldt ook voor de bevordering van democratische participatie door het opbouwwerk: de overheid is daar zeker een belanghebbende, burgers maken er dankbaar gebruik van.

Nog complexer wordt het bij 'diensten' als *streetcorner work* en andere vormen van *outreachend* jongerenwerk. Het zijn zelden de 'gebruikers' zelf die om zulke voorzieningen vragen. Anders gezegd: 'de klant' is altijd een meer of minder gearticuleerde maatschappelijke vraag naar sociale samenhang en integratie (burgerschap) en in dat kader kan de individuele burger/gebruiker zijn vraag stellen. Het is zelden zo dat het aanbod regelrecht indruist tegen de vraag van de klant (zoals het geval is bij detentie en gedwongen hulpverlening) maar helemaal in het verlengde van elkaar liggen ze zeker niet. Een adagium in de literatuur over dienstverlening in het algemeen is dat diensten totstandkomen in een gezamenlijke inspanning van dienstverlener en klant. Dat adagium geldt zeker voor dienstverlening door de welzijnssector, zij het dat in die gezamenlijke inspanning de dienstverlener een normatieve positie kan innemen die tegen de kortetermijnbelangen van de gebruiker in kan gaan.

Het verschil tussen sociaal-cultureel werk en kinderopvang is hier illustratief, zij het niet absoluut. Naar kinderopvang bestaat wel een rechtstreekse vraag, namelijk van de ouders die hun kind tegen een acceptabele prijs onder goede voorwaarden willen laten verblijven. Ook hier is de overheid echter expliciet belanghebbende, aangezien zij in het algemeen belang de arbeidsdeelname van vrouwen wil bevorderen (ruimere arbeidsmarkt, hogere belastinginkomsten, economische groei, emancipatie) en dus bereid is financieel bij te dragen aan de realisatie van de kinderopvangvoorziening. Met de WBK verandert hooguit de aard van de financiering van een rechtstreekse subsidie in een bijdrage via de belastingaangifte. Het principe dat de overheid meefinanciert blijft daarmee in zekere zin onaangetast.

Het denken over de gebruikers of begunstigden van sociaal-cultureel werk in termen van 'klanten' is tamelijk nieuw. Het deed zijn intrede pas aan het einde van de twintigste eeuw, toen ook in andere maatschappelijke sectoren de marktideologie haar intrede deed. Die verandering is meer dan semantisch, zij vormt een uitdrukking van een kennelijk wenselijk geachte verhouding tussen instellingen en gebruikers. Het is echter de vraag of die klantverhouding mogelijk is

(gelet op de onmogelijkheid om de sector werkelijk te vermarkten, zoals eerder werd aangegeven) en al evenzeer of de wenselijkheid ervan goed doordacht is. Zo zal de 'klant' bij veel diensten (co)producent dienen te zijn en, sterker nog, het liefst ook andere vormen van loyaliteit dienen te hebben met de 'voorzieningen'. Deze aspecten zijn weliswaar niet onverenigbaar met een klantverhouding, maar zijn op zijn minst atypisch.

Loyaliteit en achterban

De verzuilde structuur van het welzijnswerk tot aan de jaren zeventig mag dan zijn minpunten hebben gekend, onbetwistbaar is dat de zuilen een min of meer homogene omgeving vormden voor zowel de institutionele als de provisielogica. De instellingen, de beroepsuitoefening en zelfs de inhoud van de dienstverlening vertoonden er meer samenhang dan in de huidige welzijnsinstellingen. Na de ontzuiling zijn de zeer diverse vormen van sociale politiek onder de noemer 'welzijn' verstatelijkt, om vervolgens te worden gedecentraliseerd. Dat leidde tot uiteenlopende effecten: teloorgang van sommige inhoudelijke elementen (met name pedagogische en emancipatorische facetten), nieuwe samenhangen op lokaal niveau (lokaal sociaal beleid en wijkaanpak) en gebrekkige aansluiting met de niet-territoriaal gedecentraliseerde vormen van maatschappelijke dienstverlening (zorg, onderwijs, sociale zekerheid).

In dat traject is de samenhang tussen institutionele en provisielogica, zo kenmerkend voor het verzuilingstijdperk, verloren gegaan. Door de verstatelijking werd het welzijnswerk ver, wellicht té ver losgetrokken van zijn achterban: de *loyalty* verdween en professionals en (potentiële) gebruikers raakten verweesd. Dat het werk vervolgens in de lokale samenleving in een nieuwe institutionele logica (een bestuurlijke gemeenschap) werd ondergebracht, kon dat verlies niet compenseren. De lijn van burger naar welzijnsvoorzieningen is te lang als deze via de representatieve democratie loopt. De instellingen lijken lokaal nog wel enigszins te sturen (zij het niet volgens de lijnen die daarover op basis van de Welzijnswet zijn afgesproken), de professionals sturen al veel minder en op de vraag bestaat nauwelijks enig zicht.

Toch is er geen reden om de ontwikkeling van de welzijnssector uitsluitend in negatieve termen te bespreken. De losmaking uit het levensbeschouwelijke particulier initiatief heeft de kring van mogelijke gebruikers van de dienstverlening verbreed tot mensen buiten de desbetreffende zuil en de dienstverlening ontdaan van al te paternalistische trekken. De territoriale oriëntatie (regionaal of wijkgericht) betekende waarschijnlijk een efficiencywinst. De decentralisatie in het kader van de Welzijnswet heeft het werk in beginsel onderwerp gemaakt van democratische controle, terwijl de samenhang met andere voorzieningen in het kader van het zogeheten 'lokaal sociaal beleid' is versterkt. Het streven naar marktconform opereren in de sector heeft tot dusverre vooral symbolische of metaforische betekenis gehad, maar niettemin tevens de basis gelegd voor een dienstverlenende houding en een grotere aandacht voor vormen van vraagsturing en maatschappelijke verantwoording.

Nieuwe balans

Al met al zijn zowel de instellingen en professionals zelf als de gremia die wettelijk geacht worden daaraan sturing te geven ongelukkig met de ontstane *governance*. Van een volledige verstatelijking is geen sprake en daarvan zal waarschijnlijk ook nooit sprake kunnen zijn. Een vermarkting van het gehele dienstenaanbod van de sector is evenmin een feit of wenselijkheid. Beide oriëntaties – die op de staat en die op de markt – hebben enerzijds schade toegebracht aan de kern van de sector en anderzijds bouwstenen geleverd voor een verdere ontwikkeling. De relatie met het particulier initiatief is grotendeels verloren gegaan, en daarmee is de min of meer vanzelfsprekende band tussen voorziening en achterban verbroken. Daartegenover staat dat elementen van vraagsturing ('de klant centraal') en *accountability* (maatschappelijke verantwoording) in combinatie met een territoriale oriëntatie de basis hebben gelegd voor nieuwe vormen van *governance*.

2.5 ADVIES

Door de opname van sociaal-cultureel werk in het welzijnsproject en later de decentralisatie is er in de *governance* van het welzijnswerk een zware nadruk komen te liggen op de institutionele logica. Die logica is dominant geworden en men lijkt te hopen dat het in dat kader wel goed komt met de provisie- en de vraaglogica. Ook de (beperkte) regelingen voor kwaliteit sluiten aan bij die institutionele logica, terwijl de kwaliteit van de dienstverlening iets anders is dan de kwaliteit van de instellingen.

Het verdient aanbeveling vormen van *governance* te vinden die meer aansluiten bij de provisielogica. Cruciaal is daarbij het inzicht dat welzijnswerk een maatschappelijke activiteit is die slechts ten dele beschouwd, behandeld en bestuurd kan worden als productie of als dienstverlening aan cliënten. Grote delen van het werk zijn verweven met brede, maatschappelijke doelen en veronderstellen bovendien een eigen rol van de burger, of initiatiefnemer. De realisatie daarvan kan alleen plaatsvinden als de gebruiker enige vorm van loyaliteit kent met de voorziening. De vrager dient in veel gevallen bovendien medevormgever te zijn van deze diensten.

Het is zinvol ten behoeve van *governance*-nieuwestijl een onderscheid te maken tussen twee sferen: enerzijds de politiek-normatieve projecten en anderzijds die onderdelen van het werk die een dienst zijn in de algemene zin van het woord.

2.5.1 POLITIEK-NORMATIEVE PROJECTEN

In kringen van dienstenmarketing wordt het verschil tussen producten en diensten doorgaans in vier termen aangegeven: (on)tastbaarheid, heterogeniteit, simultaniteit van productie en consumptie, en vergankelijkheid. In tegenstelling tot producten zijn diensten ontastbaar, geen dienst is dezelfde, diensten worden

op hetzelfde moment 'geproduceerd' en geconsumeerd en diensten zijn voorbij nadat ze geleverd zijn: er kan geen voorraad van worden aangelegd en ze kunnen evenmin worden geruild door een eventueel ontevreden klant.

Het moge duidelijk zijn dat welzijn in die terminologie in genen dele een 'product' is: welzijn is ontastbaar, verschilt per individu en komt pas tot stand in de interactie tussen welzijnswerker en gebruiker. Desondanks worden de begrippen dienst en product in de welzijnssector schijnbaar moeiteloos door elkaar gebruikt, ook in bijvoorbeeld het eerder besproken WILL-project. In de institutionele logica lijkt het op het eerste gezicht verhelderend om welzijn te beschouwen als product en het vervolgens ook als zodanig te behandelen en te besturen. Die beschouwingswijze en *governance* miskent echter de eigen aard van het welzijnswerk, hetgeen op den duur niet zonder risico's is. Op zoek naar een adequate *governance* voor welzijnswerk is het daarom aan te raden de term product niet meer te hanteren.

Maar is welzijnswerk wel een dienst? Zelfs dat is de vraag. Het welzijnswerk is via het welzijnsproject en de decentralisatie aan het einde van de twintigste eeuw steeds meer terechtgekomen in de hoek van de dienstverlening. Hoe vanzelfsprekend dat nu ook moge lijken, het is niet waar het werk aanvankelijk voor stond. Ook tegenwoordig kost het nog veel moeite om de hele sector in het vertoog van de dienstverlening te persen. Indicatief zijn de offertes die welzijnsinstellingen voorleggen aan gemeenten en waarin diensten als 'ontmoeting' of 'participatie' worden geoperationaliseerd door aantallen bijeenkomsten te vermenigvuldigen met gemiddelde aantallen deelnemers – een schijnkwantificatie als lippendienst.

Een aanzienlijk deel van het welzijnswerk is in zijn aard geen product en geen dienst – dat deel van het werk bestaat uit wat hier de *politiek-normatieve* projecten wordt genoemd. Deze projecten streven naar algemeen maatschappelijke doelen als pacificatie, gelijkheid, burgerschap, samenhang, emancipatie, zelforganisatie, rechtvaardigheid, enzovoort. Zulke doelen hebben een politieke lading zonder dat ze aan deze of gene politieke stroming zijn toe te schrijven. De politiek-normatieve projecten zijn niet het exclusieve 'eigendom' van burgers, van de markt of van overheden. De deelnemers aan zulke projecten doen dat in hun rol van *burger* – niet als cliënt of consument maar veeleer als coproducent, waarbij ze worden gefaciliteerd door de welzijnsinstelling. Die facilitering kan van personele aard zijn (een opbouwwerker die buurtbewoners helpt leefbaarheidsproblemen aan te pakken of een buurtfeest te organiseren) of materieel (bijvoorbeeld een zaaltje voor een bijeenkomst).

De externe effecten van deze projecten zijn zoveel groter dan het individuele rendement voor de afzonderlijke deelnemer, dat deze niet voor de totale kosten kan worden aangeslagen. Via de markt zijn deze projecten dan ook niet te realiseren: geen enkele ondernemer zal er brood in zien, overheidsfinanciering is een noodzakelijke voorwaarde. Dat wil niet zeggen dat overheidsfinanciering een

voldoende voorwaarde is of dat de financiering alleen van overheidswege zou moeten komen.

De doelen van deze projecten en hun realisatie zijn sterk afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden. Ging het bijvoorbeeld in de jaren zeventig om rechtvaardigheid en vrouwenemancipatie, momenteel staan interculturele communicatie en de aanpak van straatgeweld hoger op de agenda. Konden destijds buurtbewoners nog enigszins worden aangesproken op een gezamenlijke verantwoordelijkheid, door de combinatie van diversificatie en private rijkdom is de *sense of ownership* van buurten vaak zo sterk afgenomen dat er actief in moet worden geïnvesteerd.

Voor de *governance* van politiek-normatieve projecten geldt in algemene zin het volgende:

- Het initiatief tot een politiek-normatief project zal doorgaans (zij het niet per definitie) van buiten de overheid komen: blijf-van-mijn-lijfhuizen, vrouwengroepen, bewonersorganisaties, ouder wordende mensen die met elkaar een woongroep beginnen, jongeren die met muziek hun onvrede willen duidelijk maken, enzovoort. De overheid doet er goed aan dit soort initiatieven flexibel aan te moedigen door deze niet in vaste stramienen te persen, maar vooral actief ruimte en faciliteiten te bieden. Niet *voice* of *exit* staan hier voorop (die passen respectievelijk veeleer in de wereld van de productie en van de dienstverlening), centraal staat hier *loyalty*: de gebruikers moeten het project als 'eigen' kunnen beschouwen.
- De financiering is bij voorkeur cofinanciering met initiatiefnemers of vormen van aanmoedigingspremie, in het recente verleden rond het Rotterdamse Opzoomeren wel gedefinieerd als 'premie op actie'. Ook wijkbudgetten (met een grote mate van vrijheid bij de besteding) en varianten op persoonsgebonden financiering kunnen hier hun waarde bewijzen. Publieke medefinanciering hoeft niet automatisch publieke uitvoering te betekenen. Sterker nog: de politiek-normatieve projecten zijn bij uitstek een zaak van burgers en particuliere organisaties. De overheid heeft op dit vlak immers meermalen bewezen een matige uitvoerder te zijn.
- In veel gevallen (zij het niet altijd) verdient het aanbeveling de opdracht tot en de aansturing van de professionele inzet te laten uitgaan van het maatschappelijke initiatief, zoals het geval was (en soms nog is) bij opbouwwerkers en patiëntenvertrouwenspersonen. Een grens daaraan wordt gevormd door de professionele standaarden.

Kern van de *governance* in deze sfeer van de politiek-normatieve projecten is: faciliteren, activeren, aanmoedigen dat burgers zich manifesteren, eigen verantwoordelijkheid nemen. Het is daarbij een misvatting dat burgers dat meer en beter zouden doen naarmate de overheid verder terugtreedt: ruimte laten is volstrekt onvoldoende als *governance*-concept, de overheid zal ruimte moeten bieden.

2.5.2 DIENSTVERLENING

De welzijnssector bevat, naast de hiervoor genoemde politiek-normatieve projecten, een aantal onderdelen die wel goed behandeld kunnen worden als vormen van 'semi-zakelijke' dienstverlening. Enkele voorbeelden:

- bouwkundige adviezen aan koopkrachtige bewoners;
- een deel van het cursusaanbod;
- de inzet van welzijnswerkers bij de bevordering van veiligheid, zorg, sociale zekerheid en volkshuisvesting door respectievelijk politie, instellingen voor zorg of sociale zekerheid en corporaties.

De rol van de afnemer van deze diensten is te typeren als consument of cliënt. Aanpalende sectoren (zoals zorginstellingen, sociale dienst, woningcorporaties of de politie) kunnen fungeren als collectieve afnemer van zulke diensten. Het doel van de dienstverlening verschilt per dienst, terwijl ook de inhoud en de vormgeving van de diensten een grote variatie kennen. Veel van de diensten kunnen in een nauwe samenhang met andere sectoren worden geleverd, zoals de hiervoor genoemde sectoren veiligheid, zorg, sociale zekerheid en volkshuisvesting. Hier is dus sprake van een zekere 'contextualisering' van het welzijnswerk. Deze diensten hebben voldoende profijt voor individuen of organisaties, zodat de overheid een deel van de financiering aan hen kan overlaten. Een volledige financiering via de markt is echter uitgesloten, al was het maar omdat de maatschappij zelf eveneens een belang heeft bij deze vormen van dienstverlening, hetgeen ook in de financiering tot uitdrukking dient te komen.

Aan de levering van deze diensten kan de overheid andere eisen stellen dan aan de politiek-normatieve projecten. Te denken valt aan het volgende:

- voldoende mogelijkheden van *exit* en met name *voice* voor de gebruiker (terwijl *loyalty* hier bijkomstig is);
- maatschappelijke verantwoording zoals die ook van andere overheidsdiensten steeds vaker wordt gevraagd;
- levering in nauwe samenhang met andere dienstverleners, ofwel op het (sub)lokale niveau ofwel rond specifieke doelgroepen;
- voldoende externe effecten op maatschappelijk nuttig geachte doelen, zoals achterstandsbestrijding.

Kern van de *governance* in deze sfeer van 'semi-zakelijke dienstverlening' is: reguleren, als marktmeester maar ook als inkoper optreden, dienstverlening optimaliseren.

Onder één dak

Tussen deze politiek-normatieve projecten en deze semi-zakelijke dienstverlening bestaat voldoende samenhang om beide sferen deel te laten blijven uitmaken van 'het welzijnswerk', of beter gezegd: het welzijnswerk dient in beide sferen een actieve rol te blijven spelen. De dienstverlening biedt veelal de basis of de infrastructuur voor de politiek-normatieve projecten. Concreet: in buurthui-

zen kan de welzijnsinstelling ouderencursussen aanbieden die een aanknopingspunt vormen voor contactlegging en ontmoeting, waarna de deelnemers met elkaar bijvoorbeeld een telefooncirkel vormen waarmee ze elkaar in de gaten kunnen houden. In het zaaltje ernaast kan een buurtcomité een actie plannen om sociaal experimenterende jongeren een alternatief te bieden voor overlastgevend gedrag. Dat stelt wél eisen aan de aard van de dienstverlening: de diensten moeten altijd een meerwaarde hebben voor de politiek-normatieve projecten, anders kunnen ze net zo goed vermarkt worden. Zo geldt bijvoorbeeld voor de cursussen dat ze tevens bedoeld moeten zijn om ontmoeting tussen de deelnemers mogelijk te maken.

Die hierboven beschreven 'contextualisering' van de welzijnsdienstverlening is goed voor de externe samenhang (van de welzijnssector met de aanpalende sectoren), maar vormt tegelijk een risico voor de interne samenhang binnen de welzijnssector zelf. Wat is de betekenis van de 'noemer' welzijnswerk? Concreet: wat verbindt een huisbezoekproject voor vereenzamende hoogbejaarden (uitgevoerd in opdracht van een zorginstelling) met ondersteuning van bewoners bij een herstructureringsproject (in opdracht van een corporatie)? En wat verbindt deze diensten met het faciliteren van een buurtcomité (als politiek-normatief project)? Tot heden werd die samenhang gevonden door beide 'welzijnswerk' te noemen, hetgeen niet meer kan op de voorlaatste pagina van deze studie waarin het welzijnsproject als een 'virtuele samenhang' is gekwalificeerd. Die interne samenhang zal kritisch moeten worden geherdefinieerd op grond van doelen die minder maximalistisch zijn dan 'welzijn'. Zo'n nieuwe definitie zou recht moeten doen aan minstens twee elementen:

1 De welzijnsdiensten hebben een meerwaarde voor de hierboven genoemde politiek-normatieve projecten.
2 De welzijnsdiensten kunnen alleen worden verleend in een gezamenlijke inspanning van burgers en beroepskrachten die gespecialiseerd zijn in het organiseren van menselijke inzet en sociaal kapitaal (en dus doorgaans agogisch geschoold zullen zijn).

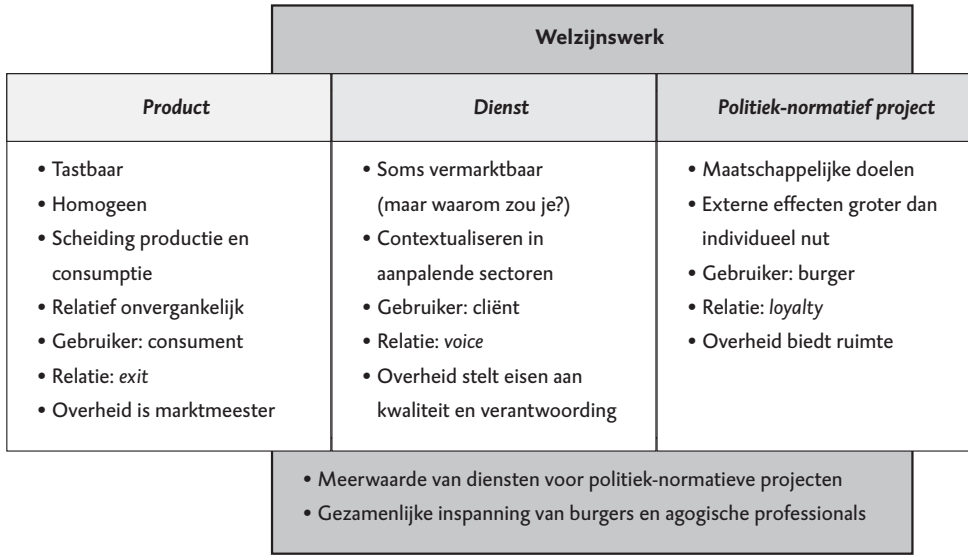
In figuur 2.1 is het geheel schematisch samengevat.

Ten slotte

De afgelopen decennia heeft de welzijnssector meer dan eens gefungeerd als broedplaats, niet alleen voor alom waardevol geachte politiek-normatieve projecten, maar ook voor nieuwe vormen van – al dan niet vermarktbare – semizakelijke dienstverlening. Zonder de welzijnssector was het bijvoorbeeld heel wat moeilijker geworden om in zo'n korte tijd zo'n omvangrijke uitbreiding van de kinderopvang te realiseren. Het is dan ook navrant dat de gedeeltelijke vermarkting van de kinderopvang krachtens de WBK veel welzijnsinstellingen aan het randje van het faillissement heeft gebracht.

Het voorbeeld van de WBK heeft in dit opzicht een bredere strekking: een broedplaats als de welzijnssector verdient een hogere waardering, ze heeft het recht

Figuur 2.1 De interne samenhang van het welzijnswerk



om niet-vermarktbare en af en toe zelfs bij nader inzien ondeugdelijke diensten te ontwikkelen, alsmede politiek-normatieve projecten te stimuleren die in een bepaalde periode als waardevol worden beschouwd, maar in een latere periode leiden tot schouderophalen.

Een *governance* die de hele welzijnssector beschouwt en behandelt als vorm van dienstverlening (zakelijk of semi-zakelijk) is inadequaat, laat staan een *governance* die welzijn beschouwt als product. Niet alleen de markt, maar zelfs het dienstverleningsconcept ontkent de eigen aard van de politiek-normatieve projecten, waarvan immers het burgerinitiatief de harde kern is. De enige manier om de welzijnssector (weer) optimaal te laten functioneren is het herstellen van de relatie tussen de inhoud van het welzijnswerk en de *civil society*. Alleen zo mag de sector hopen zijn staat van verweesdheid ooit achter zich te kunnen laten.

NOTEN

1 Naar de tevredenheid over welzijnswerk is geen *landelijk* onderzoek beschikbaar. In de loop van deze studie zal duidelijk worden waarom: het werk wordt uitgevoerd onder regie van de gemeenten, de rijksoverheid stelt zich terughoudend op. Ook op gemeentelijk niveau is het onderzoek naar tevredenheid echter niet sterk ontwikkeld. De vraag naar cijfers over het uitvoerend werk neemt de laatste jaren wel toe door de behoefte aan beleidsverantwoording (*accountability*). Bij het Verwey-Jonker Instituut is het instrument SATER in ontwikkeling, waarmee instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en welzijnswerk zelf de kwaliteit van en de tevredenheid over hun dienstverlening kunnen meten.

2 Niet alle instellingen waren bereid of in staat hun doelen en hun werk in te passen in de eisen die de overheid stelde. In de loop van de daaropvolgende jaren ging het merendeel van dat werk verloren door gebrek aan financiële basis. Alleen organisaties die beschikten over een nauwe band met een levensbeschouwelijke moederorganisatie (zoals Humanitas, het Leger des Heils en de interkerkelijke stichting De Regenboog) slaagden erin duurzaam min of meer los van de overheid te functioneren, hoewel ook zij een beroep deden op collectieve middelen. Zij leverden met name diensten op de verwante gebieden van maatschappelijke ondersteuning, opvang en verslavingszorg en maakten daarbij veelal ook gebruik van overheidsfinanciering. In deze studie richten we ons met name op die voorzieningen die wél werden opgenomen in het welzijnsproject en de decentralisatie van de welzijnswerken.

3 Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze effecten de specials van het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* over *accountability*, jrg. 55, nr. 12 (december 2001) en jrg. 57, nr. 10 (oktober 2003).

4 SEO vraagt zich in dit verband niet af of er voor alle diensten die het sociaal-cultureel werk produceert überhaupt wel een vraag is, al dan niet koopkrachtig. Vaak bestaat die immers niet rechtstreeks: zo is het bijvoorbeeld nauwelijks denkbaar dat hangjongeren voor het product jongerenwerk willen betalen.

3 VOLKSHUISVESTING

T. Brandsen en J.K. Helderman

3.1 INLEIDING

3.1.1 DISCUSSIES VAN ALLE TIJDEN

Volkshuisvesting is spelen met vermogen. Op dit terrein gaat het in de kern om het investeren en beheren van woningen (de vastgoedfunctie) en de wens om lagere-inkomensgroepen een goede en betaalbare woning te bieden (de maatschappelijke functie). Het besturingsvraagstuk in de volkshuisvesting behelst een zoektocht naar institutionele arrangementen en instrumenten die zo optimaal en rechtvaardig mogelijk de vastgoedfunctie met de maatschappelijke functie weten te combineren, zodat investeringen in de kwaliteit van de huisvesting, door bewoners zelf en door aanbieders van woningen en woondiensten, nu en in de toekomst mogelijk blijven (Van der Schaar 1998).

Institutionele arrangementen in de volkshuisvesting hebben steeds tot discussies geleid. In zijn in 1920 verschenen studie 'Beschouwingen over den woningnood' schreef Van Beusekom (1920: 160):

> "Tegenwoordig worden definitieve woningen gebouwd met aflossingen in 75 jaren. Dat wil dus zeggen, dat die woningen tot ongeveer het jaar 2000 zullen moeten dienst doen. De vraag is: zal men dan met deze woningen nog genoegen nemen, zal men deze woningen dan voor een deel van het volk nog behoorlijk en voldoende achten?"

Van Beusekom zocht naar een duurzame oplossing voor wat toen de 'questie der arbeidershuisvesting' werd genoemd. Te vaak, stelde hij, werd in de volkshuisvesting voor kortetermijnoplossingen gekozen en werden problemen doorgeschoven naar toekomstige generaties. Op de vraag waarom zijn generatie de lasten zou moeten dragen ten bate van toekomstige generaties, sloot hij zich aan bij De Monchy, die enkele jaren daarvoor had gesteld: "omdat ons voorgeslacht hetzelfde deed". Daarom moest de regel voor de woningbouw steeds zijn: de bouw van goede geriefelijke woningen, aldus Van Beusekom (1920: 164).

In die tijd was de private woningbouw vrijwel geheel stilgevallen. Om de bouwproductie toch enigszins op peil te houden, maakte de regering tijdelijk gebruik van de mogelijkheid om woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven te stimuleren. De meningen over de noodzaak en wenselijkheid van overheidsingrijpen waren echter verdeeld. Zo was de voormalig inspecteur van Financiën Van der Drift van mening dat financiële voorschotten aan woningcorporaties tot oneerlijke concurrentieverhoudingen in de woningbouwmarkt zouden leiden (Van der Drift 1918: 70). Ook hij beriep zich op de belangen van

toekomstige generaties. Overheidsinterventie in de woningmarkt verschafte de arbeider dan wel op korte termijn een 'staatshulpwoning', maar daarmee werd dezelfde arbeider en toekomstige generaties de particuliere bouw onthouden die, gezien de toenemende woningvraag, eenvoudigweg niet kon worden gemist. Ten aanzien van het kwaliteitsvraagstuk merkte hij op (Van der Drift 1918: 89):

> "Leeft men echter in de veronderstelling [...] dat latere generaties er economisch zoo goed voor zullen staan, dat de arbeiders de woningen die wij thans bouwen niet meer zullen begeeren, dan lijkt ons toch wel een effort de générosité, om dan nog voor die latere generaties te gaan sparen."

Dezelfde discussie zou in de latere decennia nog vele malen terugkeren, tot de dag van vandaag. Het is een discussie van alle tijden, omdat zij onlosmakelijk is verbonden met het gebruik (de consumptie) en het beheer van woningen en de investeringen in nieuwbouw en herstel. Floor vatte de specifieke kenmerken van een woning, en daarmee van de volkshuisvesting, ooit kort en bondig samen: "in de ruimte is haar actieradius beperkt, in de tijd reikt zij ver" (Floor 1971: 29).

3.1.2 VERANDERING EN DUURZAAMHEID

Discussies mogen dan van alle tijden zijn, dat neemt niet weg dat het karakter van de volkshuisvesting door economische groei, de groei van de woningvoorraad en de daarmee gepaard gaande vermogensopbouw fundamenteel van karakter is veranderd, zozeer dat vandaag de dag zelfs de naam van het beleidsveld ter discussie staat. De woning is nog altijd een noodzakelijk goed, in de zin dat onderdak (beschutting en privacy) tot de elementaire levensbehoeften wordt gerekend, maar zij is in toenemende mate ook een positioneel goed, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan persoonlijke leefstijl en maatschappelijke positie. Volkshuisvesting is niet meer de sociale 'questie' die zij ruim honderd jaar geleden was. In de ondertitel van de in 1989 verschenen nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* werd reeds een aanzet gegeven voor de nieuwe beleidsopgave: *van bouwen naar wonen*. In de in 2000 verschenen regeringsnota *Mensen, wensen en wonen* werd definitief gesproken over het beleidsgebied van 'wonen, woondiensten en woonmilieus'. Het was de afsluiting van een decennium waarin de volkshuisvesting ingrijpend werd hervormd.

De nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* bepaalde ruim tien jaar lang de richting en inhoud van hervormingen in de Nederlandse volkshuisvesting. Deze hervormingen hadden vooral betrekking op de sociale huursector en op de positie van woningcorporaties. De climax in die stelselherziening was de zogenaamde bruteringsoperatie, waardoor in 1995 de financiële banden tussen woningcorporaties en de overheid definitief werden doorgesneden. Woningcorporaties liepen voorop in wat in Nederland 'maatschappelijk ondernemerschap' ging heten, een term die inmiddels naar andere sectoren is overgewaaid. Niette-

min is de noodzakelijke balans tussen sturing en vrijheid nog niet gevonden. In dezelfde periode voltrok zich in de Nederlandse volkshuisvesting nog een tweede omwenteling, in de vorm van een ongekende groei van het eigenwoningbezit en een explosieve stijging van de huizenprijzen.

Er is in de volkshuisvesting sprake van kapitale vermogens. De (financiële) verzelfstandiging van woningcorporaties heeft geleid tot een revitalisering van het eigen initiatief in de volkshuisvesting. De groei van het eigenwoningbezit en de sterk gestegen huren in de huursector voegen daar een ingrijpende recommodificatie van de volkshuisvesting aan toe. Maar in het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor toekomstig rendement, zo luidt de bijsluiter. De beleidsopgaven zijn groot. De stedelijke herstructurering staat hoog op de politieke agenda, maar komt nog altijd onvoldoende van de grond. Bovendien zullen er ook in de toekomst groepen bewoners zijn die ondersteuning nodig hebben, eenvoudigweg omdat de gemiddelde kwaliteit van de woningvoorraad afhankelijk is van het gemiddelde welvaartspeil. Zonder ondersteuning wordt de woning het zichtbare teken van een zwakke maatschappelijke positie. De beleidserfenis uit het verleden, in de vorm van financieel en sociaal kapitaal, kan bij slecht onderhoud in korte tijd weglekken of verdampen. Het is dan ook essentieel een robuust institutioneel arrangement te creëren dat de duurzaamheid van het stelsel kan garanderen.

3.1.3 OPBOUW VAN DIT HOOFDSTUK

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat de hiervoor beschreven ontwikkelingen betekenen voor institutionele arrangementen in de volkshuisvesting. Het concentreert zich op de sociale huursector, omdat hier het vraagstuk van de maatschappelijke dienstverlening het meest relevant lijkt te zijn. Maar omdat ontwikkelingen in andere segmenten van de woningmarkt van invloed zijn op de sociale huursector, worden die waar nodig ook in deze studie betrokken. Ook het nauwelijks bestaande segment van maatschappelijk gebonden eigendom – tussen huur en koop in – krijgt in onze studie aandacht, omdat juist hier een belangrijke opgave voor corporaties lijkt te liggen.

Paragraaf 3.2 gaat in op wat 'de provisielogica van wonen' zal worden genoemd. In paragraaf 3.3 komen de institutionele logica's van wonen ter sprake. We spreken van institutionele logica's in meervoud, omdat huren en kopen als institutionele arrangementen wezenlijk van elkaar verschillen. Die verschillen hebben ook belangrijke consequenties voor de positie van de vragers in de woningmarkt en voor de 'vraaglogica' van de volkshuisvesting. Paragraaf 3.4 gaat daar nader op in. In paragraaf 3.5 verbinden we de drie logica's met elkaar en bespreken we een aantal dilemma's rond het thema *governance* en maatschappelijke dienstverlening in de volkshuisvesting. Die dilemma's zijn samen te vatten als het vermogen (tot) beschikken, bestemmen en besturen.

Het gaat in de volkshuisvesting om kapitale vermogens: financieel kapitaal, opgeslagen in de woningvoorraad, en sociaal kapitaal rond woningcorporaties gericht op maatschappelijke vraagstukken in de sfeer van wonen en woonomgeving. Verbinding en activering van beide vermogens is dringend gewenst. De vermindering van investeringen in betaalbare huurwoningen, de discussie over marktconforme huren, de ontgrenzing van de woonsector, de privatisering van de financiering en internationalisering van de kapitaalmarkt, de verzelfstandiging van sociale verhuurders en de soms instabiele eigen dynamiek in de koopwoningenmarkt betekenen dat het volkshuisvestingsbeleid in toenemende mate een integraal karakter zal hebben. Pas dan kan de term volkshuisvesting definitief in de geschiedenisboeken worden bijgeschreven en is er sprake van woonbeleid.[1]

3.2 DE PROVISIELOGICA VAN WONEN

Een van de premissen van deze studie en van het WRR-project *Bewijzen van goede dienstverlening* is het belang van de economische en technische karakteristieken van de producten of diensten die in de sector centraal staan. Wij noemen dit de provisielogica van een beleidssysteem. Huisvesting is een ander type goed dan zorg, onderwijs, welzijn of arbeid. De provisielogica is gerelateerd aan de taakcontingenties van het primaire proces van voorziening, levering en beheer van maatschappelijke diensten en producten.

Het feit dat de Nederlandse volkshuisvesting zo verschillend is ingericht en bestuurd dan in menig ander land maakt duidelijk dat de provisielogica van een sector geen deterministische factor is. Maar wel kan worden gesteld, met inachtneming van de valkuil van functionalistisch determinisme, dat de provisielogica consequentieel is voor de inrichting en sturing van maatschappelijke sectoren. We veronderstellen aldus dat er een zekere aansluiting moet bestaan tussen de provisielogica, de institutionele inrichting van een beleidssysteem (de institutionele logica) en de externe omgeving van het beleidssysteem. De provisielogica van wonen betreft de economische en technische aspecten die samenhangen met het feit dat woningen zowel kapitaalgoederen als gebruiksgoederen zijn, en dat de woningmarkt een voorraadmarkt is.

3.2.1 KENMERKEN VAN DE WONING

De huisvesting verschilt qua dynamiek en ontwikkeling in een aantal opzichten van andere terreinen van de verzorgingsstaat. Dit onderscheidende karakter valt voor een groot deel terug te voeren op de kenmerken van het product, de woning. Deze kunnen als volgt worden samengevat (vgl. Floor 1971):

- Woningen zijn duurzame goederen die lange tijd blijven bestaan.
- De bouw van een woning vereist een grote investering vooraf.
- Woningen kunnen vooralsnog niet geografisch worden verplaatst.
- Een woning is een onvervangbaar goed.
- De woonsituatie (dat wil zeggen het gebruik van een woning) heeft een sterke weerslag op de sociale en economische positie van de gebruiker.

Deze kenmerken hebben ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop de productie en het gebruik van woningen vorm krijgen. Het specifieke karakter van de huisvesting komt vooral tot uiting in de wisselwerking tussen kapitaal en woondiensten: woningen zijn zowel kapitaalgoederen als gebruiksgoederen.

De woning als kapitaalgoed

Omdat woningen lang meegaan, bestaat het aanbod grotendeels uit een voorraad. Vanwege de hoge productiekosten worden daar in beperkte mate woningen aan toegevoegd, gemiddeld slechts enkele procenten per jaar. Een gevolg is dat de vraag naar woningen vaak veel sneller verandert dan het aanbod, wat betekent dat er grote tekorten of overschotten kunnen ontstaan en er lange tijd geen sprake is van evenwicht. Ook weerspiegelt het aanbod niet enkel de huidige vraag, maar ook de vraag van tientallen jaren geleden. De tijdgeest dringt dus slechts in beperkte mate door in de woningvoorraad.

Een huis staat vast op de grond, wat betekent dat het aanbod qua plaats niet flexibel is. Daar komt bij dat ook de vraag slechts beperkt flexibel is: een verhuizing is een ingrijpende gebeurtenis, die veel tijd, geld en energie vraagt. Bovendien zijn bewoners veelal sociaal en economisch aan een bepaalde regio gebonden. Gevolg is dat vraag en aanbod sterk gesegmenteerd zijn. De woningmarkt bestaat, zelfs wanneer regelgeving ontbreekt, uit een aantal geografisch gespreide en zeer verschillende deelmarkten. Dat betekent dat ook problemen tussen regio's sterk kunnen verschillen. De huisvestingsproblemen op het platteland van Drenthe zijn totaal anders dan die in Rotterdam.

Het voorraadkarakter en de aard van de financiering betekenen dat baten en lasten niet strak in tijd en plaats zijn verknoopt. Hoewel de voorraad in de loop der tijd onderhoudskosten vergt, vindt het overgrote deel van de financiering vooraf plaats. Hiervoor wordt veelal vreemd vermogen gebruikt, hetzij via een persoonlijke lening (hypotheek), hetzij grootschaliger via de kapitaalmarkt. Gedurende de levensduur van de woning worden deze kosten gespreid terugbetaald. Eventueel kan een deel van deze financiering door de overheid worden gedragen, hetzij door woningen direct te subsidiëren (objectsubsidies), hetzij door individuele gebruikers of eigenaars tegemoet te komen (via huursubsidie of belastingteruggave).

Gaat het om grootschalig bezit, dan nemen de opties wat betreft de financiering toe. In een voorraad is het mogelijk om baten naar voren te halen, lasten naar achteren te schuiven of (bij collectief eigendom) geld van de ene naar de andere woning te laten rollen. Zo kunnen bijvoorbeeld de baten uit één deel van de voorraad (verkoop- of huurinkomsten) worden ingezet om investeringen elders (deels) te financieren. Lage huren kunnen worden gecompenseerd door hogere huren op een later tijdstip. Bepaalde groepen huurders kunnen worden gesubsidieerd door andere huurders. Hoe omvangrijker en gevarieerder het bezit dat in handen van één eigenaar is, des te groter zijn de mogelijkheden om in de financiering te schuiven. In principe bestaat er dan de mogelijkheid om

een zichzelf financierend fonds te creëren, dat geen subsidiëring van buitenaf nodig heeft om in stand te blijven (een zogenaamd *revolving fund*). Dat kan in de praktijk alleen bij grootschalig collectief bezit, dat in goede conditie verkeert en waarbij de beperkingen om geld te schuiven (bijvoorbeeld wettelijke beperkingen) zijn geminimaliseerd. De Nederlandse sociale huurvoorraad voldoet in principe aan die voorwaarden.

3.2.2 DE WONING ALS GEBRUIKSGOED

De rechten op een woning kunnen worden onderscheiden naar eigendom en gebruik, een gegeven waarin de huisvesting wezenlijk verschilt van de meeste andere terreinen van de verzorgingsstaat. In feite is wonen een product én een dienst. Eigendom en gebruik kunnen in één hand worden gelegd, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. De wijze waarop deze twee typen rechten onderling zijn verbonden is de grondslag voor een onderscheid naar woningtypen. Het bekendste onderscheid is kopen of huren: bij het eerste komen eigendom en gebruik samen (eigenwoningbezit), bij het tweede zijn ze gescheiden. Binnen de categorie huren wordt veelal onderscheid gemaakt tussen typen verhuurders: collectief of individueel, met of zonder winstoogmerk. Er bestaan ook enkele tussenvormen. In een coöperatie hebben gebruikers niet het volledige eigendom over hun eigen woning, maar zijn ze aandeelhouder in collectief bezit. Andere tussenvormen behelzen het eigendom van slechts een deel van een woning (bijvoorbeeld de binnenkant) of slechts een deel van de baten van verkoop. In Nederland zijn de 'zuivere' vormen van eigenwoningbezit en huren dominant, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Zweden, waar ook de coöperatieve vorm populair is.

Het gebruik van woningen kent evenals eigendom verschillende vormen, afhankelijk van de definitie van 'wonen'. De traditionele definitie van gebruik is het recht gedurende een bepaalde periode over fysieke ruimte te beschikken. Een contract tussen eigenaar en gebruiker is zo beschouwd een juridisch instrument om gebruiksrechten over fysieke objecten te verhandelen. Het is echter ook mogelijk het gebruik niet in termen van het fysieke object, maar in termen van levensstijl te definiëren. Daarbij is de doelstelling van het contract tussen eigenaar en gebruiker om een bepaalde levenswijze in stand te houden. Dan gaat het er bijvoorbeeld niet alleen om een bejaarde woonruimte te bieden, maar ook allerhande diensten te verlenen (zorg, maaltijdbezorging) die hem/haar in staat stellen daadwerkelijk zelfstandig te blijven wonen. Aan tweeverdieners kunnen diensten worden geboden (bijvoorbeeld boodschappendiensten) die hen in staat stellen hun jachtige bestaan voort te zetten.

Grofweg kan worden gesteld dat de Nederlandse huursector de afgelopen vijftien jaar een ontwikkeling heeft doorgemaakt van een smalle naar een brede definitie van gebruik. Er zijn vele vormen van dienstverlening bij gekomen, uiteenlopend van de inmiddels wijdverbreide zorgpakketten tot buitenissigere zaken als abonnementen op de kunstuitleen, verzekeringen, taxidiensten, internetaansluitingen en dergelijke. Hoewel deze ontwikkeling in financieel opzicht van beperkt

belang is – het vastgoed blijft wat dat betreft veruit dominant – heeft zij potentieel verstrekkende gevolgen voor de bedrijfsstrategie (bijvoorbeeld in de definiëring van doelstellingen) en de institutionele vormgeving (bijvoorbeeld in termen van ontkokering). De provisielogica van wonen kan dan immers niet uitsluitend meer vanuit de kenmerken van de woning worden beredeneerd.

Naarmate het woonaanbod breder wordt gedefinieerd, definiëren woningbezitters als woningcorporaties hun werkterrein logischerwijs ook breder. De term 'woonmaatschappij' is voorgesteld ter vervanging van het traditionele begrip 'verhuurder'. Dat heeft geleid tot discussies over wat de 'kerntaken' van corporaties zijn en hoeveel breder zij kunnen en moeten opereren. Dit hangt uiteraard nauw samen met de institutionele discussie over wie verantwoordelijk is voor de afzonderlijke aspecten van wonen en wie bevoegd is het werkterrein van de betrokken partijen af te bakenen.

3.2.3 EXTERNE EFFECTEN

Het kostbare karakter van woningen en hun overheersende fysieke aanwezigheid leiden tot externe effecten, dat wil zeggen gevolgen van ontwikkelingen rond wonen die strikt gezien niet met huisvesting hebben te maken. Grofweg kunnen twee soorten effecten worden onderscheiden: economische effecten en effecten op de leefomgeving.

Economische effecten

Om te beginnen zijn er zeer sterke inkomenseffecten. Voor de meeste mensen neemt wonen, ongeacht de eigendomsvorm, een substantieel deel van hun budget in beslag. Om die reden was het huisvestingsbeleid in de naoorlogse periode bijvoorbeeld sterk verbonden met de loonpolitiek. De laatste twintig jaar is de woonquote sterk toegenomen door de gestegen huizen- en huurprijzen (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Inkomensdeel besteed aan woonlasten, onderscheiden naar huurders en eigenarenbewoners, 1990-2002

	1990	1994	1998	2002
Huurquote (netto)	19,7%	21,1%	24,1%	23,9%
Koopquote (netto)	12,9%	15,1%	16,8%	17,1%

Bron: CBS, *Woningbehoefteonderzoeken;* VROM (2002)

Op lokaal niveau kan de beschikbaarheid van betaalbare woningen de arbeidsmarkt stimuleren dan wel hinderen. Zo blijken de torenhoge huizenprijzen een forse drempel op te werpen in de werving van goedbetaalde arbeidskrachten, wat voor een aantal bedrijven zelfs aanleiding is zelf huisvesting te regelen. Uiteraard hangt dit ook sterk samen met vervoersmogelijkheden.

Op nationaal niveau kunnen ontwikkelingen rond huisvesting een niet te onderschatten effect hebben op de conjunctuur, simpelweg omdat er zoveel geld mee gemoeid is. Investeringen in nieuwbouw zijn in de naoorlogse periode bewust ingezet als anticyclisch keynesiaans instrument, overigens met beperkt succes door de slechte timing ervan. En meer recent heeft de overwaarde van eigen woningen een belangrijke impuls gegeven aan de consumptieve bestedingen, die op hun beurt weer beslissend zijn geweest voor de economische groei van de late jaren negentig.

Effecten op de leefomgeving

Wie woningen bestudeert, kent nauwelijks een rustig moment. Of hij nu thuis is of op straat loopt, woningen zijn zelden uit zijn gezichtsveld. Hun zichtbaarheid maakt ze tot een belangrijke factor in de uitstraling van een dorp of stad. Hoewel zij formeel meestal privaat eigendom zijn, maken zij ook deel uit van de publieke ruimte. Daarmee hebben zij een sterke invloed op zaken die door de uitstraling van de omgeving worden beïnvloed. Zo worden er verbanden gelegd tussen de uitstraling van buurten en het gevoel van veiligheid. Dat betekent concreet dat een nieuwe laag verf op een gevel onderdeel kan zijn van het veiligheidsbeleid.

Ook de verdeling van woningen onder gebruikers heeft een sterke invloed op het individuele welbevinden. Om te beginnen kunnen de buren een bron van plezier, maar ook van oneindig leed zijn, al hebben hun afzonderlijke huur- of koopcontracten niets met elkaar van doen. Op buurt- en wijkniveau heeft de concentratie of spreiding van bevolkingsgroepen vermoedelijk effect op de kwaliteit van de leefomgeving, al zijn de exacte verbanden een punt van controverse. Zo wordt een concentratie van sociaal-economisch zwakkeren geassocieerd met criminaliteit en verloedering. In discussies over ruimtelijk gescheiden levende bevolkingsgroepen ('segregatie') wordt aan huisvesting vaak een belangrijke rol toegekend, zowel in de problemen als in de oplossingen. De menging van woningtypen wordt vaak genoemd als een middel om buurtproblemen te verminderen, al blijkt uit de praktijk dat de verwachtingen op dit punt te hooggespannen zijn.

De afgelopen jaren is een hernieuwde aandacht te bespeuren voor de verantwoordelijkheid van (met name collectieve) woningbezitters voor de kwaliteit van de leefomgeving. Dit leidt tot een verdere vervaging van de grens tussen datgene dat als onderwerp van 'wonen' kan worden benoemd en dat wat traditioneel als 'externe effecten' is bestempeld. Daarmee wordt ook steeds minder eenduidig wie op dit terrein als *stakeholders* gelden. Neemt men een brede definitie en werkingssfeer van wonen als uitgangspunt, dan behoren daartoe ook politie en verzorgingstehuizen. Wonen wordt dan steeds minder een duidelijk omschreven product en/of dienst. Het wordt steeds meer een begrip dat dient als schakel tussen individuele levenswijze en een geografisch gedefinieerd collectief belang.

3.2.4 STAND VAN ZAKEN

De woningvoorraad

De vraag naar ruimte is in de loop der tijd fors toegenomen, mede door de bevolkingsgroei, de sociale ontwikkelingen (bijvoorbeeld de toename van het aantal alleenstaanden) en de gestegen inkomens. De Nederlandse woningvoorraad is in de tweede helft van de afgelopen eeuw als reactie daarop spectaculair gegroeid. De grootschalige kwantitatieve tekorten uit de periode rond de Tweede Wereldoorlog behoren tot het verleden, maar nog steeds zijn er in bepaalde geografische gebieden en in bepaalde segmenten tekorten aan geschikte woonruimte. Op het moment van schrijven is het tekort aan studentenwoningen bijvoorbeeld een bron van zorg. Overigens moet worden opgemerkt dat de subjectiviteit van de woonbeleving een exacte bepaling van de tekorten compliceert.

Eigendomsvormen

Traditioneel domineert in Nederland de huursector, in tegenstelling tot landen als Engeland en Noorwegen, waar het eigenwoningbezit domineert. In de jaren negentig van de vorige eeuw is de balans echter omgeslagen richting de koopsector (zie tabel 3.2). Debet hieraan waren onder andere de gestegen inkomens, de hypotheekrenteaftrek, de gunstige rentestand en de soepelere houding van hypotheekverstrekkers.

Koopwoningen zijn per definitie in bezit van individuele eigenaren-bewoners. Huurwoningen zijn grofweg verdeeld over vier typen eigenaars: lokale overheden, private non-profitinstellingen (met name woningcorporaties), institutionele beleggers en individuele verhuurders (de 'huisjesmelkers'). Dit laatste type is van relatief weinig belang en zal hier buiten beschouwing worden gelaten.

Kort na de Tweede Wereldoorlog speelden gemeenten een belangrijke rol als bouwer en beheerder. In de loop der tijd zijn hun bouwactiviteiten echter grotendeels stopgezet en hebben zij hun woningbedrijven verzelfstandigd, dan wel hun bezit overgedragen aan private woningcorporaties (tabel 3.3). Deze corporaties domineren sindsdien de sociale huurvoorraad en de algehele huurvoorraad. Zij beheren inmiddels een derde van de totale voorraad, wat internationaal gezien zeer hoog is (zie tabel 3.4). Institutionele beleggers, de dominante commerciële verhuurders, zijn voornamelijk actief in verstedelijkte gebieden, in de Randstad en de randen daaromheen.

Tabel 3.2 Verhouding huur-koop, 1947-2002

	1947	1956	1967	1982	1989	1994	1998	2001	2002
Huur	71%	72%	67%	58%	55%	52%	50%	47%	46%
Koop	29%	28%	33%	42%	45%	48%	50%	53%	54%

Bron: CBS, *Woningbehoefteonderzoeken;* VROM (2002)

Tabel 3.3 Aantallen nieuwbouwwoningen (x 1.000) verdeeld naar type investeerder

	Totaal	Gemeenten	Privaat non-profit	Commercieel
1946	1,6	0,4	0,2	1,0
1949	42,8	18,3	14,1	10,4
1959	83,6	24,7	22,9	36,0
1969	123,1	23,4	39,1	60,7
1979	87,5	2,6	23,8	61,1
1989	111,0	3,8	32,3	74,9
1997	92,3	0,5	24,6	67,2
1999	78,6	0,4	17,3	61,0
2001	70,7	-	14,6	56,1

Bron: CBS (1989) en VROM (2002)

Tabel 3.4 Woningbezit van sociale verhuurders, absoluut (x 1.000) en in relatie tot de totale woningvoorraad (%)

	Corporaties		Gemeenten		
	Bezit	Aandeel in Voorraad	Bezit	Aandeel in Voorraad	Totaal aandeel
1947	196	9%	69	3%	13%
1956	314	12%	286	11%	24%
1967	745	22%	462	13%	35%
1975	1277	29%	519	12%	41%
1982	1352	27%	339	7%	34%
1989	1808	32%	322	6%	37%
1994	2167	35%	122	2%	37%
1997	2355	37%	24	0%	37%
2001		35%		0%	35%

Bron: CBS, *Woningbehoefteonderzoeken*; VROM (2002)

3.2.5 INSTITUTIES IN DE VOLKSHUISVESTING

De woningmarkt is in essentie het domein waar duurzame en onverplaatsbare producten in de vorm van woningen (op de koop- en huizenmarkt) of woondiensten (in de huurmarkt) worden geleverd, verhandeld en gebruikt. Wanneer we de provisielogica in analytische termen willen duiden, kan de woningvoorraad worden aangemerkt als een *common pool resource*. *Common pool resources* zijn natuurlijke of door de mens gecreëerde hulpbronnen die worden gekenmerkt door een voorraad waaraan individuele eenheden (woondiensten) kunnen

worden onttrokken die vervolgens niet meer beschikbaar zijn voor andere actoren die afhankelijk zijn van dezelfde voorraad (Ostrom 1990). Paragraaf 3.5.3 komt hierop terug. Een beschouwing van de volkshuisvesting vanuit de provisielogica toont dat de beslissingen van actoren over de kwantiteit en kwaliteit van investeringen in de woningvoorraad een relatief lange doorwerking hebben in de tijd. Zij leert ons ook dat een doelmatig beheer van de woningvoorraad gebaat is bij het zodanig wijzigen van onttrekkings- en investeringsbeslissingen dat de langetermijnopbrengsten van de voorraad worden vergroot. Bij deze klassieke doelmatigheidsredenering moeten echter twee kanttekeningen worden geplaatst.

Om te beginnen hoeft een Pareto-optimale allocatie van woningen en woondiensten niet gelijk te staan aan een maatschappelijk en politiek gewenste verdeling daarvan. Eenmaal verworven woonrechten kunnen burgers niet eenvoudig worden ontnomen, ook niet wanneer dat bijvoorbeeld betekent dat hogere-inkomensgroepen in gesubsidieerde woningen zijn gehuisvest. Om segregatie te voorkomen kan het zelfs gewenst zijn om hogere-inkomensgroepen in gesubsidieerde woningen te laten wonen of lagere-inkomensgroepen (met behulp van huursubsidie) in duurdere woningen.

Omdat ook bij voldoende aanbod de verdeling van woningen te wensen overlaat, en deze verdeling weer consequenties heeft voor het aanbod, is het volkshuisvestingsbeleid zowel gericht op de mobilisering van het (juiste) aanbod als op verdelingsvraagstukken. Bij een overwegend marktconforme woningverdeling ligt stimulering van het eigenwoningbezit voor de hand. De verbetering van de woonsituatie van lage-inkomensgroepen dient dan via doorstroming in de woningvoorraad plaats te vinden. Ligt het accent daarentegen op directe verbetering van de woonsituatie van de lage-inkomensgroepen, gemotiveerd vanuit rechtvaardigheidsmotieven, dan dient ook het woningaanbod voor deze groepen te worden vergroot (Van der Schaar 1987: 388).

Een tweede kanttekening is dat de volkshuisvesting door het voorraadkarakter een aantal handelingsopties biedt die in andere sectoren van de verzorgingsstaat niet bestaan. Zo hebben actoren de mogelijkheid om investeringen uit te stellen door gebruik te maken van de rek die in de voorraad zit. Deze kunnen zij kapitaliseren door de verkoop van woningen, waarna zij de opbrengsten kunnen gebruiken voor investeringen binnen en buiten de volkshuisvesting. Wanneer zij dit gekapitaliseerde vermogen weer binnen de volkshuisvesting inzetten, functioneert de woningvoorraad als een *revolving fund*. Indien echter het gekapitaliseerde vermogen wordt gebruikt voor investeringen of consumptieve bestedingen buiten de volkshuisvesting, of indien de zeggenschap over het vermogen verregaand wordt geprivatiseerd, wordt feitelijk ingeteerd op de woningvoorraad en het daarin opgeslagen vermogen. Uiteraard is de voorraad geen onuitputtelijke bron en ergens is er een punt waarop lasten onevenredig naar de toekomst worden verschoven.

Daarmee is op zichzelf nog niets gezegd over de ernst van het collectieve-actiedilemma dat zich hiermee aandient, en dus ook niets over de institutionele maatregelen die nodig en mogelijk zijn om dit het hoofd te bieden. Een voorbeeld van een relatief eenvoudig collectieve-actiedilemma in de volkshuisvesting doet zich voor bij het gezamenlijke beheer door eigenaren-bewoners van een appartementencomplex, waar het gaat over het fundament en het casco van de woning. Eigenwoningbezit in meergezinswoningen is in Nederland sinds 1951 via het appartementenrecht toegestaan, met de aanvullende verplichting tot lidmaatschap van een bij de notaris ingeschreven Vereniging van Eigenaren (VVE). In de VVE dienen de fondsen te worden beheerd waaruit het gezamenlijk onderhoud van het appartementencomplex wordt betaald. De VVE is een minimale institutie op complexniveau, waarbij het eigendom in handen blijft van individuele eigenaren-bewoners. Op een dergelijk schaalniveau is zelfbeheer relatief eenvoudig te realiseren middels contractuele overeenkomsten en informele communicatie (burencontact).

Collectieve actie wordt complexer wanneer het aantal betrokken actoren in de VVE toeneemt of wanneer het aggregatieniveau verschuift van het individuele woningcomplex naar het niveau van de buurt, de wijk, de lokale voorraad of zelfs de nationale woningvoorraad. En zij wordt nog weer complexer wanneer naast ontwikkelings- en doelmatigheidsmotieven ook rechtvaardigheidsmotieven een rol gaan spelen. Naarmate de complexiteit en de ambities van collectieve actie toenemen, zijn complexere gedragsregulerende instituties nodig.

De woningcorporatie, die in deze studie een centrale plaats inneemt, is een dergelijke complexe institutie. Een cruciaal element in deze institutie is de structuur waarbinnen de relatie tussen de corporatie en haar huurders wordt geregeld. In de Nederlandse sociale huursector is van oudsher een grote aversie geweest tegen een alternatieve organisatievorm, de coöperatie, vanuit het besef dat de belangen van zittende huurders niet altijd stroken met een duurzaam en doelmatig beheer van de woningvoorraad. Ook in de jaren tachtig gevoerde discussies over de democratisering van woningbouwverenigingen hadden betrekking op de vraag in welke mate er evenwicht kon worden bereikt tussen twee verschillende typen belangen, die de woningcorporatie tegelijk diende: de belangen van de reeds bij de corporatie hurende woonconsumenten, de *insiders*, en de belangen van de *outsiders*, huidige en toekomstige generaties woonconsumenten die zijn aangewezen op de goedkope voorraad. Wordt alleen rekening gehouden met de belangen van de insiders, dan ligt het voor de hand de huren zo laag mogelijk te houden, tegen het niveau van de historische kostprijs. Wordt ook rekening gehouden met belangen van de outsiders, dan past een huur die op zijn minst op het niveau van de vervangingswaarde ligt.

Ontwikkelingen in de Zweedse volkshuisvesting bieden in dit opzicht interessant vergelijkingsmateriaal. In Zweden is het eigenwoningbezit van appartementen bij wet verboden en is de coöperatieve eigendomsvorm de geëigende institutie voor dit type woningen. Hierdoor heeft het coöperatieve bezit na de Tweede

Wereldoorlog een grote groei doorgemaakt op de beter gesitueerde locaties in grootstedelijke woongebieden. Als gevolg van de afnemende nieuwbouwproductie en de gelijktijdige waardestijging van het coöperatief bezit wordt het lidmaatschap van een coöperatie inmiddels op vrijwel dezelfde wijze verhandeld als het eigendomsrecht (Harloe 1995).

Kortom, de keuze voor een bepaalde beheers- of eigendomsvorm heeft ingrijpende consequenties. De provisielogica van een beleidsterrein heeft in zoverre gevolgen dat zij eisen stelt aan institutionele arrangementen. Tegelijkertijd zijn die institutionele arrangementen het product van historische omstandigheden. In die zin moet ieder volkshuisvestingssysteem roeien met de institutionele riemen die het heeft. De coöperatie is niet weg te denken uit Scandinavische volkshuisvestingssystemen; de Britse *property-owning democracy* gaat gepaard met een grote ideologische voorkeur voor eigenwoningbezit; en het gezicht van de Nederlandse volkshuisvesting wordt nog altijd bepaald door de privaatrechtelijke woningcorporatie, opererend binnen een publiek toelatings-regime.

Dat betekent uiteraard niet dat instituties en institutionele verhoudingen zich niet verder ontwikkelen en veranderen. Door de naoorlogse groei van de sociale woningvoorraad hebben woningcorporaties zich kunnen ontwikkelen van vrijwillige verenigingsbanden tot moderne maatschappelijke dienstverleners. De recente groei van het eigenwoningbezit is een ander voorbeeld van ingrijpende institutionele veranderingen in de woningmarkt. Deze twee instituties, eigenwoningbezit en de woningcorporatie, zijn beide het resultaat van meer dan honderd jaar volkshuisvestingsbeleid, maar verschillen fundamenteel in hun werking en effecten. Het is zelfs twijfelachtig of er in de Nederlandse woningmarkt wel van één institutionele logica kan worden gesproken. De volgende paragrafen gaan hier nader op in.

3.3 DE INSTITUTIONELE LOGICA'S VAN DE VOLKSHUISVESTING

De grote maatschappelijke betekenis van een goede volkshuisvesting en de onmogelijkheid daar via de vrije markt in te voorzien hebben haar in de loop van de vorige eeuw tot domein van overheidszorg gemaakt. In alle westerse verzorgingsstaten is een deel van de woningvoorraad bestemd voor groepen, die niet op eigen kracht in hun woningbehoefte kunnen voorzien. Nederland behoort met Groot-Brittannië tot de landen met een grote sociale huursector, waar in andere landen (bijvoorbeeld België en Noorwegen) de koopsector een belangrijke rol in de huisvesting van lage-inkomensgroepen heeft. Bijzonder aan de Nederlandse volkshuisvesting is dat de institutionele inbedding, de organisatiegraad en het beschikbare sturingsinstrumentarium sterk verschillen tussen de huur- en de koopsector.

De voorziening van sociale huurwoningen is sinds de Woningwet van 1901 in handen van private non-profitinstellingen die geacht worden uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn. Het private non-profitkarakter

van de sociale huursector onderscheidt de Nederlandse volkshuisvesting bijvoorbeeld van de Britse volkshuisvesting, waar sociale huurwoningen tot nog toe voornamelijk in bezit waren van gemeentelijke woningbedrijven (al wordt steeds meer bezit overgedragen aan de private *Housing Associations*).

In internationaal opzicht valt de Nederlandse volkshuisvesting ook op door de bijzondere positie van institutionele beleggers, die de vastgoedbeleggingen van pensioenfondsen en verzekeraars beheren. Zij hebben niet alleen een taak als exploitant in de huursector en als projectontwikkelaar in de eigenwoningmarkt, maar ook in de financiering van de sociale woningbouw. De derde sector van betekenis is de eigenwoningsector. Deze wordt gekenmerkt door een sterke mate van marktwerking in de prijsvorming en door een vooralsnog weinig ontwikkelde institutionele infrastructuur.

3.3.1 DE ORGANISATIE VAN BELANGEN IN DE VOLKSHUISVESTING

Organisatie van de huursector

De huursector is hecht georganiseerd en de sociale huursector vertoonde zelfs lange tijd corporatistische trekken. Vrijwel alle woningcorporaties zijn sinds 1 januari 1999 lid van de landelijke branchevereniging Aedes, ontstaan uit de fusie tussen de Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Deze beide koepelorganisaties hadden een lange historie, die voor de NWR teruggaat tot 1913. Het NCIV is in 1971 ontstaan als samenwerkingsverband tussen de toenmalige confessionele koepels (Gerrichhauzen 1990).

Meer dan andere belangenbehartigende organisaties in de volkshuisvesting stelden de corporatiekoepels zich op als intermediair tussen de overheid en de woningcorporaties. In de Raad van Advies voor de Volkshuisvesting (RAVO) hadden zij van oudsher een belangrijke stem. Door de professionalisering, schaalvergroting en financiële verzelfstandiging van de corporaties is de relatie tussen woningcorporaties en hun branchevertegenwoordigers in de loop der tijd veranderd. Aedes profileert zich nadrukkelijk als brancheorganisatie voor de woningcorporaties en stelt zich actief op in de ontwikkeling van zelfregulerende instrumenten (Van Heffen-Oude Vrielink en Brandsen 2004).

In de private *for profit*-huursector moet onderscheid worden gemaakt tussen individuele verhuurders en institutionele verhuurders. Individuele verhuurders zijn verenigd in de vereniging Vastgoedbelang. De institutionele beleggers worden vertegenwoordigd door de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ) en door de in 1995 opgerichte Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed in Nederland (IVBN). In vergelijking met de sociale huursector hebben de belangenorganisaties van individuele en institutionele verhuurders een relatief pluralistische structuur. Hun mandaat is beperkter en de organisatorische binding met de leden is minder hecht.

Aan bewonerszijde bestaan minder sterk geïnstitutionaliseerde vormen van belangenbehartiging. Tot ver in de twintigste eeuw werden woningcorporaties beschouwd als de vertegenwoordigers van woonconsumenten. Vanaf de jaren zeventig kwam daar verandering in, onder andere als gevolg van de stadsvernieuwing, die leidde tot de oprichting van lokale en wijkgebonden bewonersorganisaties. In de jaren tachtig droeg de discussie over de democratisering van woningcorporaties bij aan de oprichting van externe bewoners- en huurdersorganisaties. De omzetting van traditionele woningbouwverenigingen naar stichtingen, die aan deze discussie ten grondslag lag, was ingegeven door de overweging dat de belangen van huurders niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met die van de corporatie.

Sinds 1990 worden de belangen van huurders behartigd door de Woonbond, ontstaan uit een fusie van het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing, de Nederlandse Vereniging van Huurders en de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting. In tegenstelling tot de Vereniging Eigen Huis (VEH) richt de Woonbond zich naast individuele dienstverlening ook op de stimulering en ontwikkeling van collectieve belangenbehartiging op lokaal niveau en organisatieniveau. Het is tekenend voor de kloof tussen huur en koop dat er tussen de Woonbond en de VEH nauwelijks enige vorm van samenwerking bestaat.

Op nationaal niveau is de Woonbond vertegenwoordigd in het Landelijk Overlegorgaan Huurders Verhuurders (LOVH), waarin met gemeenten, woningcorporaties en IVBN wordt onderhandeld over het huur(prijs)beleid, de jaarlijkse huurstijgingen en de procesvereisten voor huurdersparticipatie. In het najaar van 2001 werd in het LOVH bijvoorbeeld een akkoord bereikt over het huurbeleid 2002-2004. Op dit moment is het huurbeleid onderwerp van heftige discussie. Aedes pleit voor 'eerlijke' (marktconforme) huren en heeft zich bereid verklaard een deel van de kosten van de individuele huursubsidie (IHS) op zich te nemen, om zo bezuinigingen op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) mogelijk te maken. De Woonbond maakt zich in dat verband grote zorgen over de betaalbaarheid van de volkshuisvesting en acht Aedes door haar strategie medeverantwoordelijk voor de genoemde bezuinigingen. Kortom, de relatie tussen verhuurder en huurder is nog niet uitgekristalliseerd.

Organisatie van de koopsector[2]

Het ministerie van VROM heeft zijn aandacht tot nog toe voornamelijk gericht op de huursector. Volkshuisvestingsbeleid was tot in het recente verleden feitelijk huurbeleid. Dat is niet verwonderlijk: in de huursector waren de sturingsmogelijkheden van de overheid veel sterker dan in de koopsector. Met name de woningcorporaties zijn lange tijd als bruikbaar instrument van Rijksbeleid gezien. Tekenend is dat er binnen het directoraat-generaal Wonen (vroeger het DG Volkshuisvesting) van VROM nooit een organisatieonderdeel is geweest dat zich specifiek met de koopsector bezighield. De ministeries van Financiën (fiscaliteit) en Economische Zaken (marktordening) zijn voor het beleid ten aanzien van de

eigenwoningsector ten minste evenzeer van belang als het ministerie van VROM. Kenmerkend is dat het belangrijkste subsidie-instrument voor de koopsector, de hypotheekrenteaftrek, op de begroting van Financiën prijkt (Van der Schaar 2003: 287).[3]

In tegenstelling tot de goedgeorganiseerde huursector kent de koopsector een lage organisatiegraad. Pogingen tot organisatievorming in de koopsector, zoals de oprichting van spaarkassen, zijn in Nederland nooit echt van de grond gekomen. Wel bestaat sinds 1956 de mogelijkheid voor lage-inkomensgroepen om een hypotheekgarantie te krijgen. Lange tijd werden deze garanties verstrekt door zowel de rijksoverheid als de gemeenten. Sinds 1995 wordt de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) verleend door de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), die ernaar streeft een kenniscentrum en platform voor de eigenwoningsector te worden. In tegenstelling tot omringende landen heeft zich in Nederland nooit een apart financieringscircuit voor de koopsector kunnen ontwikkelen.

De verstrekking van hypotheken was en is onderdeel van de dienstverlening van banken, verenigd in het in 1990 opgerichte Contactorgaan Hypothecaire Financiers, dat onder meer een Gedragscode Hypotheekverstrekking heeft opgesteld voor de branche. Het aantal intermediairs in de hypotheekmarkt is de laatste jaren flink toegenomen. Inmiddels wordt ongeveer 40 procent van de hypotheken via gespecialiseerde hypotheekbemiddelaars verhandeld. De bemiddeling tussen verkoper en koper vindt over het algemeen plaats via makelaars. De meeste makelaars (3000 makelaars verdeeld over 2100 kantoren) zijn vertegenwoordigd in de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), die een marktaandeel heeft van 60 tot 70 procent van het totale aantal bemiddelingen. Naast de NVM zijn er ook de Landelijke Vereniging van Makelaars (LVM) en de in 1985 opgerichte Vereniging van Bemiddelaars in Onroerend Goed (VBO). Met name de NVM stelt zich actief op als brancheorganisatie, die zich naast belangenbehartiging ook richt op de professionalisering van makelaars en het informeren van consumenten over ontwikkelingen op de (lokale) koopwoningenmarkt, onder meer via de website Funda.

De belangrijkste belangengroep van eigenaren-bewoners is de in 1974 opgerichte Vereniging Eigen Huis (VEH), die zich als consumentenorganisatie en belangenbehartiger voor eigenaren-bewoners profileert. Eigenaren-bewoners van appartementen worden vertegenwoordigd door VVE-belang. Samen met de NWR en het Kadaster heeft de VEH in 1999 het Nationaal Woninginstituut (NWI) opgericht, dat zich ten doel stelt de transparantie van de woningmarkt te vergroten. Woonconsumenten moeten het in de nieuwbouwmarkt over het algemeen van confectiehuizen hebben. Particulier opdrachtgeverschap komt in Nederland weinig voor. De keuzevrijheid is beperkt en consumentgerichte projectontwikkeling is marginaal (Keers en Butter 2003).

In de nota *Mensen, wensen en wonen* (2000) had het ministerie van VROM als beleidsdoel opgenomen dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap bij nieuwbouwprojecten in het jaar 2010 tot 30 procent moest zijn gestegen, maar de interesse voor consumentgerichte projectontwikkeling bij projectontwikkelaars en andere partijen in de volkshuisvesting bleek gering. Door de gespannen woningmarkt was er nauwelijks druk op ontwikkelaars om consumenten meer bij de bouw te betrekken. Ook gemeenten staan vaak niet te springen om meer invloed van woonconsumenten, aangezien dit haaks staat op de regulering van beeldkwaliteit.

Sectorinstituten: geïnstitutionaliseerd leren

Een aantal sectorinstituten weet de kloof tussen de huur- en de koopsector te overbruggen. Een opvallende rol is weggelegd voor de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), in 1982 vanuit de overheid opgericht met als expliciet doel om beleidsexperimenten in de volkshuisvesting te ondersteunen. Zij organiseert in samenwerking met vooruitstrevende corporaties pilotprojecten en publiciteit voor innovaties op het terrein van wonen. De SEV heeft bijvoorbeeld een belangrijke rol gehad in de verzelfstandigingsoperatie en in de ontwikkeling van woonzorgpakketten en nieuwe beheersconstructies. In combinatie met het sociaal kapitaal van woningcorporaties blijkt leervermogen sterk verankerd in de Nederlandse volkshuisvesting (zie paragraaf 3.5). Door de onafhankelijke en gezaghebbende rol van de SEV bleven beleidsexperimenten buiten de sterker gepolitiseerde arena van brancheoverleg of adviesraden als de RAVO. De RAVO verloor daarmee stilaan haar functie als belangrijkste advies- en belangenbehartigingsorgaan. In het kader van de herziening van het adviesstelsel op rijksniveau is zij in 1997 opgegaan in de VROM-raad.

De rol van de gemeente

Van oudsher heeft de gemeente een belangrijke rol in de volkshuisvesting gehad. De meeste gemeenten hadden tot voor kort een aparte dienst Volkshuisvesting en alle gemeenten hebben een door de Woningwet verplichte afdeling Bouw en Woningtoezicht. De rol van het grondbedrijf is cruciaal. Veel gemeenten voeren een actief grondbeleid en kunnen zo via het aankopen, bouwrijp maken en uitgeven van grond een grote invloed uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. Voor lokale woningbouw, en met name sociale woningbouw, is het gemeentelijk grondbeleid van groot belang. De mogelijkheden voor onrendabele investeringen zijn immers afhankelijk van de mogelijkheden voor verevening van winst en verlies in locatie- en projectontwikkeling. Dat maakt de gemeente tot een machtige partij, al is zij voor de concrete uitvoering van haar plannen evenzeer afhankelijk van andere partijen. Veel bouwprojecten ontaarden al snel in een patstelling, waarin veel tijd verloren gaat met gesoebat over de kostenverdeling.

Bij nieuwbouw in de uitleggebieden (bijvoorbeeld de VINEX-locaties) ligt het initiatief tot projectontwikkeling bij de gemeente. Een tweede belangrijke bouwopgave ligt in de stedelijke vernieuwing of stedelijke herstructurering (voorheen stadsvernieuwing). Anders dan bij nieuwbouw moet hier worden aangesloten

bij, of ingegrepen op bestaande eigendomsverhoudingen. Stedelijke herstructurering wordt vaak juist aangegrepen om bestaande eigendomsverhoudingen te veranderen, bijvoorbeeld om gedifferentieerde woonmilieus te creëren. Sinds 1999 zijn subsidies hiervoor gebundeld in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Met name de corporaties zijn in de stedelijke herstructurering voor gemeenten een belangrijke partij, omdat zij veel woningen bezitten in de betrokken wijken. Ook hier liggen oeverloze discussies over kostenverdeling op de loer. Sinds de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties worden zij nogal eens als de 'kip met de gouden eieren' beschouwd.

De band tussen woningcorporaties en gemeenten is historisch gezien bijzonder. Doordat woningcorporaties tot voor kort door hun lokaal gebonden toelating dikwijls slechts in één gemeente werkzaam waren en zij reeds een lange historie hebben, zijn gemeenten en woningcorporaties goede bekenden van elkaar. De relatie is formeel echter ingrijpend veranderd in de loop der jaren. Tot voor kort hadden gemeenten een belangrijke rol in het toezicht op corporaties. Veel gemeenten waren via hun gemeentelijk woningbedrijf bovendien zelf direct betrokken bij de woonvoorziening. Daar is in de jaren negentig definitief een eind aan gekomen, toen de meeste gemeentelijke woningbedrijven zijn geprivatiseerd tot woningcorporaties. Overigens hebben de woningcorporaties al sinds 1969 het primaat in de sociale woningbouw. Lange tijd bleven gemeentelijke woningbedrijven echter noodzakelijk voor tal van gecompliceerde volkshuisvestingsopgaven, huisvesting van de onderste laag van de doelgroep of complexe stadsvernieuwingsopgaven. Nu ook aan het gemeentelijk toezicht een eind is gekomen, is de relatie tussen woningcorporaties en gemeenten evenwichtiger geworden. De wederzijdse afhankelijkheden tussen beide partijen blijven groot. Via beleidsprogramma's, bestuursconvenanten, prestatieafspraken en meerjarenakkoorden wordt getracht hieraan inhoud te geven.

3.3.2 ONTWIKKELINGEN IN DE HUURSECTOR

In internationaal opzicht is de grootte van de Nederlandse sociale huursector uniek (Boelhouwer en Van der Heijden 1992; Lundqvist 1992; Barlow en Duncan 1994; Kemeny 1995; Harloe 1995). In 1996 had de sociale huursector een aandeel van 40 procent in de woningvoorraad, bijna twee keer zo groot als de sociale huursector in andere Europese landen (Boelhouwer 1996).

Evenzo uniek is het feit dat de daadwerkelijke voorziening van sociale huurwoningen in Nederland in handen was en is van private non-profitinstellingen. De groei van de sociale huursector heeft zich vooral na de Tweede Wereldoorlog voltrokken en ging in belangrijke mate ten koste van de private verhuur. In het begin van de twintigste eeuw had de private verhuur nog een marktaandeel van 80 procent, in 1947 was dat marktaandeel gedaald tot 60 procent en in 1998 betrof het nog slechts 11 procent. In 1947 was het marktaandeel van de sociale huursector slechts 12 procent. Aan het eind van de jaren tachtig was dit marktaandeel zelfs 42 procent. In de jaren negentig heeft zich een lichte daling ingezet,

veroorzaakt door de groei van het eigenwoningbezit, achterblijvende investeringen in de sociale woningbouw en sinds kort ook door de verkoop van huurwoningen, maar in 2000 behoorde nog altijd ruim een derde van de woningvoorraad tot de sociale huursector.

Hierna komen de belangrijkste beleidsontwikkelingen in de sociale huursector aan de orde. Mede door de in paragraaf 3.2 beschreven bijzondere kenmerken van de volkshuisvesting kent het volkshuisvestingsbeleid een sterk padafhankelijk karakter waarbij eerder beleid een grote impact heeft op toekomstig beleid. Ons historisch overzicht gaat daarom ook ver terug. De huidige woningcorporaties en de omvang van de sociale huursector zijn een erfenis van ruim honderd jaar volkshuisvestingsbeleid in Nederland.

Expansie, vervlechting en beleidscrisis

De wettelijke basis en het institutionele fundament van de sociale huursector en het regime van woningcorporaties vinden hun oorsprong in de Woningwet van 1901. Instellingen die voor financiële bijdragen in aanmerking wilden komen, moesten door de Kroon worden erkend en werden geacht uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting te werken (Gerrichhauzen 1990). Maar slechts bij het volledig instorten van de private markt, met name rond de Eerste Wereldoorlog, was de overheid daadwerkelijk bereid om toegelaten instellingen een grotere rol te geven in de woningmarkt. Toen de woningmarkt in de jaren twintig weer aantrok en de private woningbouw weer op gang kwam, werden de woningcorporaties weer gedwongen tot een marginale rol in de volkshuisvesting.

De crisis in de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog betekenden een omslag in het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. De omvangrijke naoorlogse bouwopgave, veroorzaakt door oorlogsverwoestingen en door demografische en economische groei, bracht het woningbouwvraagstuk prominent op de politieke agenda. Bovendien had de crisis van de jaren dertig geleerd dat de woningmarkt meer ordening behoefde. Aanvankelijk kwam de woningbouw traag op gang en werd voorrang gegeven aan de industriële en infrastructurele bouw. Gemeenten namen de bouw van sociale huurwoningen (zogenaamde woningwetwoningen) bovendien zelf ter hand.

In de jaren zestig keerde het tij echter in het voordeel van de woningcorporaties. Op basis van het in 1964 gepubliceerde advies van de commissie-De Roos kregen woningcorporaties eindelijk het primaat in de sociale huursector. Bovendien werd op basis van dit advies de uit de jaren dertig stammende verplichte terugbetaling van financiële voorschotten afgeschaft, waardoor woningcorporaties financiële reserves konden opbouwen en een belangrijke professionaliseringsslag konden maken.

De institutionele verhouding tussen de profitverhuur en de non-profitverhuur kreeg in de jaren zestig haar beslag in het adagium ‘gelijke monniken, gelijke

kappen'. Daarmee werd bedoeld dat private verhuurders in principe dezelfde rechten (en plichten) hadden als woningcorporaties, om zo te voorkomen dat woningcorporaties een monopoliepositie in de huursector zouden krijgen. De gelijkstelling tussen beide typen verhuurders betekende echter vooral winst voor de woningcorporaties, omdat zij hun werkterrein konden uitbreiden naar duurdere marktsegmenten (Van der Schaar 1987).

De groei van de sociale huursector ging gepaard met een aanzienlijke intensivering van de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting. Pogingen om het volkshuisvestingsbeleid te liberaliseren mislukten keer op keer. Voor de financiering van sociale woningbouw waren rijksleningen beschikbaar en een stelsel van objectsubsidies om zo de bouwkosten van sociale huurwoningen (de zogenaamde stichtingskosten) en de huurprijs van nieuwbouwwoningen te verlagen. Huurprijzen en huurverhogingen waren strak gereguleerd en tot de jaren vijftig zelfs bevroren tot het vooroorlogse prijspeil. Om de huren in de woningvoorraad aan te laten sluiten bij de nieuwbouwhuren was een aanvullend (harmonisch) huurprijzenbeleid nodig.

Vanaf het eind van de jaren zestig werden naast objectsubsidies ook inkomensafhankelijke subjectsubsidies verleend, de IHS. In een in 1972 verschenen nota van minister Udink werden zelfs vergaande voorstellen gedaan om het stelsel van objectsubsidies te verlaten en geheel te vervangen door inkomensafhankelijke subjectsubsidies. Om politieke redenen koos het daaropvolgende kabinet-Den Uyl in de jaren zeventig echter voor een gemengd subsidiesysteem van object- en subjectsubsidies. Voor het stelsel van objectsubsidies koos het kabinet voor het zogenoemde dynamisch kostprijssysteem (DKP-regeling); een kostprijssysteem dat in de bepaling van de kostprijs rekening hield met toekomstige huurstijgingen.

In de praktijk leidde de DKP-regeling in de jaren zeventig en tachtig echter tot het verschuiven van de subsidielasten, omdat de jaarlijkse huurstijgingen ver achterbleven bij de inflatie en de nog sterkere bouwkostenstijging. Door het huur- en subsidiebeleid expliciet te verbinden met de loon- en prijspolitiek brak het kabinet-Den Uyl met een reeds lang bestaande beleidsopvatting in Nederland, dat de volkshuisvesting niet diende voor algemene inkomenspolitiek.

Parafraserend op Hirschmans *exit-voice-loyalty*-schema fungeerde de volkshuisvesting min of meer als *emergency exit* voor tal van sectoroverstijgende sociaaleconomische vraagstukken (Helderman 2003). Zo was de sectoroverstijgende doelstelling om de inflatie te bestrijden via loonmatiging gebaat bij het laag houden van de huurprijs. Het feit dat de kostprijs van het wonen dynamisch kon worden berekend door rekening te houden met toekomstige (te verwachten) huurstijgingen, bood de kans om dit ook daadwerkelijk te realiseren. Via een anticyclisch investeringsbeleid in de sociale woningbouw werden tegenvallende investeringen in andere segmenten van de woningmarkt opgevangen. De sociale huursector had daarmee ook een belangrijke stabiliserende functie in de woning-

markt. De kosten van dit beleid werden door het dynamische karakter van de subsidieregeling naar de toekomst verschoven.

De alsmaar stijgende subsidielasten ondermijnden uiteindelijk de effectiviteit en legitimiteit van het volkshuisvestingsbeleid, maar tot het eind van de jaren tachtig was de volkshuisvesting gevangen in een stevige houdgreep. Van der Schaar sprak in dit verband van de 'ijzeren driehoek' van het huur- en subsidiebeleid in de Nederlandse volkshuisvesting (Van der Schaar 1987). De dynamische kostprijssubsidie leidde tot ongekend stijgende subsidie-uitgaven. Het totaal aan volkshuisvestingsuitgaven zou uiteindelijk stijgen van ongeveer 0,9 miljard euro in 1970 tot 6,3 miljard euro in 1988 (VROM 1989).

Een stille revolutie: ontvlechting en verzelfstandiging

Vanaf 1982 kregen terugdringing van het begrotingstekort en beheersing van de subsidies een grote prioriteit. Het in 1982 gesloten akkoord van Wassenaar tussen vakbonden en werkgevers had vooral een indirecte betekenis voor het volkshuisvestingsbeleid. Onder druk van de werkgevers en met de dreiging van een algemene loonmaatregel had de vakbeweging haar claim op automatische prijscompensatie opgegeven. Daarmee werd het huurbeleid formeel losgekoppeld van de loon- en prijspolitiek en hoefden huurprijsverhogingen niet langer meer te worden beoordeeld op hun inkomenseffecten.

Vanaf 1982 stegen de huren sneller dan de bouwkosten en de inflatie. Het eerste kabinet-Lubbers legde de verschillende ministeries een straffe begrotingsdiscipline op. Met betrekking tot de volkshuisvesting werd steeds meer nadruk gelegd op de onbeheersbare uitgaven. In 1986 startte het onderzoek van de Parlementaire Enquête-commissie Bouwsubsidies (1986) naar het huur-, subsidie- en financieringsbeleid. De enquête leverde de volkshuisvesting het imago op van een subsidieverslindende sector. Om verdere politieke schade te voorkomen werd staatssecretaris Brokx door zijn eigen partij gedwongen om af te treden. Hij werd opgevolgd door zijn partijgenoot Heerma, afkomstig van Economische Zaken.

Een van de eerste politieke daden van Heerma was de voorbereiding van een nieuwe integrale beleidsnota, *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. De uitgangspunten waren ingrijpend verschillend van die van de nota *Huur- en subsidiebeleid* uit 1974 van het kabinet-Den Uyl. Het door het kabinet-Den Uyl gehanteerde *merit good*-beginsel als legitimatie voor overheidsinterventie in de woningmarkt werd verlaten. Wonen werd in de nota weer aangeduid als een (individueel) consumptiegoed.

De kern van de stelselherziening betrof het realiseren van een doelmatigere besteding van het in het verleden opgebouwde vermogen en de zoektocht naar nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid. Wederom werd gebruikgemaakt van het voorraadkarakter van de woningmarkt, zij het dat de voorraad nu werd ingezet voor de bekostiging van bezuinigingen en voor institutionele hervormingen. Huurstijgingen werden

ingezet om objectsubsidies af te bouwen. Het in het verleden door woningcorporaties opgebouwde vermogen werd ingezet om de onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties te behouden of om noodzakelijke verbeteringen aan de woningvoorraad te bekostigen. Het gemeenschappelijk element van de hervormingen was dat de financiële risico's van investeringen in de woningmarkt werden geprivatiseerd naar woningcorporaties.

De eerste stap betrof de herverdeling van risico's die met investeringen in de woningmarkt samenhingen. De overheidsgaranties op kapitaalmarktleningen werden voor de huursector afgeschaft en vervangen door een uitbreiding van het in 1984 opgerichte privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), waarin deelnemende woningcorporaties gezamenlijk de financieringsrisico's dragen. Een cruciale maar min of meer toevallige gebeurtenis was de vervroegde aflossing van hoogrentende rijksleningen in 1985-1986 door de woningcorporaties. Door een fout in de leningsvoorwaarden konden zij hun rijksleningen boetevrij vervroegd aflossen, hetgeen hun aanzienlijke rentevoordelen opleverde, terwijl de subsidiebijdrage nog een aantal jaren op het hoge rentepercentage bleef afgestemd.

Achteraf bleek de omissie in de leningsvoorwaarden voor het Rijk een geluk bij een ongeluk te zijn. Het verschafte Heerma een extra argument om zijn plan voor subsidieloze woningverbetering door te zetten. Woningcorporaties werden verplicht om een deel van de verkregen rentevoordelen te besteden aan woningverbetering. Bij in gebreke blijven zouden zij worden verplicht tot een eenmalige heffing aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Dat fonds was in 1988 als publiekrechtelijk solidariteitsfonds aan de sector toegevoegd. In eerste instantie had het CFV enkel een taak in de financiële sanering van woningcorporaties, waartoe het werd gevuld met financiële bijdragen van de corporaties. In 1998 kreeg het CFV ook een functie in het financieel toezicht op woningcorporaties.

De grootste slag moest worden gemaakt op het terrein van het huur- en subsidiebeleid. Reeds vanaf 1982 stegen de huren sneller dan de bouwkosten, waardoor het exploitatietekort terugliep. Maar daarnaast was het van belang dat er een einde kwam aan de vele openeinderegelingen. Daaruit ontstond het zogenaamde normkostensysteem, waarin vanaf 1988 verschillende subsidieposten werden genormeerd en gedecentraliseerd naar de gemeenten. Naast het normeren van de subsidies was het echter vooral van belang dat er een einde werd gemaakt aan het dynamische karakter van de bouwsubsidies. Dat vergde politieke moed, want de naar achter geschoven subsidielasten zouden binnen de toenmalige begroting moeten worden opgevangen. Geholpen door de lage rente en door het schrappen van de rijksleningen kon het tweede kabinet-Lubbers zichzelf uiteindelijk van het juk van alsmaar oplopende subsidielasten bevrijden.

Alhoewel veel overheidsuitgaven daarmee beheersbaar werden, bleven de in het verleden aangegane subsidieverplichtingen op de begroting van VROM drukken. Ook onder het derde kabinet-Lubbers bleef de noodzaak tot bezuinigingen

bestaan. In de *Tussenbalans 1991* werd de volkshuisvesting daarom voor nog eens 0,6 miljard euro aangeslagen, maar een belangrijk deel van de door Financiën opgelegde bezuinigingen mocht VROM realiseren door de trendmatige huurverhoging van 3 procent op 5,5 procent te brengen, zodat objectsubsidies versneld konden worden afgebouwd. De te verwachten uitgavenstijging voor de IHS diende binnen het budget en elders op de volkshuisvestingsbegroting te worden opgevangen. In het *Trendrapport 1992* werd voor het eerst gesproken over de afschaffing van objectsubsidies. In het huurbeleid werd de huursombenadering ingevoerd, waarmee corporaties de vrijheid kregen om huuraanpassingen te differentiëren om zo grotere exploitatierisico's te kunnen dragen.

De climax van de stelselherziening was het in 1993 gesloten bruteringsakkoord. Daarin werden in één keer alle nog lopende objectsubsidies en rijksleningen tegen elkaar weggestreept. Voor de woningcorporaties en het Rijk betekende de brutering op macroniveau een win-winsituatie. VROM zou in één keer verlost worden van een van zijn grootste uitgavenposten op de begroting, terwijl de woningcorporaties zich verzekerd zagen van de overgebleven objectsubsidies. Uiteindelijk stemde meer dan 90 procent van de woningcorporaties voor de brutering (Algemene Rekenkamer 1996). In 1995 streepten de private woningcorporaties en de rijksoverheid bij elkaar uitstaande financiële verplichtingen (ruim 16 miljard nog uit te betalen objectsubsidies tegen 17 miljard af te lossen rijksleningen) in één keer tegen elkaar weg.

Mede als gevolg van brutering werden de uitgaven voor de volkshuisvesting als percentage van de totale rijksbegroting teruggebracht van 8,7 procent in 1985 tot 2,7 procent in 1998. Daarnaast heeft er een ingrijpende verschuiving tussen subsidies plaatsgevonden. In 1990 bestond 60 procent van de subsidies in de volkshuisvesting nog uit objectsubsidies. Inmiddels wordt de grootste subsidiepost op de begroting van VROM gevormd door de huursubsidie.

Het post-bruteringstijdperk

In de post-bruteringsfase verschoof het accent van financiële verzelfstandiging naar modernisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en overheid. Uitgangspunt voor de stelselherziening tweede fase was het reeds in 1993 ingevoerde Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), dat ook wel als de grondwet voor de sociale huursector wordt aangemerkt. Volgens het BBSH zijn woningcorporaties in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de afweging tussen doeleinden en middelen. Daarmee is directe overheidssturing op de besteding van het non-profitvermogen losgelaten.

Tegelijkertijd werd de aansturing van het non-profitregime onderwerp van politiek debat. Met name door het tweede kabinet-Kok werd het 'sturingsvacuüm' dat door de brutering was ontstaan als probleem gedefinieerd. Daarmee samen hing de discussie over de positionering van woningcorporaties tussen staat en markt. In 2000 bracht een MDW-werkgroep het rapport *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel* uit, waarin voor een beperkt hybride variant werd gekozen, een

advies dat de toenmalige staatssecretaris Remkes overnam. Woningcorporaties werden gekenmerkt als hybride organisaties met een breed omschreven maximaal speelveld maar met een nauw afgebakende maatschappelijke opdracht. Overigens werd geen definitieve keus gemaakt: na tien jaar zou de positie opnieuw worden bezien.

De financiële verzelfstandiging van woningcorporaties had belangrijke consequenties voor het sturingsarsenaal van de overheid. Het accent verschoof van subsidie-instrumenten naar 'zachtere' instrumenten zoals overleg en overtuiging. In 1995 namen de verenigingen van corporaties het initiatief om in een nationaal programma de prestaties van de sector te formuleren voor de komende tien jaar. Uitgangspunt daarbij waren de investeringsopgaven van de woningcorporaties zelf. Het Nationaal Programma Volkshuisvesting kwam in 1997 tot stand. Van de kant van de overheid werd het initiatief genomen om via een Nationaal Akkoord Wonen afspraken te maken over toekomstige nieuwbouwinvesteringen en de verkoop van huurwoningen. Het akkoord werd in 2001 ondertekend door de overheid en Aedes.

Beide akkoorden waren echter vooral ambitiedocumenten zonder verdere resultaatsverplichtingen. Dat gold over het algemeen ook voor de prestatieafspraken tussen woningcorporaties en lokale overheden. Algemene prestatieafspraken worden door het huidige kabinet meer en meer ingeruild voor de zogenaamde aanjaagstrategie. Bij concrete investeringsopgaven waar geen vermogen voor ter beschikking is, worden individuele woningcorporaties door de minister uitgenodigd (of uitgedaagd) om te participeren in het desbetreffende project.

Het BBSH is een vorm van kaderregelgeving, die vooral bepaalt wat woningcorporaties wel of niet mogen doen en daarbinnen veel ruimte voor interpretatie laat. Opmerkelijk is dat VROM deze normloosheid deels zelf in de hand heeft gewerkt door nauwelijks te operationaliseren prestatievelden als 'leefbaarheid' in het BBSH op te nemen. Het sturend vermogen van het BBSH is daardoor beperkt. Op welke wijze woningcorporaties in de toekomst nog kunnen worden bewogen om hun vermogen in te zetten voor maatschappelijke vraagstukken is een heikel politiek en bestuurlijk punt geworden.

3.3.3 HET NON-PROFITREGIME VAN WONINGCORPORATIES

In een essay over marktwerking in de volkshuisvesting merkt Priemus terecht op dat de woningcorporatie zou moeten worden uitgevonden als ze niet bestond (Priemus 1999). Van alle denkbare institutionele arrangementen in de volkshuisvesting is de woningcorporatie waarschijnlijk het beste toegerust voor de voorziening en instandhouding van de sociale woningvoorraad. Zij is een typisch voorbeeld van een hybride organisatie, die zich tussen staat, markt en gemeenschap bevindt, en die tekort wordt gedaan wanneer zij wordt gereduceerd tot een van deze drie categorieën. Zij heeft zich in de afgelopen honderd jaar ontwikkeld van vrijwillige associatie tot de maatschappelijke ondernemer die zij nu is of

beoogt te zijn. Er kan echter nauwelijks gesproken worden van 'de' woningcorporatie. Woningcorporaties verschillen onderling in structuur, beschikbare bronnen, handelingscapaciteiten en taakopvatting.

Rechtsvormen en bestuursstructuur

Woningcorporaties hebben een lange historie. Reeds in 1852 werd in Amsterdam de eerste coöperatieve bouwvereniging opgericht, de 'Vereeniging ten behoeve der arbeidersklasse in Amsterdam'. Het doel van de vereniging was aan te tonen dat de bouw van goede arbeiderswoningen op basis van een gezonde economische exploitatie wel degelijk mogelijk was. In de Woningwet van 1901 werd het fundament gelegd voor de huidige woningcorporaties. Instellingen die voor financiële bijdragen in aanmerking wilden komen, moesten door de Kroon worden erkend en mochten uitsluitend werken op non-profitbasis. Onder de restrictie dat private instellingen nadrukkelijk de voorkeur hadden, konden ook gemeentelijke woningbedrijven in aanmerking komen voor financiële steun.

Belangrijker was de aanvullende voorwaarde dat een toegelaten instelling uitsluitend in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam zou zijn. Van kritieke betekenis was de vraag hoe kapitaalverschaffers het beste aan de toegelaten instelling konden worden gebonden, zonder dat zij, evenals de zittende bewoners, een te grote invloed op het bestuur en beleid van de instelling zouden krijgen. Tot op de dag vandaag is dit de kern van het instituut woningcorporatie. Winst maken is in de volkshuisvesting bijna onvermijdelijk, maar op die winst en het vermogen rust een bestemmingsplicht. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of derden zijn verboden.

In het verleden hadden de meeste woningcorporaties een verenigingsvorm, inmiddels is de stichtingsvorm de dominante rechtspersoon. De relatie tussen de woningcorporatie en huurders is daardoor fundamenteel veranderd. In het verleden werden woningcorporaties als belangenbehartigers van hun bewoners gezien. De in de jaren tachtig gevoerde discussie over interne of externe democratisering ging over de vraag in hoeverre recht kon worden gedaan aan de soms tegengestelde belangen tussen bewoners en corporatie. Inmiddels zijn de stichtingsvorm en het daarbij passende model van externe democratisering algemeen aanvaard in de volkshuisvesting, ook door de Woonbond. Met de stichtingsvorm is ook het RVC/RVT-model ingevoerd. De dagelijkse leiding is in handen van een raad van bestuur, met een RVC of RVT op afstand.

Bedrijfsorganisatie en onderlinge verbindingen

In het verleden lag het accent binnen de bedrijfsvoering op het bouwtechnische onderhoud. In de jaren tachtig is met name de verhuurafdeling in belang gegroeid. In de jaren negentig kreeg het woondienstenmodel de overhand, waarin onderscheid werd gemaakt tussen klantcontacten en ondersteunende diensten. Het bouwtechnische onderhoud werd steeds vaker uitbesteed. Het accent kwam in toenemende mate op vastgoedbeheer, projectontwikkeling en woondiensten te liggen.

Tabel 3.5 Grootteklasse van woningcorporaties

Grootteklasse (aantal woningen)	1998	2000
< 1000	222	187
1001 – 5000	369	306
5000 – 10.000	88	76
10.000 – 20.000	36	36
> 20.000	10	15

Bron: CFV (2001)

De professionalisering van woningcorporaties ging gepaard met een forse schaalvergroting (tabel 3.5). In 2000 was de gemiddelde bezitsgrootte van woningcorporaties 3529 woningen. Maar er bestaat een aanzienlijke variatie tussen woningcorporaties. Door fusies ontstaan concerns met soms meer dan 70.000 woningen, verspreid over meerdere gemeenten. De toelating van woningcorporaties was aanvankelijk gebonden aan territoriale gemeentegrenzen. Sinds de invoering van de mogelijkheid van landelijke toelating is het aantal woningcorporaties dat in meerdere gemeenten werkzaam is, flink toegenomen. In 2000 waren 443 woningcorporaties slechts in één gemeente werkzaam (ruim 70%), 90 woningcorporaties waren in twee gemeenten werkzaam, terwijl 24 woningcorporaties in vijf of meer gemeenten werkzaam zijn (Conijn et al. 2000). Daarnaast zijn woningcorporaties tal van juridische verbindingen en holdingconstructies met collega-corporaties of andere partijen aangegaan (CFV 2001).[4] Volgens artikel 11 van het BBSH mag een corporatie alleen een verbinding aangaan (ter onderbrenging van haar nevenactiviteiten) indien deze nevenactiviteiten noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan haar kerntaken.

Onderlinge binding en sectorinstituten

Woningcorporaties beschikken over sectorinstituten die zorgen voor een sterke onderlinge binding. In het verleden waren met name de opleidingsinstituten van de koepelorganisaties van belang voor de professionalisering van corporaties. In de jaren tachtig is het bestel van woningcorporaties opgetuigd met een aantal sectorinstituten die de onderlinge solidariteit in de sector en de toegang tot de kapitaalmarkt moeten vergroten. De twee belangrijkste sectorinstituten zijn het publiekrechtelijke CFV en het privaatrechtelijke WSW. Beide zijn van cruciale betekenis voor de levensvatbaarheid van de sociale huursector. Ondanks het grote vermogen is de solvabiliteit van de corporatiesector beperkt. Door onderlinge binding van het corporatievermogen via de sectorinstituten is de toegang tot de kapitaalmarkt veiliggesteld.

Het WSW is in 1983 opgericht door de corporatiekoepels met steun van de overheid. Het borgt op verzoek leningen van woningcorporaties en garandeert financiers 100 procent betaling van rente en aflossing. Ongeveer 90 procent van de woningcorporaties is aangesloten bij het WSW. Door de borgingsfaciliteit van het

WSW hebben corporaties de *triple A-status*, hetgeen hun gunstige financieringsvoorwaarden verschaft. Het werkingsgebied van het WSW is beperkt tot de sociale huursector. Commerciële activiteiten van woningcorporaties komen niet voor borging in aanmerking (WSW 1996).

Het CFV is in 1988 opgericht. Het is een zelfstandig bestuursorgaan dat in eerste instantie expliciet als solidariteits- en saneringsfonds aan de sector is toegevoegd. Zijn taken zijn gedurende de stelselherziening gestaag uitgebreid. Inmiddels heeft het een drietal kerntaken. Ten eerste verstrekt het CFV subsidies aan toegelaten instellingen die in financiële problemen zijn gekomen (de saneringstaak).[5] Ten tweede verschaft het projectsteun aan woningcorporaties wanneer de financiële middelen ontoereikend zijn voor de lokale volkshuisvestingsopgave. Ten derde heeft het CFV een taak in het financiële toezicht op woningcorporaties. Tot 1998 bestond het bestuur van het CFV uit vertegenwoordigers van de koepels en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Inmiddels heeft het bestuur een onafhankelijke positie en maken Aedes en VNG deel uit van een College van betrokkenen dat echter geen wettelijke grondslag heeft (Van der Schaar 2003).

Tussen WSW en CFV is sprake van vrijwel naadloze aansluiting, in de zin dat weigering van het WSW om tot borgstelling over te gaan, toegang betekent tot saneringssteun door het CFV. Om voor sanering in aanmerking te komen dient een woningcorporatie een saneringsplan in te dienen. Het CFV kan bovendien de minister adviseren een bewindvoerder aan te stellen. Na een succesvolle sanering is wederom borging door het WSW mogelijk.

Wettelijk kader en toezicht

Woningcorporaties zijn toegelaten instellingen. In de Woningwet en het BBSH is het wettelijke kader van het corporatiebestel vastgelegd. Verenigingen en stichtingen worden op basis van koninklijk besluit door de minister van VROM toegelaten na toetsing van de statuten aan de in het BBSH omschreven wettelijke vereisten. Door de toelating zijn woningcorporaties onderworpen aan overheidstoezicht en hadden zij tot voor kort recht op een ruim aantal belastingvrijstellingen (vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting, legesheffing). Tevens komen zij in aanmerking voor saneringssteun door het CFV en krijgen zij na vrijwillige aanmelding toegang tot het WSW voor borging op leningen. Aan het eventueel verlaten van het corporatiebestel (*opting-out*) is een hoge prijs verbonden. Ontbinding van de woningcorporatie kan slechts plaatsvinden wanneer het bezit ter overname wordt aangeboden aan andere corporaties die in de gemeente werkzaam zijn, in tweede instantie aan de gemeente en in derde instantie aan de huurders. Het vermogen dat verbonden is aan het bezit dient na aftrek van schulden te worden gestort in het CFV.

De belangrijkste taak van corporaties is het huisvesten van lage-inkomensgroepen, maar zij richten zich daarnaast ook op andere inkomensgroepen. In de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* werd hun sociale taak wel aanzienlijk aange-

scherpt door voor het eerst doelgroepen van de sociale huursector op basis van inkomensgroepen te onderscheiden. In de herziene Woningwet van 1993 en het daaraan gekoppelde BBSH werd de bepaling opgenomen dat woningcorporaties de doelgroepen 'met voorrang' moeten huisvesten. Tot een wettelijke beperking tot de doelgroepen kwam het niet. In navolging van het advies van de Commissie Taakstelling en Toezicht uit 1991 wordt in het BBSH onderscheid gemaakt tussen het 'gebied' en het 'belang' van de volkshuisvesting (zie tekstbox 3.1).

Tekstbox 3.1 Gebied en belang van de volkshuisvesting

Het gebied van de volkshuisvesting volgens artikel 11 van het BBSH

Het gebied van de volkshuisvesting wordt omschreven als: alle beschikkings- en beheerhandelingen van woningen en de direct aan de woning aansluitende woonomgeving, de woninggerelateerde dienstverlening aan de huurders en alle activiteiten die hier noodzakelijkerwijs uit voortvloeien, zoals:

- het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woningen;
- het in stand houden en treffen van voorzieningen aan woningen, ook aan die van derden;
- het in stand houden en verbeteren van de aangrenzende woonomgeving;
- het beheren, toewijzen, verhuren en verkopen van woningen;
- het aan bewoners verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning en het aan woningzoekenden verlenen van diensten die te maken hebben met hun 'huisvestingswens';
- huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001);
- het verrichten van werkzaamheden die noodzakelijkerwijs uit de bovengenoemde taken voortvloeien.

Het 'belang' van de volkshuisvesting: de verantwoordingsvelden of prestatievelden

1 Kwaliteit: een woningcorporatie moet zoveel mogelijk voldoen aan de eisen die ter plaatse in het belang van de volkshuisvesting redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woongelegenheden.
2 Voorrang voor de doelgroep: woningcorporaties moeten bij het verhuren van woningen zoveel mogelijk voorrang verlenen aan woningzoekenden met lage inkomens. Ook hun bouw- en verwervingsbeleid moet hierop afgestemd zijn. Daarnaast hebben woningcorporaties een verantwoordelijkheid in het gepast gebruik van de individuele huursubsidie en dienen zij beleid te ontwikkelen ten aanzien van de verkoop van huurwoningen aan huurders.
3 Overleg met de huurders: woningcorporaties dienen bewoners bij het beleid en beheer te betrekken. Daartoe moet minimaal een keer per jaar met de huurders worden overlegd. De woningcorporatie moet bovendien (financiële) faciliteiten ter beschikking stellen aan bewoners. Inmiddels is dit verantwoordingsveld nader geregeld in de Overlegwet.
4 Financiële continuïteit: de woningcorporatie dient via haar financiële beleid en beheer haar financiële continuïteit te waarborgen. Batige saldi moeten uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting worden ingezet en de bedrijfsvoering van woningcorporaties dient sober en doelmatig te zijn.

5 Leefbaarheid (toegevoegd in 1997): een woningcorporatie wordt geacht bij te dragen aan de leefbaarheid van wijken waar zij woningen heeft. Daartoe behoren ook de woonomgeving en het leefklimaat in de wijk.
6 Wonen en zorg (toegevoegd in 2001): woningcorporaties moeten bijdragen aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Daartoe kunnen ze ook woonzorgcomplexen bouwen en beheren alsmede bijdragen aan het opzetten van arrangementen van dienstverlening.

In de in 1987 door staatssecretaris Heerma ingediende *Toezichtnota* werd een eerste aanzet gegeven tot het herschikken van de toezichtketen in de sociale huursector. Kern van de nota was de organisatie van het interne toezicht op woningcorporatie in relatie tot de toezichthoudende rol van gemeenten. Daarnaast werd een aanzet gegeven tot verscherping van het financiële toezicht bij zwakke woningcorporaties in relatie tot het saneringsbeleid. Het toezicht op de volkshuisvestingsprestaties van woningcorporaties werd losgekoppeld van het financieel toezicht. Daarmee verschoof het accent van toestemming vooraf op toezicht achteraf.

In 1998 is het financiële toezicht op woningcorporaties ondergebracht bij het CFV. Op basis van de verslaglegging van individuele woningcorporaties bewaakt het CFV de financiële continuïteit van individuele instellingen en rapporteert zij hierover aan de minister en de Tweede Kamer in het jaarlijkse toezichtverslag. Onder verantwoordelijkheid van het CFV is het (financiële) toezicht geprofessionaliseerd. Zo heeft het een maatstaf ontwikkeld om het weerstandsvermogen van een woningcorporatie te kunnen meten op basis van de bedrijfswaarde (CFV 2003b).

Daarnaast stimuleert het CFV de professionalisering van het interne toezicht. In het BBSH is de verplichting vastgelegd voor woningcorporaties om een intern toezichthoudend orgaan in het leven te roepen. Uit een (niet-representatieve) evaluatie door het CFV in 2003 kwam naar voren dat bij de meeste onderzochte woningcorporaties het interne toezicht nog onvoldoende was geprofessionaliseerd en dat de onderzochte raden van toezicht zich vooral concentreerden op de financiële continuïteit van de instelling. De volkshuisvestingsdoelstellingen van de woningcorporatie bleken nauwelijks in het interne toezicht te worden betrokken. Het CFV concludeerde dat de dikwijls sterke financiële situatie van woningcorporaties gepaard ging met een laag ambitieniveau van de RVT op volkshuisvestingsvlak en maatschappelijke doeleinden (CFV 2003a). In 2002 is de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) opgericht, die beoogt bij te dragen aan de verbetering van het niveau.

3.3.4 ONTWIKKELINGEN IN DE KOOPSECTOR

Het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid is in het verleden in belangrijke mate gericht geweest op de huursector. Dat is niet verwonderlijk: in de huursector

waren de sturingsmogelijkheden van de overheid vele malen groter. Doelstellingen van volkshuisvestingsbeleid, maar ook doeleinden die ontleend waren aan andere beleidsterreinen, konden nu eenmaal veel eenvoudiger via de huursector worden bereikt. Maar dat betekent niet dat de bevordering van het eigenwoningbezit geen onderwerp van volkshuisvestingsbeleid is. Integendeel, de bevordering van het eigenwoningbezit staat sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw op de beleidsagenda en kreeg in de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* van het derde kabinet-Lubbers wederom een hoge prioriteit.

Een stille revolutie in de koopsector

Ook in de koopsector heeft zich in de afgelopen dertig jaar een 'stille revolutie' voltrokken. Maar waar deze in de huursector betrekking had op beheersing van overheidsuitgaven en modernisering van politiek-bestuurlijke verhoudingen, gaat het in de koopsector voornamelijk om een sociale verandering. De naoorlogse groei van het eigenwoningbezit is wellicht een van de meest onderschatte sociale ontwikkelingen geweest, met verreikende consequenties voor sociale stratificatiepatronen in de Nederlandse samenleving. Toegang tot de eigenwoningsector betekent kansen voor vermogensopbouw voor individuele burgers die niet alleen de kansen voor een verdere wooncarrière in de woningmarkt vergroot, maar ook op andere terreinen alternatieven biedt, tot en met de pensioenvoorziening toe (Elsinga 1995; Forrest en Murie 1995).

De naoorlogse groei van het eigenwoningbezit is langdurig onderbroken geweest door een ingrijpende crisis in de koopwoningenmarkt. In eerste instantie was na de oorlog sprake van langzame groei, als gevolg van de gematigde groei van besteedbare inkomens en de beperkte financieringsmogelijkheden. Door de hoge inflatie en de nog optimistische economische vooruitzichten nam in de eerste helft van de jaren zeventig de vraag naar waardevaste beleggingen toe. In de jaren zestig en vooral de jaren zeventig verbreedde de hypotheekverlening zich. In 1973 en 1975 werden bovendien de mogelijkheden voor hypotheekgarantie verruimd.

Het gevolg was dat met name de duurdere huursector steeds meer concurrentie ondervond van de snelgroeiende koopwoningenmarkt. De verruimde toegang tot de hypotheekmarkt betekende voor individuele huishoudens (waaronder veel starters) en institutionele beleggers een stimulans om te investeren in de koopwoningenmarkt. Institutionele beleggers verlieten de huursector om zich massaal op koopwoningen te storten. Het gevolg was een explosieve groei van de vraag naar koopwoningen.

Aan het eind van de jaren zeventig raakte de woningmarkt oververhit. Toen als gevolg van de tweede oliecrisis de rente steeg, de inflatie daalde en de inkomensverwachtingen verder achteruitgingen, stortte de koopwoningenmarkt in. Het aandeel koopwoningen in de nieuwbouwproductie daalde van 64 procent in 1979 tot 40 procent in 1981. De crisis op de koopwoningenmarkt was ingrijpend. De reële prijzen daalden in enkele jaren tot het niveau van 1972. Vanaf het midden van de jaren tachtig was de koopwoningenmarkt weer gestabiliseerd en

namen de productie van koopwoningen en de verkoop van huurwoningen weer toe. Maar pas in 1992 werd het prijsniveau van 1978 weer bereikt.

Vanaf 1992 voltrok zich de tweede groeifase in de koopsector. In de huursector zorgden de forse huurverhogingen voor een belangrijke vraagverschuiving naar de koopsector. Een tweede factor was de rentedaling in de jaren negentig, waardoor de financieringslast van het eigenwoningbezit ondanks de snelle stijging van de huizenprijzen nauwelijks steeg (DNB 1999). Een derde factor van betekenis was de stijging van de besteedbare inkomens en verruiming van de hypotheekverstrekking, waarin nu ook tweede inkomens werden meegewogen. Ten slotte was er de ruimhartige fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit middels de hypotheekrenteaftrek en het lage eigenwoningforfait. Met name ten aanzien van de vrijwel onbeperkte hypotheekrenteaftrek neemt Nederland binnen Europa inmiddels een unieke positie in.

Al met al nam de leencapaciteit van huishoudens in de jaren negentig sterk toe. In 1994 konden tweeverdieners met een modaal inkomen ruim 110.000 euro lenen, in 1998 al 205.000 euro (Van der Schaar 2003: 279). De expansie van de vraag naar koopwoningen leidde wederom tot schaarste door een achterblijvend aanbod en daarmee tot scherpe prijsstijgingen in de woningvoorraad. De huizenprijs op de Nederlandse koopwoningenmarkt verdubbelde in de jaren negentig. In het tweede kwartaal van 1999 was er zelfs sprake van een stijging van 20 procent ten opzichte van het tweede kwartaal van 1998 (DNB 1999).

Vanaf 2001 heeft zich een stabilisering ingezet. Met name in het luxe segment is sindsdien sprake van een afname van de groei en staan koopwoningen langer te koop. De totale waarde van het eigenwoningbezit bedroeg ruim 550 miljard euro, waarvan ongeveer 300 miljard euro bestond uit hypothecaire schuld. Nederland heeft na Denemarken inmiddels de hoogste gemiddelde hypotheekschuld per eigen woning. Daarmee is met name de groep jonge hypotheekbezitters, die in de jaren negentig als starter op de woningmarkt hun intrede hebben gedaan, kwetsbaar bij een stijgende rente (DNB 1999; Boelhouwer 2003).

3.3.5 DE CONJUNCTUUR VAN VOLKSHUISVESTINGSBELEID

De woningmarkt is conjunctuurgevoelig. Daarom is het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid in het verleden in belangrijke mate gericht geweest op (1) stabilisering van de conjuncturele schommelingen in de woningmarkt, en (2) het gebruiken van die conjunctuur voor de beheersing en stabilisering van de algemene economische conjunctuur. In de jaren zeventig en tachtig ging de vermeende aansluiting tussen het volkshuisvestingsbeleid en keynesiaans beleid verloren.

Ook in politieke zin is er sprake van conjuncturele dynamiek in de volkshuisvesting. Na de oorlog heeft de volkshuisvesting lange tijd een prominente plaats op de politieke agenda gehad. De woningnood was na de Tweede Wereldoorlog

uitgeroepen tot volksvijand nummer één. Het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid is van grote betekenis geweest voor de inrichting van onze schaarse ruimte en het stedelijk beleid. Maar ook de lagelonenpolitiek en de strijd tegen de inflatie waren nooit mogelijk geweest zonder een stringent huurbeleid. De woningbouwmarkt was een van de belangrijkste binnenlandse investeringsmarkten, met belangrijke consequenties voor de werkgelegenheid.

Volkshuisvesting is daarnaast veelvuldig het domein van nieuwe maatschappelijke bewegingen geweest; denk aan de democratiseringsgolf aan het begin van de jaren zeventig rond de stadsvernieuwing of de rol van de krakersbeweging ('geen woning, geen kroning').

In de jaren tachtig verloor de volkshuisvesting langzaam terrein in de media en politiek, al stond zij met de Parlementaire Enquête-commissie Bouwsubsidies nog even volop in de schijnwerpers. Daarna droegen gunstige economische omstandigheden ertoe bij dat de volkshuisvesting in de politieke luwte kwam. In die luwte hebben zich de afgelopen vijftien jaar twee stille revoluties kunnen voltrekken. De destijds verantwoordelijke staatssecretaris, Heerma, verklaarde het succes van zijn stelselherziening als volgt: "Volkshuisvesting staat nu op de dertigste plaats op de lijst van meest belangrijke politieke items, zo om en nabij de angst voor het communisme."

Volkshuisvesting: wankele pijler van de verzorgingsstaat?

Het is interessant om deze conjuncturele dynamiek van de Nederlandse volkshuisvesting te vergelijken met andere landen. Want ook in omringende landen heeft de volkshuisvesting zich relatief eenvoudig laten hervormen in de jaren tachtig en negentig. Er bestaat in de internationale literatuur een relatief eenvoudige verklaring voor het feit dat vrijwel overal in Europa de volkshuisvesting een eenvoudig doelwit van (neoliberale) hervormingen is geweest. Zij luidt dat de dynamiek in de woningmarkt in principe wordt bepaald door de spanning tussen de woning als sociaal goed en de woning als een positioneel kapitaalgoed. Het is in dit spanningsveld dat de achilleshiel van de volkshuisvesting moet worden gezocht. In *Class, citizenship and social welfare* stelde Th. Marshall reeds dat de verplichting van de staat tot het realiseren van sociale grondrechten op het terrein van de huisvesting daarom tot een van zijn zwaarste taken diende te worden gerekend (Marshall 1950: 115).

Gedurende de naoorlogse periode van economische groei kon dit spanningsveld nog worden gedempt door omvangrijke nieuwbouw in de sociale huursector. Maar vanaf het eind van de jaren zestig lijkt er in Europa aan de vreedzame coëxistentie tussen de sociale (huur)sector en de eigenwoningsector een eind te zijn gekomen. Exogene condities waren de toenemende inflatie en de liberalisering van de kapitaalmarkt. Een endogene conditie was dat veel West-Europese woningmarkten na jaren van hoge productie en toevoegingen aan de voorraad een kwantitatief evenwicht hadden bereikt in een tijd dat de economische groei nog aanzienlijk was. Onder die condities werd eigenwoningbezit voor met

name de middeninkomens een reële kans om toegang te krijgen tot de eigenwoningsector. Daarmee veranderde de positie van de sociale huursector ingrijpend.

Sinds het eind van de jaren zestig vindt er vrijwel overal in Europa een verschuiving plaats van objectsubsidies (subsidies gerelateerd aan de woning) naar inkomensafhankelijke subjectsubsidies. De huren zijn in alle landen gestegen tot een niveau in de richting van de vervangingswaarde of de marktwaarde. De doelgroep van de sociale huursector is sterk ingeperkt. In de meeste landen is gekozen voor een (verdere) verzelfstandiging van de sociale verhuurders of een privatisering van gemeentelijke woningbedrijven. De financiering van de sociale volkshuisvesting geschiedt inmiddels grotendeels via de gewone kapitaalmarkt (Boelhouwer 1996). Sindsdien is de discussie over de positie van de volkshuisvesting in de verzorgingsstaat weer volop opgelaaid.

In *Politics against markets* concludeerde Esping-Andersen dat er binnen de Scandinavische verzorgingsstaten geen ander beleidsterrein was waar de spanning tussen marktallocatie en politieke allocatie zo groot was als in de volkshuisvesting (Esping-Andersen 1985). In de studie van Paul Pierson *Dismantling the welfare state* naar de *politics of retrenchment* van Reagan en Thatcher bleek de volkshuisvesting een van de weinige beleidsterreinen te zijn waar de neoliberale hervormingen van Thatcher succes hebben gehad (Pierson 1994). In zijn historisch vergelijkende studie *The people's home* stelt Harloe dat de sociale huursector bij nader inzien slechts een relatief gedecommodificeerde transitiefase is geweest tussen een vooroorlogse woningmarkt die gedomineerd werd door de private profitverhuur en de woningmarkt van de 21ste eeuw waarin het eigenwoningbezit de dominante eigendomsvorm zal zijn (Harloe 1995). De volkshuisvesting is de 'wankele pijler' van de verzorgingsstaat (Torgerson 1987).

Gelden deze ontwikkelingen ook voor de Nederlandse volkshuisvesting? Elders hebben wij betoogd dat de Nederlandse volkshuisvesting er relatief gunstig voor staat in vergelijking met omringende landen (Helderman en Brandsen 2004). Het feit dat in Nederland sociale huurwoningen in bezit zijn van privaatrechtelijke woningcorporaties heeft een voortijdige uitverkoop van de sociale woningvoorraad kunnen voorkomen. De brede werking van de sociale huursector, ook voor de middeninkomens, heeft ertoe bijdragen dat Nederland zowel in absolute als relatieve zin de grootste en meest diverse sociale woningvoorraad van Europa heeft. De woningcorporaties bezitten twee miljoen woningen, ruim een derde van de totale voorraad, en hebben een op basis van bedrijfswaarde geschat eigen vermogen van 23 miljard euro. Op dat vermogen van woningcorporaties rust bovendien een bestemmingsplicht. Geen land in Europa is zo ver gegaan in het idee dat de sociale huursector als een *revolving fund* zou kunnen functioneren (Smith 1997). Van een residualisering van de sociale huursector lijkt vooralsnog geen sprake. Ook staat in Nederland de volkshuisvesting onder druk door de toegenomen tweedeling tussen de huursector en de koopsector.

Politisering van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid

In het verleden heeft de aanwezigheid van een breed toegankelijke en gediversifieerde huursector een belangrijk stabiliserend effect in de Nederlandse woningmarkt gehad. De relatief snelle stabilisering van de Nederlandse koopwoningmarkt na 1980 is bijvoorbeeld voor een belangrijk deel te danken aan de aanwezigheid van een relatief groot huursegment, dat in ieder geval in potentie redelijk marktconform was. In internationaal vergelijkend onderzoek wordt de stabiliserende bijdrage van een breed huursegment en een gereguleerde kapitaalmarkt in de woningmarkt bevestigd (Muellbauer 1994; Lomax 1994). Zo werken op de vrijwel volledig ongereguleerde woningmarkt en kapitaalmarkt in de Verenigde Staten fluctuaties in de kapitaalmarkt vrijwel direct door in de woningmarkt en daarmee in het inkomen van individuele huishoudens. In de meer gereguleerde naoorlogse woningbouwmarkten en kapitaalmarkten van West-Europa speelden dergelijke exogene cycli tot aan het begin van de jaren zeventig een minder grote rol.

De Nederlandse woningmarkt wordt sinds de jaren negentig gekenmerkt door een explosieve groei van het eigenwoningbezit en is daarmee definitief van karakter veranderd. De sociale woningbouw bevindt zich op een historisch dieptepunt. De doorstroming van de huursector naar de koopsector stokt door het hoge prijsniveau in de koopsector. Door het groter belang van de eigenwoningsector heeft de woningmarkt bovendien een procyclisch karakter gekregen. De sterk gestegen huren en de achterblijvende investeringen in de sociale huursector, alsmede de sterk gestegen huizenprijzen in de koopsector, hebben ertoe bijdragen dat de relatie tussen huur- en koopsector op scherp is gezet.

Opvallend is ook de recente omslag in de woningmarkt. In 1998 vertoonde de woningmarkt nog tekenen van een economische hoogconjunctuur. Veel woonconsumenten waren op zoek naar verbetering van hun woonsituatie. De vraag naar kwalitatief hoogwaardige en ruime woningen was groot. De koopsector was populair onder woningzoekenden, maar zij raakte in korte tijd onbereikbaar door de snel stijgende prijzen. De huidige economische laagconjunctuur heeft haar weerslag op de woningmarkt. De doorstroming van de huur- naar de koopsector stagneert, evenals de doorstroming binnen de huurmarkt. Het woningtekort neemt snel toe. In een krappe vier jaar tijd is de woningmarkt ingrijpend veranderd. Het is het aloude verhaal van de volkshuisvesting; haar natuurlijke staat van 'zijn' lijkt eerder *uit* evenwicht dan *in* evenwicht. Zorgwekkend echter is dat de Nederlandse woningmarkt in toenemende mate uit twee gescheiden markten bestaat en dat koopwoningen vrijwel onbereikbaar zijn geworden voor huurders. Die trend blijft niet beperkt tot de dichtbevolkte delen van het land, maar tekent zich in alle regionale woningmarkten af (VROM 2003).

De woningmarkt zit op slot en de volkshuisvesting politiseert. Opvallend is dat het politieke debat vooral gaat over de toegankelijkheid van de koopsector voor lage inkomens. De druk op woningcorporaties om een deel van hun voorraad te verkopen aan huurders, om zo bij te dragen aan de groei van het eigenwoningbe-

zit, is in de tweede helft van de jaren negentig aanzienlijk toegenomen. Recentelijk staan ook het huurbeleid en de toekomst van de IHS weer op de politieke agenda. Alleen een discussie over de hypotheekrenteaftrek ligt in Nederland nog altijd gevoelig, ondanks het feit dat deze subsidie vanuit welvaartstheoretisch perspectief verre van optimaal is en vanuit socialerechtvaardigingstheorieën moeilijk te verdedigen is (Boelhouwer 2003).

Huur en koop zijn in korte tijd werelden van verschil geworden; dezelfde provisielogica heeft geleid tot twee verschillende institutionele logica's. Een crisis op de woningmarkt kan ingrijpende consequenties hebben voor de Nederlandse economie, de mobiliteit op de arbeidsmarkt en de individuele koopkracht van burgers. De soms instabiele eigen dynamiek in de koopwoningenmarkt, die evenzeer wordt veroorzaakt door het kapitaalgoedkarakter van de woning als door het ontbreken van adequate instituties, en de achterblijvende investeringen in de sociale huursector betekenen dat het volkshuisvestingsbeleid in toenemende mate weer een integraal karakter dient te hebben. Maar die hervormingsopgave zal politiek aanzienlijk riskanter zijn dan de hervorming van het woningcorporatiebestel (Helderman en Brandsen 2004).

3.3.6 CONCLUSIES

De belangrijkste conclusie van deze paragraaf is dat er niet van één institutionele logica van de Nederlandse woningmarkt gesproken kan worden. De eigenwoningsector en de huursector verschillen op een aantal punten fundamenteel van elkaar. De organisatiegraad en regeldichtheid van de corporatiesector zijn groot. De grote constante in de huursector is dat de investerings- en exploitatierisico's in de sociale woningbouw in eerste instantie zijn gesocialiseerd. In een risicoluw klimaat en met steun van overheidssubsidies en goedkope leningfaciliteiten hebben woningcorporaties in het verleden aanzienlijke vermogens kunnen opbouwen. Sinds de jaren tachtig wordt de omgekeerde weg bewandeld en voltrekt zich een privatisering van de investerings- en exploitatierisico's, evenals een modernisering van de bestuurlijke verhoudingen.

In tegenstelling tot de huursector is de regeldichtheid en organisatiegraad van de koopsector gering. Op belangrijke determinanten van de eigenwoningmarkt (bouwkosten, rentestand en koopprijzen) heeft de overheid bovendien nauwelijks invloed. Ontwikkelingen in de koopsector lijken vooral te worden bepaald door de 'eigen dynamiek' van de markt. Naarmate de eigenwoningsector in gewicht toeneemt en de stabiliserende werking van een breed huursegment afneemt, drukt zijn dynamiek naar verwachting een steeds zwaarder stempel op ontwikkelingen in de Nederlandse woningmarkt en economie (DNB 1999).

Beide sectoren opereren niet alleen onder een andere institutionele logica, maar ook onder een geheel verschillende vraaglogica. De koper krijgt het beschikkingsrecht over de woning, draagt vermogensrisico en kan profiteren van de waardestijging van de woning. In de huursector ligt het investeringsrisico bij de

verhuurder en heeft de huurder een duurzame contractuele relatie met de verhuurder. Huurders zijn vooral afhankelijk van de *voice*-optie. In theorie beschikken huurders weliswaar over een *exit*-optie, maar die is in belangrijke mate afhankelijk van de beschikbaarheid van huurwoningen. Over deze uiteenlopende vraaglogica handelt de volgende paragraaf.

3.4 DE VRAAGLOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING

3.4.1 HET KARAKTER VAN DE VRAAG

Huisvesting is een onvervangbaar goed: vrijwel zonder uitzondering zijn burgers afhankelijk van de beschikbaarheid van een woning. In de loop van de twintigste eeuw is deze afhankelijkheid steeds meer geëvolueerd van een kwantitatief naar een kwalitatief vraagstuk. In de meeste gevallen zijn er voor elke burger woningen beschikbaar die betaalbaar zijn en aan eigentijdse minimumeisen van kwaliteit voldoen. De mensonterende omstandigheden van de vroeg-twintigste eeuw zijn verleden tijd. Veeleer gaat het er nu om of de woning past bij de levensstijl en wensen van de bewoners. Dat maakt het lastiger te bepalen wanneer daadwerkelijk van een woningtekort moet worden gesproken. De bouw van een woonwijk ter bestrijding van sociale misstanden vraagt nadrukkelijk om huisvestingsbeleid, om vanuit de publieke taak het basisrecht op huisvesting te realiseren. De vraag naar grotere woningen met tuin in een groene omgeving is van een andere orde en moeilijker te wegen ten opzichte van andere maatschappelijke belangen. Het compliceert de uitvoering van de grondwettelijke taak om te zorgen voor 'voldoende woongelegenheid': wat geldt als voldoende?

De articulatie van de onderliggende vraag is verder problematisch, in die zin dat de feitelijke vraag sterk bepaald wordt door het beschikbare aanbod. Het overgrote deel van het aanbod komt voort uit de voorraad en is dus niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling van de huidige woonwensen. Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor de nieuwbouw. Het productieproces is een complexe aaneenschakeling van processen. Deels betreft dit de koppeling tussen een aantal markten (met name de grondmarkt, de bouwmarkt, de kapitaalmarkt en de huizenmarkt), deels een aantal gerelateerde bestuurlijke processen (met name op het terrein van ruimtelijke ordening).

De betrokkenheid van zoveel verschillende processen en actoren bij de productie betekent dat signalen van consumenten niet altijd helder worden doorgegeven. De woonwensen komen verzwakt en vertraagd in de nieuwbouw tot uiting, die op zijn beurt slechts een klein deel van het totale aanbod vertegenwoordigt. Sturing van de vraag vanuit het aanbod is een verschijnsel dat in veel markten voorkomt, maar door het voorraadkarakter en de grote vertragingsfactor is deze sturing in de huisvesting zeer sterk.

Daarnaast speelt in toenemende mate een andere kwestie, namelijk hoe smal of breed de vraag op het terrein wonen moet worden gedefinieerd. In hoeverre is

wonen meer dan huisvesting? Wanneer wonen wordt beschouwd als niet alleen de beschikking over een fysiek object maar ook een levensstijl, dan moeten ook aanvullende diensten als onderdeel van de vraag worden beschouwd. Zo zouden de populaire woonzorgcombinaties kunnen worden gezien als antwoord op een oorspronkelijke vraag bij klanten, waarbij de scheiding tussen wonen en zorg wellicht nooit meer was dan het uitvloeisel van een bureaucratisch systeem. Wordt zo gekeken, dan nemen de subjectiviteit, de fragmentatie en de reikwijdte van de vraag verder toe. Met name de woningcorporaties hebben de afgelopen jaren op dit vlak grensverleggend werk verricht. Dat roept echter de vraag op (ook voor de corporaties) waar de grenzen dan precies liggen.

Los van de inhoudelijke aard van de vraag zijn er verschillende tijdspannes waarlangs deze kan worden bekeken. Een gebruikelijke insteek is die van de actuele vraag: een klant vraagt in deze fase van zijn leven een bepaald woontype. Het is echter evenzeer mogelijk de vraag te benaderen vanuit het concept van de wooncarrière, de tocht van de burger door verschillende huisvestingstypen in de loop van zijn leven. Zo beschouwd wordt de vraag vervuld wanneer er een nauwe aansluiting is tussen de feitelijke huisvesting en het huisvestingstype dat past bij de levensfase van de betrokkenen. Afzonderlijke dienstverleners kunnen bepalen op welke schakels in deze keten zij zich willen richten.

Beleidsmatig speelt op dit punt een aantal vragen. De eerste vraag is op welke schakels zich op een bepaald moment knelpunten voordoen, waardoor de aansluiting wordt belemmerd. Op het moment is er bijvoorbeeld een tekort aan studenten- en starterswoningen. Daarnaast moet worden bepaald of specifieke typen wooncarrières vanuit maatschappelijk oogpunt moeten worden gestimuleerd. Zo kan, als een geografische menging van sociaal-economische groepen wordt nagestreefd, een wooncarrière 'in de eigen buurt' worden bevorderd door een menging van woningtypen te stimuleren.

Ten slotte speelt het – vanuit een *governance*-optiek relevante – vraagstuk welke partijen verantwoordelijk zijn voor welke schakels en wie daarin keuzes maakt. Moeten woningcorporaties slechts worden aangesproken op het aanbod voor enkele specifieke doelgroepen (zoals ouderen of armen), dienen zij in principe de hele keten te dekken of slechts in te springen waar de nood het hoogst is?

3.4.2 WONINGMARKT EN VERDELING

De verdeling van de woningvoorraad is georganiseerd via twee mechanismen: concurrentie (het prijsmechanisme) en administratieve distributiesystemen (met name wachtlijsten). Hoewel veel huisvestingsstudies de samenkomst van vraag en aanbod primair als een marktvraagstuk benaderen, vormen distributieregels daarop in de praktijk een wezenlijke toevoeging. Het is zelfs waarschijnlijk dat ze in de Nederlandse context onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Menige inleiding op de huisvesting begint met een analyse van de woningmarkt,

om vervolgens aan te geven dat deze niet werkt zoals een ideaaltypische markt zou moeten doen.

Het is van belang scherp aan te geven wat hier precies met de woningmarkt wordt bedoeld. Gezien het voorraadkarakter zijn productie en verdeling sterker gescheiden processen dan op veel andere terreinen. De provisielogica heeft tot gevolg dat nieuwbouw over het algemeen slechts een klein deel van het totale aanbod uitmaakt. Zelfs in de hoogtijdagen van de woningproductie was dit het geval. Daardoor is de aansluiting tussen vraag en aanbod in de woningsector bij uitstek een verdelingsvraagstuk. De wijze waarop deze verdeling plaatsvindt verschilt in belangrijke mate tussen de koop- en de huursector.

De verdeling van woningen in de koopsector verloopt hoofdzakelijk via het marktmechanisme, wat betekent dat schaarste zich snel doorvertaalt in hoge prijzen. De winsten en verliezen kunnen voor individuele verkopers dan ook zeer groot zijn. Het kapitaalgoed woning biedt kansen voor speculatie die enkel vergelijkbaar zijn met die van financiële markten. In de huursector geldt dit in veel mindere mate, omdat de huren niet direct zijn gekoppeld aan de vraag en mede onderwerp vormen van politieke besluitvorming. De maximaal toegestane periodieke huurstijging wordt bepaald door het Rijk, in overleg met vertegenwoordigers van huurders en verhuurders. Marktontwikkelingen zijn in dit proces van prijsbepaling slechts één relevante factor. Het gevolg van deze complexe dynamiek was de afgelopen jaren dat het huurprijsniveau in verhouding tot het koopprijsniveau is gedaald, waardoor de doorstroming tussen huur- en koopsector is gestokt. In dat verband is gesproken over 'gescheiden markten' (VROM 2003).

Verdelingsmechanismen kunnen verschillende vormen aannemen. Volgens het traditionele model schrijft een aspirant-huurder zich in, waarna de verhuurder een passende woning aanbiedt zodra deze vrijkomt (de 'wachtlijsten'). In de jaren negentig is een model in zwang geraakt waarbij (een deel van) het aanbod aan vrijkomende woningen openbaar wordt gemaakt, waarna aspirant-huurders hun interesse kenbaar kunnen maken voor passende woningen (het 'aanbodmodel'). De passendheid wordt zowel bepaald door de wensen (type, prijs, enz.) als de kenmerken van de betrokken huishoudens (grootte, leeftijd, inkomen, enz.). Tussen regio's is er grote variatie in de uitwerking en toepassing van deze systemen.

3.4.3 EXIT EN VOICE

Er zijn grofweg twee manieren waarop burgers zelf invloed kunnen uitoefenen op de aard van het aanbod: *exit* en *voice*. Zij hebben hier in wezen twee verschillende rollen: die van consument en belanghouder. Beide mechanismen stuiten in de praktijk op moeilijkheden.

Exit

Zoals eerder is aangegeven, wijkt de woningmarkt sterk af van het beeld van een ideaaltypische markt. Doordat nieuwbouw een beperkt deel van het aanbod vormt, is het effect van het *exit*-mechanisme relatief beperkt: signalen kunnen slechts langzaam worden vertaald richting het aanbod. Weliswaar kan leegstand ontstaan doordat bewoners onpopulaire woningtypen verlaten, maar dat betekent niet dat onmiddellijk op dit signaal kan worden gereageerd door populaire typen neer te zetten. Ook is de woning een onvervangbaar goed: *exit* uit segmenten van de markt is mogelijk, maar een *exit* uit de woningmarkt vrijwel niet. *Exit* kent daardoor zijn beperkingen: wanneer een bewoner ontevreden is over zijn huidige woning, zal hij daar toch moeten blijven als er geen alternatief aanbod is, of wanneer het alternatieve aanbod geen verbetering inhoudt.

Los van deze inherente kenmerken van de markt is de concurrentie in veel woningmarktsegmenten beperkt en is er duidelijk sprake van een aanbiedersmarkt. In veel segmenten is sprake van krapte. Bovendien geldt in de huursector dat de positie van de verhuurders een sterke is. In elke lokale en regionale markt is vanouds slechts een beperkt aantal aanbieders actief, een gevolg van de lokale oorsprong van corporaties en van het feit dat het aanbod destijds bewust langs de lijnen van het (lokale) toezicht is georganiseerd (Brandsen et al. 2000). Hierdoor kunnen oligopolies en soms zelfs monopolies ontstaan. Dit risico is door de vele fusies onder corporaties versterkt. In een dergelijke situatie is de keuze van aanbieder beperkt. In feite kwam de belangrijkste concurrentie voor de corporatiesector de afgelopen jaren uit de koopsector: het topsegment van de huurmarkt werd in toenemende mate verleid tot eigenwoningbezit. De prikkels die van deze vorm van *exit* uitgaan zijn uiteraard selectief.

Voice

Het mechanisme van *voice* is vanouds het meest relevant in de huursector. Een eigenaar-bewoner die *voice* toepast praat tegen de spiegel. Wel is er, mede door de groei van de koopsector, een toename van het aantal eigenaren-bewoners dat zich verbindt via VVE's. In het verleden kwam *voice* vooral tot uiting binnen de verenigingsstructuur van woningcorporaties, een juridische structuur die tot de jaren negentig dominant was in de sociale huursector. Dergelijke structuren waren veelal overblijfselen uit de laat-negentiende of vroeg-twintigste eeuw, waarin de private corporaties opereerden zonder sterke invloed te ondervinden van het overheidsbeleid.

Dergelijke structuren bleven bestaan in de periode van centralistisch beleid, maar hadden feitelijk in de besluitvorming slechts een beperkte rol. Simpel gezegd, over de meest wezenlijke zaken (bijvoorbeeld de hoogte van de huren) hadden de corporaties en dus ook hun democratische organen weinig zeggenschap. Na de brutering raakten de rollen van consument en belanghouder echter vermengd, doordat de betrokken organisaties meer zeggenschap kregen. Zo konden huurdersleden bijvoorbeeld meestemmen over hun eigen huurverhogingen. Inmiddels zijn veel woningcorporaties overgestapt naar de stich-

tingsvorm. Het mechanisme *voice* is hierbij verplaatst, een ontwikkeling die wel wordt aangeduid als een verschuiving van interne naar externe democratisering.

De teloorgang van verenigingen viel samen met de opkomst van huurdersorganisaties, externe verenigingen of groepen die collectief de belangen van huurders trachten te behartigen middels overleg met de verhuurder. De Wet overleg huurders-verhuurder uit 1998 heeft een fundament gelegd onder dit overleg door bepaalde procedures vast te leggen, zoals de verplichting van de verhuurder om beargumenteerd op adviezen van huurdersorganisaties te reageren. Aangezien het hier echter gaat om een stelsel van minimumeisen verschilt de mate waarin huurdersorganisaties formeel invloed hebben op het beleid van de verhuurders in de praktijk sterk.

Twee studies uit 1999 laten een ontluisterend beeld zien (Companen 1999; Woonbond 1999).[6] Ruim 90 procent van de verhuurders geeft aan de vorming van huurdersorganisaties gestimuleerd te hebben, maar minder dan de helft daarvan meent dat het enig resultaat heeft gehad. Slechts een kwart van de corporaties heeft een vertegenwoordigend orgaan van huurders op organisatieniveau. Overigens zeggen de organisatievorm en de formele rechten nog relatief weinig over de feitelijke invloed van huurdersorganisaties (Brandsen 2004). De goede wil van de verhuurder is uiteindelijk nog bepalend voor de reikwijdte van deze invloed. Verder hangt veel af van de mate van de professionele ondersteuning, waarvan de (uit vrijwilligers bestaande) huurdersorganisaties gebruik kunnen maken. Een deel van de materie (bijvoorbeeld de systematiek van huurverhogingen) is immers tamelijk complex van aard.

Met de verbreding van het werkterrein van corporaties wordt het onderscheid tussen belanghouders en huurders steeds pregnanter. Doordat woningen een sterke invloed hebben op de leefomgeving, reiken de belangen van het wonen hoe dan ook verder dan die van de bewoners. Naarmate corporaties nadrukkelijker hun rol in relatie tot de leefomgeving oppakken, groeit de roep om ook andere belanghouders dan huurders (bijvoorbeeld dienstverleners, bedrijven) een formele rol als overlegpartner te geven. In dat verband heeft de voorzitter van Aedes bijvoorbeeld geopperd om op corporatieniveau een adviesraad van belanghouders te creëren (Van Leeuwen 2002).

3.5 HET VERMOGEN (TOT) BESCHIKKEN, BESTEMMEN EN BESTUREN

De voorgaande paragrafen hebben duidelijk gemaakt dat er in de volkshuisvesting in zowel financieel als institutioneel opzicht een kapitaal vermogen is opgebouwd. Vreemd genoeg schuilen daar ook de dilemma's van deze sector. De beleidserfenis uit het verleden heeft het probleemoplossend vermogen van eigenaren-bewoners, woningcorporaties en de sector als geheel aanzienlijk versterkt. Maar soms lijkt luxe een last. Rond een aantal vraagstukken lijkt een impasse te

ontstaan, waaromheen een voortdurende zweem van onzekerheid blijft hangen, ondanks de relatieve stabiliteit van de sector:

- Hoe om te gaan met de (groeiende) tweedeling tussen de huursector en de koopsector? De hypotheekrenteaftrek in de koopsector, in haar huidige vorm een ondoelmatige subsidie, heeft zich ontwikkeld tot een van de opvallendste taboes in de Nederlandse politiek.
- Met betrekking tot de huursector: hoeveel vermogen is genoeg om als *revolving fund* te kunnen functioneren; welke bestuurlijke arrangementen en instrumenten zijn noodzakelijk om dat vermogen te activeren; wat verstaan we onder maatschappelijke verankering van woningcorporaties; hoe kunnen hun mogelijkheden zo effectief mogelijk worden benut?

Deze vragen zijn actueel in de sector. De Vereniging van Nederlandse Banken heeft onlangs een opvallend pleidooi gehouden voor een discussie over de hypotheekrenteaftrek. Een pleidooi dat overigens dezelfde dag door een aantal politieke partijen als irrelevant werd afgewezen. Discussies over de hypotheekrenteaftrek duren in Nederland gemiddeld één etmaal.

En de huursector? De corporatiesector, VROM, gemeenten en bewonersorganisaties worstelen alle met de hierboven genoemde vragen. Maar zij zoeken hun heil in verschillende oplossingen. Bewoners en de Woonbond zijn beducht voor de vrijheid van woningcorporaties en vrezen maximale huurverhogingen en risicoselectie. VROM en VNG zijn bevreesd hun greep op het investeringsgedrag van woningcorporaties te verliezen. Beide zoeken de oplossing in stringente regelgeving, prestatieafspraken en een verscherping van het toezicht, waarbij de aandacht vooral is gericht op de financiële kant van de sector. De meerderheid van de woningcorporaties, onder aanvoering van Aedes, zet alle kaarten juist op deregulering, zelfregulering, visitaties en *benchmarking*, en een rolopvatting van corporatiebestuurders als ondernemers.

Het tweede kabinet-Balkenende en Aedes doen ondertussen zaken met elkaar. Bezuinigingstaakstelling en ondernemingsvrijheid lijken ruilmiddelen te zijn geworden. Onder de titel 'De Grote Beweging' wensen Aedes en VROM tot vergaande afspraken te komen over: (1) het toekomstige huurbeleid en de toekomst van de IHS; (2) het investeringsbeleid in uitleggebieden en de stedelijke herstructurering; en (3) de politiek-bestuurlijke verhouding tussen woningcorporaties en de overheid. De uitkomst van deze onderhandelingen is nog ongewis en wordt met argusogen gevolgd door andere partijen in de volkshuisvesting, met name door bewonersorganisaties, onder aanvoering van de Woonbond. De volkshuisvesting politiseert. Dat is op zich niet slecht, maar tweedelingen lijken soms de discussie te beheersen: het is koop óf huur, sturing óf zelfregulering, *exit* óf *voice*.

Het besturingsvraagstuk in de volkshuisvesting behelst een zoektocht naar wat Le Grand (2003) "robuuste institutionele arrangementen" noemt. Dit zijn arrangementen die zowel rekening houden met in 'eigenbelang' handelende actoren

(*knaves*) als met de altruïstische handelingsmotivaties van *dezelfde* actoren (*knights*). Een dichtgetimmerd stelsel vol gedragsregels, plichten en gebodsbepalingen, vanuit het idee dat actoren alleen uit atomistisch eigenbelang zullen handelen, daagt niet uit tot innovatie en (maatschappelijk) ondernemend gedrag. Het negeren van handelingsmotivaties, zoals professionele integriteit, zelfrespect en loyale verhoudingen, heeft het karakter van een zelfvervullende voorspelling: actoren zullen zich zo gaan gedragen zoals ze worden bejegend (Sabel 1993; Le Grand 2003).

Het betoog van Le Grand en zijn pleidooi voor de ontwikkeling van quasi-markten in dienstverlenende sectoren komen overeen met Wolfsons 'transactiestaat'. Daarin wordt het beginsel van verdelende rechtvaardigheid aangevuld met, en deels vervangen door, dat van de ruilrechtvaardigheid, zodat daaruit een maatschappelijke ordening ontstaat waarin overheid en markt met wat minder burengerucht samenwonen (Wolfson 1993: 5). Besturen is volgens Wolfson niet alleen een kwestie van controleren of beheersen, maar ook van stimuleren en compenseren: van negatieve en positieve prikkels.

Dit is echter slechts één zijde van de medaille, waarbij uitsluitend vanuit een instrumenteel perspectief wordt gekeken naar de output en resultaten van het stelsel. Welke doelen er worden nagestreefd en welke waarden waardevol worden geacht, is daarmee nog niet bepaald. Input en output winnen aan onderlinge kracht wanneer zij dicht bij elkaar liggen: alleen zo wordt rekenschap narekenbaar en controleerbaar (Ostrom 1990). Arrangementen met het karakter van een quasi-markt winnen aan legitimiteit wanneer ook aan de inputzijde van democratische legitimiteit wordt geïnvesteerd (Brandsen 2004).

In de Nederlandse volkshuisvesting is lange tijd geen natuurlijke plaats geweest voor normatieve discussies over doelen en waarden, waardoor de sector een sterk technocratisch karakter heeft gekregen. Dat heeft niet alleen geleid tot een slepend legitimiteitsvraagstuk rond de corporaties, maar ook tot een onderbenutting van de mogelijkheden in termen van output. Het gevolg was een eenzijdige nadruk op ordeningsvraagstukken en financiële kwesties, ten koste van leervermogen en sociale binding. Dat heeft weer geleid tot simplificaties, zoals dichotoom denken, die vanuit de provisielogica beschouwd onwenselijk en onnodig zijn.

Dit hoofdstuk behelst een zoektocht naar arrangementen die zo optimaal en rechtvaardig mogelijk de vastgoedfunctie met de maatschappelijke functie weten te combineren op sectoraal, lokaal en organisationeel niveau. Het gaat om een zo effectief mogelijke benutting van de vermogens die in de sector zijn opgebouwd, zowel in financieel als niet-financieel opzicht. Dat vraagt om een aanpassing van bestaande institutionele arrangementen, die wij zullen bespreken onder de noemer van *het vermogen (tot) beschikken, bestemmen en besturen*.

3.5.1 DE BESCHIKKING OVER HET VERMOGEN

Gescheiden markten

De volkshuisvesting wijkt af van andere sectoren in de verzorgingsstaat door de relatief directe band tussen betalen en gebruiken. In paragraaf 3.2 is onderscheid gemaakt tussen de woning als een kapitaalgoed en als gebruiksgoed. In de eigenwoningsector zijn beide in één hand, in de huursector zijn gebruiksgoed en kapitaalgoed gescheiden, zodat zowel het investeringsrisico als de eventuele vermogenswinsten bij de verhuurder liggen.

De recente groei van het eigenwoningbezit en de explosieve stijging van de huizenprijzen hebben de discussie tussen huren en kopen in Nederland op scherp gezet. Ook de huurstijgingen van de afgelopen vijftien jaar hebben bijgedragen aan een discussie over de mate waarin huur en koop verschillend worden behandeld. Een gerelateerde discussie betreft de mate waarin het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid huurders dan wel kopers bevoordeelt (CPB 2001). Die discussie is ingewikkeld door de geheel verschillende wijzen waarop beide deelsectoren worden gefinancierd en gesubsidieerd (Conijn en Elsinga 1998; Haffner 2003).

In de sociale huursector hebben de in het verleden uitbetaalde overheidssubsidies (en de met de brutering vooruitbetaalde subsidies) bijgedragen aan een verlaging van de huurprijs. Daarnaast hebben lage inkomens toegang tot huursubsidie. De IHS wordt sinds de jaren negentig zelfs als kerninstrument van de volkshuisvesting aangeduid. Daarnaast draagt de sectorale zekerheidsstructuur van de sociale huursector (CFV en WSW) in belangrijke mate bij aan de toegankelijkheid van de huursector, doordat woningcorporaties tegen gunstige tarieven op de kapitaalmarkt kunnen opereren.

Objectsubsidies worden tegenwoordig aangemerkt als een impliciete subsidie (CPB 2001), maar feitelijk is er niets impliciet aan. Ze zijn immers altijd bedoeld geweest om de vraagprijs van huurwoningen te verlagen. Het is wel van belang om de generaliserende werking van objectsubsidies te onderkennen. Wanneer het inkomen van een huurder stijgt, is sprake van ondoelmatige subsidieverlening, tenzij de politieke keuze wordt gemaakt dat gemengde wijken goed zijn voor de sociale samenstelling. Micro-efficiency hoeft niet gelijk te zijn aan macro-efficiency.

Instrumenten als huurbelasting of doorstromingsheffingen die hogere-inkomensgroepen moeten bewegen hun heil in de koopsector te zoeken, zijn keer op keer op politiek verzet gestuit. Gezien het huidige prijspeil in de koopsector en het gebrek aan alternatieven lijken dergelijke instrumenten ook weinig realistisch. Maar recentelijk is door Aedes het vraagstuk van 'eerlijke huren' weer op de agenda gezet, vanuit de overweging dat de huidige scheefgroei tussen het gemiddelde huurniveau en de gestegen inkomens van huurders buiten de doelgroep op de lange termijn eveneens onhoudbaar is (Boerenfijn 2003).

In de eigenwoningsector staan vermogenswinsten geheel ter beschikking van de eigenaar-bewoner, ook al is hier een flinke hoeveelheid overheidssubsidie in de vorm van hypotheekrenteaftrek mee gemoeid. De hypotheekrenteaftrek is niet alleen een regressieve subsidie in de zin dat hogere-inkomensgroepen meer profijt van de regeling hebben dan lagere-inkomensgroepen, maar is feitelijk ook een ondoelmatige subsidie omdat zij in toenemende mate de toegang tot de koopsector bemoeilijkt door haar prijsopdrijvende effect. Zo wordt een van de belangrijkste doelstellingen van het huidige volkshuisvestingsbeleid, te weten de bevordering van het eigenwoningbezit, gedwarsboomd door het eigen beleidsinstrument.

Een discussie over beperking van de hypotheekrenteaftrek wordt keer op keer in de kiem gesmoord uit de al dan niet reële angst bij verschillende politieke partijen voor electorale verliezen en de meer algemene angst voor een dreigende crisis op de koopwoningenmarkt, met alle gevolgen van dien voor individuele eigenaren-bewoners en de Nederlandse economie. Omgekeerd wijzen anderen erop dat de vrijwel onbeperkte hypotheekrenteaftrek en hoge hypotheekschuld in Nederland eveneens schadelijke gevolgen hebben voor de stabiliteit van de koopwoningmarkt en dat dit op de langere termijn niet houdbaar is in Europees verband (DNB 1999; VROM-raad 2000). Dat roept de vraag op of een eigendomsneutraal woonbeleid niet een hogere prioriteit moet hebben.

Eigendomsneutraliteit en verdelende rechtvaardigheid

Terwijl het in andere sectoren van de verzorgingsstaat wellicht geen kwaad kan het principe van verdelende rechtvaardigheid in te perken en aan te vullen met het principe van ruilrechtvaardigheid (Wolfson 1993; WRR 1994), is het in de volkshuisvesting tijd om het principe van verdelende rechtvaardigheid opnieuw te herijken, maar dan in een modern jasje en toegepast op de gehele volkshuisvesting. De grondgedachte van verdelende rechtvaardigheid in de traditionele verzorgingsstaat is niet dat alle mensen gelijk zijn, maar dat de onvergelijkbaarheid van individuen hanteerbaar wordt gemaakt met de fictie dat mensen naar sociale karakteristieken als leeftijd, inkomen en leefvorm herkenbaar en vergelijkbaar te maken zijn (Wolfson 1993: 4).

Het principe van verdelende rechtvaardigheid in een 'eigendomsneutraal' woonbeleid zou dan luiden dat we de onvergelijkbaarheid tussen huur en koop hanteerbaar trachten te maken met de fictie dat woningen naar economische en bouwtechnische karakteristieken als leeftijd, vermogensopbouw en kwaliteit vergelijkbaar zijn. Een eigendomsneutraal woonbeleid behelst onder meer een fiscale herpositionering van de eigen woning, niet in box 1 van het belastingstelsel maar in box 3 (sparen en beleggen). De eigen woning zou dan op haar ware waarde worden beoordeeld, als een investering en vermogensobject.

Aan de huurzijde behelst een sectorneutraal beleid meer differentiatie in het huurbeleid en meer contractvrijheid. De fiscalisering van de IHS zou eveneens passen in een eigendomsneutraal woonbeleid. Dit rapport is niet de plaats voor een gedetailleerde uitwerking van een dergelijk eigendomsneutraal woonbeleid.

In andere studies zijn daartoe voldoende bouwstenen aangedragen en wordt ook uitgebreid ingegaan op de complexiteit van het vraagstuk (Elsinga 1995; Van der Schaar 2003; Haffner 2003). Met name het advies van de VROM-raad naar aanleiding van de *Ontwerpnota wonen* bevat een uitgebreid pleidooi voor een gelijke fiscale behandeling van huur en koop. Het advies gaat tevens in op het hervormingstraject dat daarnaar zou kunnen leiden. Dat hervormingstraject dient zorgvuldig te worden afgelegd, omdat veel huishoudens verplichtingen zijn aangegaan voor een langere periode in de verwachting dat de hypotheekrente-aftrek onverkort blijft bestaan (VROM-raad 2000).

Het is opvallend dat pleidooien voor een fiscale gelijkstelling van huur en koop, en daarmee van een integrale benadering van de volkshuisvesting, politiek nauwelijks worden opgepakt. Waar het ons hier om gaat, is dat de kloof tussen huur en koop het vraagstuk van *governance* en maatschappelijke dienstverlening in toenemende mate in de weg zal staan. Immers, bij ongewijzigd beleid bevinden de best geoutilleerde maatschappelijke dienstverleners en ondernemers, de woningcorporaties, zich straks in een residueel segment. Dat trekt een wel erg sterke wissel op de balans tussen *exit* en *voice* in de volkshuisvesting, een balans die toch al scheef ligt.

Verkoop van huurwoningen

In een eigendomsneutraal woonbeleid komt ook het vraagstuk van de verkoop van sociale huurwoningen in een ander daglicht te staan. In de nota *Mensen, wensen en wonen* is de verkoop van huurwoningen als het belangrijkste instrument gezien om het eigenwoningbezit te bevorderen. Streefcijfers van de verkoop van 500.000 sociale huurwoningen tot 2010, 50.000 per jaar, geven de ambitie goed weer.

Ook vanuit de Tweede Kamer nam na de brutering de druk op woningcorporaties om woningen te verkopen toe. Zo stelde de PVDA in haar plannen uit 1996 voor een sociale koopsector voor om huurders een kooprecht te geven en woningcorporaties te verplichten tot verkoop van hun woningen. Deze zouden dan worden overgedragen aan coöperatieve verenigingen van eigenaren-bewoners (Duivesteijn en Van der Ploeg 1996). De opbrengst van de verkoop zou moeten worden gestort in een nationaal fonds. De overeenkomsten tussen de plannen van Duivesteijn c.s. met het eerdergenoemde *right-to-buy*-programma van de neoliberale regering Thatcher zijn overigens opmerkelijk.[7] Het belangrijkste verschil is dat Duivesteijn c.s. het vermogen van woningcorporaties niet aan individuele huurders wilden overdragen maar aan coöperatieve verenigingen van eigenaren-bewoners.

Het stimuleren van het eigenwoningbezit ten koste van de huursector lijkt ons geen aanbevelenswaardige koers. Het gevaar dreigt dat de sociale huursector ook in Nederland marginaliseert tot een residuele sector (Harloe 1995; SCP 2000). Een van de grote verworvenheden van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid – in vergelijking met dat in omringende landen – is nu juist dat de sociale huur-

sector een brede werking heeft, waardoor stigmatisering en sociale polarisatie zijn voorkomen. Ervaringen in andere landen leren dat het (maatschappelijk) rendement van jarenlange investeringen in de sociale huursector niet gemakkelijk moet worden weggegeven (SCP 2000: 433). De ervaringen in Groot-Brittannië spreken hier boekdelen: segregatie in de steden, een armoedeval in de huursector door de grote afhankelijkheid van huursubsidie en betalingsproblemen bij lagere-inkomensgroepen in de koopsector.

Huren én kopen: maatschappelijk gebonden eigendom

Tussen huur en koop ligt een nog nauwelijks ontgonnen gebied van gemengde eigendomsvormen met interessante mogelijkheden voor verschillende vormen van maatschappelijke dienstverlening. Het is opvallend dat de discussie over huren versus kopen steeds weer leidt tot een polarisatie die het zoeken naar innovatieve eigendomsvormen tussen huur en koop verhindert. Zowel de koopsector als de huursector predikt vooral vóór en namens de eigen sector. Zij staan daardoor feitelijk met de ruggen tegen elkaar. Het gevolg is dat een sociale koopsector en verschillende vormen van gemengd eigendom, maatschappelijk gebonden eigendom of eigendomsgroeimodellen niet de aandacht krijgen die zij verdienen. Bij gemengd eigendom gaat het om eigendomsvormen waarvan de financiering of eigendomssituatie van een woning zowel kenmerken van huren als kopen heeft. In fiscaal opzicht moet de woning voor minimaal 50 procent in bezit zijn van de bewoner.

Voor twee groepen woonconsumenten kunnen combinaties van huren én kopen aantrekkelijk zijn. Allereerst de koopstarters die, zoals eerder is opgemerkt, steeds moeilijker toegang hebben tot de koopsector. Zij kunnen via combinaties van 'groeiend eigendom' in de koopsector groeien. Woningcorporaties kunnen via huurkoopconstructies of groeiend eigendom de toegang tot de koopsector vergroten. Zo ligt niet direct het hele risico van de eigen woning bij de startende koper. Een tweede potentiële groep betreft de oudere eigenaren-bewoners die reeds een eigen woning bezitten. Zij kunnen via maatschappelijk gebonden eigendom een halve stap maken richting de huursector en zo profiteren van de diensten van de woningcorporatie (denk aan onderhoud en aanpassingen aan de woning). Voor de startende kopers leveren tussenvormen een toegang tot de koopsector, voor de oudere eigenaar-bewoner leveren zij toegang tot de voordelen van huren. Voor beiden geldt dat zij niet hoeven te verhuizen en dat sociale bindingen aan de buurt in stand blijven.

Voor woningcorporaties bieden vormen van maatschappelijk gebonden eigendom een interessante markt. Afhankelijk van de constructie en de lokale woningmarkt kan een terugkoopgarantie voor de woningcorporatie in de regeling worden opgenomen. Dat biedt beide partijen meer zekerheid. Een nadeel van dergelijke constructies is wel dat via maatschappelijk gebonden eigendom niet de volledige marktwaarde van een woning kan worden benut (SEV 1994). Die nadelen zouden overigens minder zwaar wegen in een eigendomsneutrale volkshuisvesting.

3.5.2 DE BESTEMMING VAN HET MAATSCHAPPELIJK GEBONDEN VERMOGEN

Lange tijd werd de volkshuisvesting gestuurd *via* middelen. Na de brutering gaat het om sturing *van* middelen die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar die wel als maatschappelijk gebonden vermogen worden aangemerkt. Woningcorporaties zijn geen taakorganisatie, maar ook geen 'normale' private ondernemingen die winst mogen uitkeren aan aandeelhouders. De brutering heeft weliswaar geleid tot een verdere verzelfstandiging van woningcorporaties, maar uitdrukkelijk niet tot een privatisering van het vermogen van woningcorporaties. Op het vermogen rust nog altijd de in de Woningwet en het BBSH verankerde bestemmingsplicht.

Rond de bestemming van het vermogen speelt een voortdurende beleidsdiscussie, die grofweg twee verschillende invalshoeken kent. De eerste betreft de verdeling van het financiële vermogen; de tweede betreft de reikwijdte van de activiteiten van corporaties. Op beide vlakken hebben zich interessante ontwikkelingen voorgedaan die zowel mogelijkheden als risico's in zich bergen.

Matching van taken en middelen

De *revolving fund*-constructie heeft zowel betrekking op individuele woningcorporaties als op de sector in zijn geheel. Problematisch daarbij was dat er ook binnen de sector grote verschillen bestaan tussen arme en rijke woningcorporaties. Zo hadden woningcorporaties die in de jaren tachtig onder dure leningcondities op de kapitaalmarkt hadden gebouwd, een relatief slechte uitgangspositie bij de brutering (Conijn 1994).

Pogingen om de vermogensposities van woningcorporaties gelijk te trekken zijn sinds de brutering onderwerp van politiek debat. Bij 'verevening' van vermogens is er sprake van onvrijwillige herverdeling. In het bruteringsakkoord is de financiële zelfstandigheid echter expliciet gekoppeld aan het privaatrechtelijke karakter van woningcorporaties. Daarmee werd een verevening van de vermogenspositie feitelijk uitgesloten. Bij *matching* daarentegen verlenen vermogende woningcorporaties vrijwillig financiële steun aan minder draagkrachtige collega's wanneer de volkshuisvestingsopgave daartoe noopt.

In de afgelopen jaren zijn er door woningcorporaties verschillende constructies ontworpen om de onderlinge *matching* van taken en middelen te faciliteren. Daarbij gaat het met name om vormen van collegiale financiering (het door corporaties onderling beschikbaar stellen van leningen tegen een lager tarief dan op de markt). Een tweede vorm van vrijwillige *matching* ontstaat door fusies tussen rijke en arme woningcorporaties. Andere initiatieven van woningcorporaties zijn het Woon Investerings Fonds (WIF), waarin draagkrachtige woningcorporaties leningen verstrekken aan minder draagkrachtige corporaties en het Garantiefonds Stedelijke Vernieuwing, waarin herverdeling van de borgingsruimte centraal staat.[8]

De dreiging van meer verplichtende maatregelen neemt toe. In de herziening van het BBSH in 1998 is reeds de bepaling opgenomen dat woningcorporaties niet langer onbeperkt vermogen mogen opbouwen. In 2001 is het College Sluitend Stelsel ingesteld dat gemeenten en woningcorporaties moet adviseren bij conflicten over de financiële slagkracht van woningcorporaties in relatie tot de lokale huisvestingsopgave.[9] Op basis van het advies kan het CFV overgaan tot projectsteun aan de desbetreffende woningcorporatie (in geval van onmacht) of kan de staatssecretaris sancties voorbereiden wanneer blijkt dat er sprake is van voldoende vermogen maar onvoldoende inzet (in geval van onwil).

Algemeen wordt erkend dat het college geen succes is. Tot nog toe is slechts aan één woningcorporatie projectsteun verleend, een tweede aanvraag is afgewezen. Dat het college zo weinig wordt gebruikt heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het min of meer aan de corporatiesector is opgedrongen. Bovendien is projectsteun aan tal van voorwaarden verbonden. Zo moet eerst de eigen verdiencapaciteit maximaal benut zijn voordat van steun sprake kan zijn. Omdat het college bij het CFV is ondergebracht wordt projectsteun al snel geassocieerd met saneringssteun. Het is niettemin op dit moment het enige institutionele arrangement op dit vlak met een meer verplichtend karakter.

Vanuit de Tweede Kamer neemt de druk op de minister van VROM toe om tot meer verplichtende maatregelen te komen. In het najaar van 2002 nam de Tweede Kamer de motie-Van Gent aan, waarin woningcorporaties nog een halfjaar wordt gegund om met effectieve *matching*-voorstellen te komen.[10] Tot eventuele vervolgacties van de minister heeft de motie nog niet geleid, maar het is de vraag hoe lang zij de roep om meer verplichtend ingrijpen nog kan negeren. De huidige patstelling is tekenend voor het debat over *matching*. Door het merendeel van de corporaties en Aedes wordt iedere verplichtende variant als inbreuk op de privaatrechtelijke autonomie beschouwd. De indruk bestaat bovendien dat de betekenis van *matching* als vorm van herverdeling van vermogen in belang afneemt.

Door onderlinge fusies en vermogensgroei neemt het aantal arme woningcorporaties gestaag af (CFV 2002). Maar zal daarmee de discussie over *matching* beslecht zijn? Waarschijnlijk niet, want *matching* betekent niet alleen het brengen van middelen naar die plaatsen waar de volkshuisvestingsopgave het grootst is (allocatieve efficiency), het is ook bedoeld als 'activering' van die middelen (innovatieve efficiency). En daar schort het nog altijd aan. Zo doet zich een paradoxale situatie voor: het gaat de corporaties te goed. Dat brengt woningcorporaties in een politiek kwetsbare positie. Het vermogen van de corporatiesector is, althans in de beeldvorming, een vorm van geïnstitutionaliseerde zuinigheid geworden. Er zijn te weinig prikkels en garanties voor een doelmatige en doeltreffende besteding (Van der Schaar 2002; CPB 2002).

De Investeringsmaatschappij Stedelijke Vernieuwing

In zijn advies over de voortgang in de stedelijke herstructurering kwam de VROM-raad met het voorstel om het College Sluitend Stelsel op termijn te

vervangen door een Investeringsmaatschappij Stedelijke Vernieuwing (IMSV), die op basis van een verplichte heffingsbijdrage van woningcorporaties middelen ter beschikking stelt voor de herstructurering van vijftig door VROM aangewezen prioriteitswijken (VROM-raad 2002). In oktober 2003 heeft de VROM-raad een ongevraagd advies aan de IMSV gewijd waarin de ideeën verder zijn uitgewerkt. Ook dit voorstel is reeds door Aedes afgewezen, omdat het een te grote inbreuk zou zijn op de privaatrechtelijke positie van woningcorporaties. Ook minister Dekker heeft het voorstel vooralsnog naast zich neergelegd, al kan zij zich vinden in de probleemanalyse van de VROM-raad en de voorgestelde oplossing.

In zijn analyse stelt de VROM-raad dat de geringe voortgang in de stedelijke herstructurering niet alleen is toe te schrijven aan gebrek aan financiële middelen of gebrekkige samenwerking; bij partijen ontbreekt ook de durf om investeringen te doen vanwege de onzekerheden in de toekomst. Die onzekerheden worden vervolgens afgekocht met veilige aannames over toekomstige baten, hetgeen weer tot zulke hoge onrendabele investeringen leidt dat al snel uitstel volgt. Gerichte projectsteun in de aanvangsfase van een project zou partijen stimuleren en helpen om risicovolle investeringen aan te gaan.

De VROM-raad stelt daarom voor om *matching* een minder vrijblijvend karakter te geven door de invoering van een publiekrechtelijk heffingsinstrument. De nieuw op te richten IMSV zou de mogelijkheid hebben om een periodieke vermogensafhankelijke heffing aan woningcorporaties op te leggen die vervolgens in de stedelijke herstructurering kan worden ingezet. Vrijstelling van de heffing is mogelijk wanneer corporaties kunnen aantonen dat zij zelf reeds hun verantwoordelijkheid in de herstructurering hebben genomen, ofwel door te investeren in eigen bezit, ofwel door een verplichting aan te gaan in een van de prioriteitswijken van het ISV. Om afschuiven van kosten op corporaties door andere partijen te voorkomen, is de projectsteun expliciet gekoppeld aan de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen. De IMSV zou volgens de VROM-raad als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) moeten worden ingericht en als zodanig naast het CFV de tweede publieke pijler van de sector moeten worden.

Zoals gezegd, door de corporatiesector wordt het voorstel van de VROM-raad met argusogen bekeken, zo niet doodgezwegen. Toch past het voorstel in de ordenings- en sturingsfilosofie van het non-profitregime. Meer dan het instrument van toezicht, dat immers alleen achteraf kan corrigeren, is de IMSV het 'zwaard van Damocles' dat zelfsturing stimuleert. Immers, bij aantoonbaar maatschappelijk rendement in de stedelijke herstructurering vervalt de heffingsplicht. Het voordeel van een heffing boven regulering is dat er meer vrijheid ontstaat voor ondernemend gedrag op lokaal niveau. De IMSV is dus een robuust arrangement, omdat het raad weet met verschillende motivationele handelingsoriëntaties.

Ontgrenzing van het stelsel

De andere discussie over de bestemming van vermogen is gericht op de onderkant van het stelsel, waar de activiteiten van corporaties steeds diverser worden

en de grenzen van de sector steeds minder duidelijk zijn. Ontgrenzing is een logische consequentie van de toegenomen handelingsvrijheid van corporaties. Inmiddels kunnen innovaties in beheer en dienstverlening niet meer als afwijkingen van de gangbare praktijk worden aangeduid. De naoorlogse vorm van volkshuisvesting vervaagt en evolueert naar een breder arrangement. Dit heeft uiteraard de discussie opgeroepen of daarmee de bestemming van het vermogen niet in gevaar komt. Hoewel er duidelijke kaders moeten worden neergezet, zou het vanuit de provisielogica beschouwd echter een gemiste kans zijn om de ontgrenzing een halt toe te roepen. Dit lijkt bij uitstek een effectieve strategie om de inherente beperkingen van het woningaanbod te ontstijgen. Corporaties zijn hier, zoals zal worden betoogd, door hun hybride karakter en sociaal kapitaal bij uitstek toe in staat.

Op het moment is sprake van een paradox: de dichotomie tussen kopen en huren wordt sterker én vager. Enerzijds is steeds meer sprake van 'gescheiden markten', doordat koopwoningen voor bepaalde inkomensgroepen onbereikbaar worden; anderzijds worden steeds meer mogelijkheden ontwikkeld om dat gat met nieuwe arrangementen te dichten. Probleem is dat de dichotomie nog stevig grip heeft op de praktijk, niet enkel door fiscale belemmeringen maar ook door terughoudendheid bij sociale verhuurders. Toch moet worden betwijfeld of de scheidslijn tussen de huur- en de koopmarkt via een andere weg kan worden beslecht. De Wet bevordering eigenwoningbezit (in werking getreden in 2001), die bedoeld was om lage inkomens toegang tot eigenwoningbezit te verschaffen, is een fiasco gebleken. Waar werd gestreefd naar 200.000 gebruikers over een periode van tien jaar, werd in de eerste twee jaar slechts door enkele honderden huurders van de regeling gebruikgemaakt. De gestegen prijzen in de koopsector en de relatieve voordeligheid van huren betekenen dat een beperkte subsidieregeling onvoldoende spanwijdte heeft om de kloof tussen kopen en huren te overbruggen.

De kloof kan wellicht wel worden gedicht door gebruik te maken van beheersvormen waarin eigendom en gebruik noch volledig in één hand, noch strikt gescheiden zijn. Grofweg bestaat er een aantal varianten, waarin de beschikkingsmacht van bewoners gradueel toeneemt.

In een lichte vorm betreft dit een verruiming van het ZAV-beleid (zelfaangebrachte voorzieningen). Het traditionele voorschrift dat de woning in haar 'oorspronkelijke staat' moet worden teruggebracht, behoort steeds meer tot het verleden. Bewoners krijgen de vrijheid het interieur van de woning naar eigen inzicht aan te passen.

In verdergaande varianten worden bewoners financieel gecompenseerd voor aangebrachte voorzieningen. Ook kunnen huurders soms desgevraagd zelf het onderhoud uitvoeren, in ruil voor een lagere huur. Er zijn varianten waarbij bewoners de binnenkant van hun woning kopen, terwijl de buitenkant eigendom van de verhuurder blijft. De meest vergaande stap is uiteraard verkoop van de complete woning, waarbij niet alleen het beschikkingsrecht over de fysieke

woning, maar ook over de financiële waarde (en daarmee waardestijgingen) gedeeltelijk of geheel wordt overgedragen. Enkele corporaties bieden reeds huizen 'te woon' (eigendomsneutraal) aan: de beheersvorm kan door de bewoner zelf worden gekozen.

Er bestaan verschillende mogelijkheden waarbij de variatie met name betrekking heeft op de kortingen bij verkoop en de verdeling van winsten of verliezen bij terugverkoop. Meestal kopen huurders hun woning tegen korting, waarna zij verplicht zijn om de woning bij doorverkoop eerst aan de corporatie aan te bieden. Vervolgens wordt de waardestijging volgens bepaalde, vooraf vastgestelde maatstaven tussen corporatie en bewoner verdeeld. De woning blijft zo deel van het maatschappelijk bezit en kan vervolgens weer door de corporatie worden verhuurd of verkocht. Voor bewoners worden zowel de opbrengsten als de risico's beperkt (Elsinga 2000).

Inmiddels worden ook varianten ontwikkeld waarbij de beheersvorm periodiek door de bewoner kan worden aangepast. Een voorbeeld is het experiment 'verzilverd wonen' van Torenstad, waarbij eigenaren-bewoners hun woning verkopen aan de corporatie en vervolgens terughuren. Voordeel is dat zij een deel van hun vermogen actief kunnen maken, zonder de noodzaak hun huis te verlaten.

Zo ontwikkelen zich steeds meer nieuwe constructies waarin wordt gespeeld met eigenaarschap en beschikkingsrecht. Zoals eerder werd aangegeven, is de verbreding van beheersvormen tot nog toe beperkt gebleven, maar lijkt zij vanuit de provisielogica geredeneerd een uitgelezen kans te bieden om het gat tussen gescheiden markten te dichten. De woningmarkt is in fysieke zin inflexibel, wat ertoe noopt de flexibiliteit in juridische en financiële zin zover mogelijk op te rekken.

Dienstverlening

De verbreding van de dienstverlenende activiteiten van corporaties is wijdverbreid. Hoewel het effect van diensten niet moet worden overschat – de woonomgeving en de woning tellen in de beleving van bewoners zwaarder – hebben zij tot op zekere hoogte een bindend effect, vooral wanneer zij zijn toegesneden op de behoeften van specifieke doelgroepen (Aedes 1999; Dogge 2001). Deze nemen ofwel de vorm aan van optionele diensten, aanvullend op het traditionele huurcontract met onderhoudsverplichting, ofwel van compleet nieuwe woonvormen (individueel of gemeenschappelijk) waarbij het aanbod van fysieke ruimte en diensten nauw verweven is. Hiervoor wordt samenwerking opgezocht met andere dienstverleners, hetzij uit de non-profitsector, hetzij uit commerciële hoek. Dergelijke optionele diensten zijn bijvoorbeeld verzekeringen, bezorging van boodschappen en kortingen bij lokale bedrijven.

Sommige corporaties streven naar een koppeling tussen dienstverlening en gewenst gedrag. Een voorbeeld is het veelbesproken 'Gold Service'-programma van corporatie De Woonplaats, waarbij goed gedrag (bijvoorbeeld tijdige beta-

ling van de huur) wordt beloond met het recht op aanvullende diensten (bijvoorbeeld onderhoud buiten werktijd) en alternatieve contractvormen (zoals het populaire huurvastcontract, waarbij de huurverhoging voor tien jaar wordt vastgelegd). In wezen is dit een terugkeer naar het oorspronkelijke, normatief geïnspireerde beleid van de negentiende-eeuwse woningbouwverenigingen, gesymboliseerd door de woningopzichteressen die streng zicht hielden op de levensstijl van bewoners (De Regt 1984). Overigens is zowel de oude als de moderne variant een kopie van een Engels initiatief.

Naast diensten die kunnen worden gezien als een aanvulling op het huurcontract, zijn ook nieuwe vormen van wonen ontwikkeld waarbij de koppeling tussen woonruimte en dienstverlening centraal staat. Dergelijke projecten zijn met name gericht op doelgroepen met zeer specifieke behoeften. In een aantal gevallen nemen corporaties de vastgoedtaken over van bestaande voorzieningen (bijvoorbeeld scholen, daklozenopvang). Elders betreft het projecten waar corporaties van meet af aan bij betrokken zijn. Enkele corporaties hebben reeds voorzieningen waarin ex-gedetineerden een combinatie van huisvesting, scholing en begeleiding ontvangen. Deelname aan de begeleidingsprogramma's geldt daarbij als voorwaarde voor behoud van de woning. Voor werkloze bewoners van de Enschedese wijk Pathmos regelde corporatie De Woonplaats stageplaatsen via haar contacten met lokale bedrijven.

Het meest wijdverbreid zijn voorzieningen die woonruimte koppelen aan een vorm van zorg. Op kleine schaal zijn dat bijvoorbeeld woongroepen voor licht verstandelijk gehandicapten of dementerende ouderen. In bredere zin ontwikkelen zich steeds meer woonzorgcomplexen, waarin de grens tussen een reguliere woning met thuiszorg, verzorgingstehuis en verpleegtehuis een fluïde karakter krijgt. In dergelijke complexen kan niet langer worden gesproken over woonruimte plus diensten: het gaat om een geïntegreerd pakket, waarbij verscheidene typen dienstverleners tegelijkertijd betrokken zijn. Inmiddels zijn enkele corporaties en zorginstellingen zelfs samengegaan binnen een holdingstructuur.

De consequentie van dergelijke initiatieven is dat 'wonen' steeds minder wordt gedefinieerd vanuit het fysieke object en steeds meer vanuit levensstijl of -behoefte, gecombineerd met binding aan een geografisch gebied. De implicatie is dat er geen natuurlijke begrenzing aan het concept wonen is. De strikte afbakening van de volkshuisvesting naar fysiek object is in wezen bureaucratisch van aard. Dat laat overigens onverlet dat een begrenzing is vereist om weglekken van bestemd vermogen te voorkomen, zij het dat deze breder dient te worden geformuleerd dan in het verleden.

Bestuurlijk gezien is de consequentie van de verbreding van het woonbegrip dat aan de onderkant de ontkokering plaatsvindt die op hoger politiek-ambtelijk niveau niet van de grond komt (een omkering van de verzuiling, als het ware). Een beweging die nu zichtbaar is, is dat de ontwikkelingen van onderop leiden tot geleidelijke aanpassing van beleid en regelgeving. Zo zijn initiatieven op het

terrein van woonzorg voor de bewindslieden op de betrokken beleidsterreinen aanleiding geweest om de regelgeving aan te passen. Op zichzelf is dat geen uniek verschijnsel, maar het toont wel het belang van de initiatieven van lokale dienstverleners. Corporaties lijken een aanjagende rol te hebben, wat gezien hun relatieve graad van vrijheid niet verwonderlijk is.

Geredeneerd vanuit de provisielogica moeten de ontwikkelingen in beheer en dienstverlening als een verbetering van de marktwerking worden beschouwd. De woningmarkt is, zoals eerder is aangegeven, inherent inflexibel. De trage aanpassing van de fysieke voorraad leidt snel tot een kwantitatieve of kwalitatieve kloof tussen vraag en aanbod. Vaak is de oplossing gezocht via de weg van de planning: met betere informatie en effectievere sturingsmechanismen zou de aansluiting bereikt kunnen worden. Hoewel dergelijke maatregelen ongetwijfeld een positieve werking hebben, lijkt de evenwichtige woningmarkt soms de heilige graal van de volkshuisvesting te worden. Een feitelijke constatering is dat, hoewel de enorme woningtekorten uit de naoorlogse periode zijn weggewerkt, er vrijwel altijd in bepaalde segmenten een spanning zal zijn tussen de aard van het fysieke aanbod en de vraag.

Het ligt niet voor de hand het institutionele design van de sector te funderen in een utopie. Dit zou eerder een impuls moeten geven aan mogelijkheden om de beperkingen van het fysieke aanbod te omzeilen. Wat dat betreft moet niet alleen worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van fysiek aanpasbare objecten, maar ook in een vergroting van de keuzevrijheid in de beschikking over (baten van) het woonkapitaal, de woonruimte en daaraan gekoppelde diensten. Zo ontstaan er meer mogelijkheden om wisselingen in de vraag op te vangen.

Daarmee is niet gezegd dat alle tussenvormen een grote populariteit zullen genieten, maar die keuze zou in principe bij de vragers moeten liggen. Tot nog toe lagen de belemmeringen echter voornamelijk aan de aanbodkant. Wederom geldt dat de fiscale bevoordeling van het eigenwoningbezit een verstorende factor is, maar ook koudwatervrees bij corporaties heeft tot nog toe de flexibilisering van de woningmarkt belet. Een verdere benutting van de mogelijkheden geeft corporaties tevens mogelijkheden zich sterker te profileren. Het fysieke aanbod, dat vrij eenvormig en inflexibel is, biedt hiertoe in verhouding met andere dienstverleners relatief weinig kans (Brandsen et al. 2000). Het is juist in aanvullende producten en diensten dat diversiteit zich werkelijk kan ontplooien.

Sociaal kapitaal

Wat dat aangaat is er gedurende de afgelopen vijftien jaar een enorme slag gemaakt. Dit is verrassend, aangezien de traditionele woningbouwverenigingen niet waren ingesteld op vernieuwing. Ondanks hun formele status als private partijen waren het in feite uitvoeringsorganisaties geworden, met een verenigingsstructuur die in toenemende mate een symbolisch karakter had. Niettemin heeft een groot deel van de corporaties zijn organisatorische vormgeving en dienstverlening in relatief korte tijd sterk gemoderniseerd. Deze opmerkelijke

vernieuwingskracht van de corporaties kan aan twee factoren worden toegeschreven: de overvloed aan sociaal kapitaal in de sector en het hybride karakter van de organisaties.

Discussies over de corporatiesector hebben voor het merendeel betrekking op het financiële kapitaal. Daarbij wordt veronachtzaamd dat corporaties ook beschikken over een aanzienlijk 'sociaal kapitaal' (vgl. Putnam 1992; 2000). Sociaal kapitaal heeft één voordeel boven andere vormen van kapitaal: naarmate het gebruik ervan toeneemt, groeit het in omvang. De keerzijde is overigens dat sociaal kapitaal bij onderbenutting verdwijnt als sneeuw voor de zon. De mate van innovatie in een sector hangt niet alleen samen met de creativiteit van individuele vernieuwers (de uitvinders op zolderkamers), maar ook met de effectiviteit waarmee de sector in staat is hun ideeën te verspreiden en te laten doorwerken.

Innovaties zijn veelal het werk geweest van een kleine groep vernieuwende corporaties – dezelfde namen keren steeds terug – in samenwerking met instituten als de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), brancheorganisaties en universiteiten. Vervolgens hebben innovaties zich via publicaties, bijeenkomsten en informele sociale netwerken snel verspreid naar andere organisaties, die autonoom minder vooruitstrevend waren (Brandsen 2004). Het aanbodmodel in de woonruimteverdeling (de 'woningkranten') en *front-/back-office*-modellen zijn hiervan treffende voorbeelden.

Vernieuwing is dus niet zozeer een automatische reactie op verzelfstandiging of op marktwerking geweest, maar een proces dat in belangrijke mate wordt bepaald door sociale factoren. De sociale structuur van de sector en het nonprofitkarakter van de corporaties maken een snelle verspreiding van kennis mogelijk. De corporatiesector heeft geprofiteerd van vrije informatie-uitwisseling (deels een gevolg van beperkte onderlinge concurrentie), een kennisinfrastructuur die gedurende decennia is opgebouwd en het gezag en de werkwijze van instellingen als de SEV, waarmee vernieuwingen zijn gelegitimeerd.

Een andere factor die daarbij in ogenschouw dient te worden genomen, is de vaak centrale positie van corporaties op lokaal niveau, met name in stedelijke gebieden. Door hun directe contact met een groot deel van de stedelijke bevolking en door de raakvlakken met andere instanties maken corporaties deel uit van een relatief groot aantal lokale en regionale netwerken. Een deel van de professionaliteit van corporaties ligt dan ook in het leggen van verbindingen.

Een bekende sociologische notie is die van 'de kracht van zwakke verbindingen': wie de verbinding tussen grotendeels gescheiden netwerken vormt, zit in een benijdenswaardige positie om waardevolle informatie en contacten uit te wisselen (zie Granovetter 1981). Woningcorporaties kunnen vanuit hun netwerk nieuwe arrangementen opstarten, die op beleidsniveau moeilijk te verwezenlijken zijn. De eerdergenoemde projecten op het terrein van woonzorg zijn hiervan

een treffend voorbeeld. De ontkokering op het terrein van dienstverlening moet wat dat betreft worden beschouwd als het resultaat van pionierende dienstverlening. Overigens speelt daarbij uiteraard ook mee dat corporaties met hun vermogen enige 'smeerolie' hebben.

Hybriditeit

Naast sociaal kapitaal is het hybride karakter van corporaties een belangrijke drijvende kracht achter vernieuwing geweest. Hybriditeit verwijst naar heterogene arrangementen, waarin verschillende handelingslogica's, culturen en coördinatiemechanismen samenkomen (Brandsen et al. 2004). Woningcorporaties, met hun mix van private status, publieke taken en een vermogen met ambigue beschikkingsmacht, zijn een typisch voorbeeld van een hybride organisatie. Juist de ambiguïteit die organisaties ondervinden op het kruispunt van coördinatiemechanismen en motieven, is een drijfveer gebleken in de zoektocht naar vernieuwende oplossingen in publieke dienstverlening. Het dichotome onderscheid tussen publieke en private activiteiten, zoals bijvoorbeeld gehanteerd in het MDW-advies, is met name vanuit Angelsaksisch gedachtegoed geïnspireerd, maar is in de continentaal-Europese traditie altijd minder scherp geweest.

Dat vermenging risico's met zich meebrengt op het vlak van mededinging en oneigenlijk gebruik van publieke middelen is duidelijk, maar pogingen een organisatorische scheiding tussen verschillende soorten activiteiten te forceren zou betekenen dat het kind met het badwater weggegooid wordt. Richtsnoer moet zijn dat corporaties worden geprikkeld hun middelen zo effectief mogelijk te benutten. Juist in een sector waarin het op organisatieniveau aan positieve prikkels ontbreekt, verdient het geen aanbeveling een bron van spanning en creativiteit te dempen. De noodzakelijke borging moet dan veeleer worden gezocht in de combinatie van transparantie en harde kaders (In 't Veld 1997).

Menige analyse van corporaties steunt eenzijdig op een orthodox economisch perspectief en dreigt daarmee voorbij te gaan aan minder harde en meetbare, maar niettemin cruciale *assets* van de sector. De meerwaarde van de organisaties ligt niet enkel in het financiële vermogen maar ook in hun hybride positie en het vermogen sociaal kapitaal productief te benutten. Ambiguïteit en meervoudigheid zijn dan ook niet verstorende factoren, maar interne krachtbronnen die de sector in beweging houden. De taak van de overheid is krachtige kaders rond deze beweging te bouwen, zodat zij noch door inmenging van buitenaf tot stilstand wordt gebracht, noch de opgebouwde middelen naar buiten stuwt.

3.5.3 HET BESTUREND VERMOGEN VAN WONINGCORPORATIES

Een modern sprookje?

In paragraaf 3.2 is de provisielogica van de volkshuisvesting getypeerd als een *common pool resource*. Dit kan treffend worden verduidelijkt aan de hand van een klassiek werk: Marcus Pfisters *Max en de toverstenen; een verhaal met een goed en een slecht einde*. Het verhaal van Pfister begint als volgt:

"Midden in de zee lag een rotseiland [het non-profitregime]. Al duizenden jaren had het eiland alle stormen en golven die tegen de klippen sloegen doorstaan. Hier woonden Max en de andere rotsmuizen [woningcorporaties]. Het bergachtige eiland betekende alles voor hen. Het was hun thuis en ze vonden er eten en bescherming."

Dan vertelt het verhaal hoe een van de muizen, Max (een maatschappelijk ondernemende muis), na een zware storm op zoek gaat naar eten en plotseling een schitterende flonkerende gouden steen vindt.

"De rotsmuizen bestormden Max met vragen. Het liefst waren ze allemaal meteen op zoek gegaan om ook zo'n toversteen te vinden. Maar toen nam de oude Balthazar [de toezichthouder?] het woord: 'Eén ding mogen jullie niet vergeten: de flonkerende stenen zijn van het eiland. Als wij iets van het eiland nemen, moeten we ook iets teruggeven'."

Vanaf dan wordt het verhaal in twee varianten verteld: een met een slechte afloop en een met een goede afloop.

In de slechte afloop graven alle muizen de berg af in de hoop nog meer gouden stenen te vinden. Onvermoeibaar slepen ze stukken rots naar het daglicht.

"De rotsmuizen groeven zich dieper en dieper de berg in. Ze begonnen de berg gewoonweg uit te hollen. Ze bikten en hakten blindelings in het rond."

De bergwand werd dunner en zwakker totdat zij instortte en het eiland overspoeld werd door een geweldige vloedgolf. Wat overbleef was een puinhoop. Alleen Max en Balthazar overleefden de ramp. Max geeft zijn gouden steen terug aan wat ooit een stevig rotseiland was.

In de goede afloop zoeken alle muizen naar gouden stenen, maar nadat ze die in navolging van Max hebben bewerkt tot werkelijk flonkerende stenen, de een nog mooier dan de ander, leggen ze de stenen weer voorzichtig op de plaats in de berg terug.

"Er werd gekrast, getekend, omwikkeld en versierd. Met bloemen, bladeren, planten en wortels [woonomgeving] en alles wat er verder nog te vinden was op het eiland. En toen ze klaar waren gingen de rotsmuizen met hun versierde stenen de berg weer in."

Zo werd de berg alsmaar mooier en mooier.

Elinor Ostrom (1990: 90) geeft in haar studie *Governing the commons* aan dat niet iedere *common pool*-situatie automatisch tot een dilemma leidt, en niet

ieder dilemma leidt tot een *tragedy of the commons*. Niet iedere *common pool resource* dient daarom per se te worden beheerd door een externe hiërarchische actor of volledig te worden geprivatiseerd en ontmanteld. Op basis van empirisch onderzoek komt Ostrom tot onder andere de volgende ontwerpprincipes voor succesvol beheerde *common pool resources*:

- De grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron en van de groep gebruikers moeten duidelijk zijn aangegeven.
- Regels met betrekking tot gebruik en provisie (denk aan woonruimteverdeling, investeringen) dienen afgestemd te worden op lokale omstandigheden.
- Via collectieve keuzemechanismen dienen actoren die betrokken zijn bij de gemeenschappelijke voorraad de kans te krijgen om op een of andere wijze te participeren in besluitvorming; via directe of indirecte vertegenwoordiging.
- Het toezicht dient toetsbaar te zijn voor de betrokken actoren.
- Overtreding van regels dient naar gelang de ernst van de overtreding te worden gestraft.
- Er dient een sociale infrastructuur te zijn om eventuele conflicten tussen betrokken actoren op te kunnen lossen.
- Het recht op of initiatief tot zelforganisatie dient niet te worden tegengewerkt door externe autoriteiten.
- Wanneer de *common pool resource* deel uitmaakt van een groter systeem (denk aan de sociale huursector), dan dienen activiteiten met betrekking tot onttrekking, provisie, toezicht, en andere relevante bestuurlijke activiteiten georganiseerd te worden op meerdere niveaus binnen zogenoemde *nested enterprises* of *multi-level governance*.

Het non-profitregime van corporaties voldoet niet aan alle hierboven genoemde punten.[11] Niettemin is er reden voor optimisme. De sectorinstituten en -netwerken zorgen voor een sterke branche met onderlinge binding. Aan initiatieven, instituties en mechanismen is er bovendien geen gebrek. Het gevaar is veeleer dat binnen de veelheid aan initiatieven en instituties geen duidelijke keuzes worden gemaakt. Gemengde arrangementen als in de volkshuisvesting worden bij uitstek gekenmerkt door complexe verhoudingen, gereguleerd door een combinatie van mechanismen op verschillende schaalniveaus.

Gegeven deze complexiteit is het van belang dat de verschillende elementen in een harmonieuze en bewuste verhouding tot elkaar staan (Brandsen 2004). Alleen dan kan worden gegarandeerd dat de verschillende vermogens van de volkshuisvesting duurzaam en effectief worden benut. Op het moment lijkt hiervan onvoldoende sprake. Los van de *matching*-kwestie – die in discussies over institutionele verhoudingen een verstorend element is – lijken verschillende mechanismen te overlappen en te interfereren, wat de effectiviteit en legitimiteit van alle partijen schaadt. Waar de volkshuisvesting met name baat bij heeft is helderheid en consistentie. In deze paragraaf pleiten wij voor een specifieke koppeling van *exit*, *voice* en toezicht, die aan de problemen van de sector tegemoetkomt.

Negatieve en positieve prikkels

Hiervoor is gepleit voor ontgrenzing en stimulering van innovaties op het terrein van wonen. Het risico van een dergelijke beleidsstrategie is uiteraard dat financiële middelen aan de onderkant weglekken. Waar in het verleden de volkshuisvesting op beleidsniveau is ingezet als *emergency exit* om andersoortige problemen (bijvoorbeeld van conjuncturele aard) op te lossen, lijkt nu op lokaal niveau het risico van overvraging op te doemen, waarbij corporaties wordt gevraagd om de problemen van gemeenten en andere dienstverleners op te lossen. Daarnaast zijn er corporaties die welbewust de grenzen van hun traditionele werkgebied opzoeken. Bekend zijn de voorbeelden van corporaties die over de Nederlandse grens wilden bouwen; die zelf een makelaarsfunctie wilden vervullen; die een glasvezelnetwerk wilden aanleggen; die bedrijfspanden in de binnenstad kochten. Soms werd dit door het ministerie toegestaan, soms niet. In alle gevallen claimden de corporaties met hun activiteiten het publieke belang te dienen.

Dit roept de vraag op waar de grenzen van de corporatiesector dienen te liggen en wie deze bepaalt. Zoals eerder is aangegeven, is er geen natuurlijke afbakening mogelijk vanuit de vraag: in de beleving van burgers vloeien bureaucratisch gescheiden werelden vloeiend samen. Een bejaarde in een seniorenappartement of een hulp aan huis zal in principe weinig geïnteresseerd zijn in de contractuele, financiële en organisatorische verbintenissen daarachter. Met andere woorden, de vraag aan de betrokken instanties kent geen natuurlijk einde.

Praktisch gezien dreigt een relatief groot beroep op de corporatie te ontstaan, aangezien deze over vermogen beschikt en een relatief grote handelingsvrijheid kent. Wettelijke kaders zijn zo beschouwd voor corporaties niet alleen een beperking, maar ook een vorm van zelfbescherming. De buitenmuren dienen hard te zijn, maar binnen de kaders dient een goeddeels open ruimte te bestaan. Dat vereist, in praktische zin, een nadere explicitering van begrenzende normen, gekoppeld aan deregulering op het niveau van regelgeving. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft in dat verband gesproken over 'bevrijdende kaders' (RMO 2002). Alleen zo kan een institutionele context worden gecreëerd waarin de beoogde combinatie van ontgrenzing en begrenzing kan worden bereikt.

Het ligt voor de hand, als schot voor de boeg, dat de activiteiten van corporaties worden omgrensd als vastgoedgerelateerd werk, aangezien daar hun professionaliteit ligt. Een corporatie kan vanuit die professionaliteit een verzorgingstehuis bouwen en onderhouden, maar niet zelf de zorg leveren. Hierbij ligt samenwerking met andere typen dienstverleners voor de hand. Hoewel de finesses ongetwijfeld de nodige discussie zullen blijven opleveren, lijkt het mogelijk op dit punt voldoende duidelijkheid te scheppen.

Positieve prikkels zijn een ander verhaal. Tussen de kaders, in de kale vlakte waar gebouwd kan gaan worden, moeten corporaties worden gestimuleerd om daadwerkelijk actief te worden. Juist dit is de focus van velerlei discussies waarin de

vraag wordt gesteld of corporaties hun vermogen wel voldoende productief maken. Probleem is dat, zoals reeds is beargumenteerd, er altijd wel argumenten zijn aan te voeren waarom er redelijkerwijs al dan niet voldoende inspanningen worden verricht. Het is een illusie om te verwachten, zoals sommige verhandelingen over prestatiemeting en contractualisering lijken te suggereren, dat verbetering van de kwaliteit van informatie alleen tot een verandering van deze situatie zullen leiden. Het planningsdenken lijkt in bewoordingen van meetbaarheid en verzakelijking nog ruim aanwezig.

Evenzeer van belang als de kwaliteit van de beslissing is de legitimiteit van de beslisser, en juist dit is de achilleshiel van het huidige stelsel. Binnen de huidige verhoudingen ligt de zeggenschap feitelijk voor een belangrijk deel bij corporatiebestuurders, zonder echter dat zij een normatief fundament hebben voor deze positie. De huidige ordening biedt geen mechanisme om een dergelijk fundament te leggen.

Wellicht dat ook het karakter van de stelselhervorming aan het begin van de jaren negentig aan deze situatie heeft bijgedragen. Destijds is het terrein van de volkshuisvesting welbewust gedepolitiseerd door discussies met name in termen van ordening te gieten (Helderman en Brandsen 2004). Vanuit een langetermijnperspectief is het een knappe prestatie dat een zo fel bevochten onderwerp als technocratisch kon worden neergezet.

Deze benadering dreigt echter zichzelf in de staart te bijten, omdat er – buiten de traditionele democratische instanties, die op grote afstand staan – in de huidige ordening geen natuurlijke plaats is voor normatieve discussie. Menige fundamentele kwestie wordt uitgevochten in de taal van statistieken en prestatie-indicatoren. Los van het feit dat hiermee dergelijke discussie uit de volkshuisvesting weggeorganiseerd wordt (wat op zichzelf als een gemis gezien kan worden), leidt het tot een hol systeem waarin corporatiebestuurders als ondernemers kunnen opereren – echter zonder prikkel en met een fors legitimiteitsprobleem. Door te kiezen voor een sluitende koppeling tussen verschillende mechanismen en daarin de legitimiteitskwestie aandacht te geven, kan dit probleem bij de horens worden gepakt.

Exit

Exit wordt meestal geassocieerd met marktwerking. De Nederlandse woningmarkt biedt voor de *exit*-optie echter geen betrouwbare basis. Zoals eerder is aangegeven, werkt de woningmarkt gebrekkig: vraag en aanbod sluiten moeizaam op elkaar aan. Het lijkt weinig op het beeld van de ideale markt. Voorts geldt dat het bezit van corporaties veelal zodanig gespreid is dat lokale en regionale monopolies en oligopolies zijn ontstaan. Volgens een toezichtslogica was dit destijds efficiënt, maar vanuit een marktoptiek is het een belemmering voor concurrentie. Gegeven de provisielogica, die maakt dat productie beperkt is, kunnen nieuwe aanbieders niet eenvoudig tot deelmarkten toetreden. Ten slotte geldt voor een aantal marktsegmenten dat er nog steeds sprake is van schaarste. Hoewel tijdelijk een mate van

evenwicht kan worden bereikt, is het een illusie te verwachten dat dit in alle segmenten duurzaam in stand kan worden gehouden.

Maar al was dit het geval: corporaties mogen niet failliet gaan. Dit is een probleem waarmee veel quasi-markten in het openbaar bestuur worden geconfronteerd. In het onwaarschijnlijke geval dat een corporatie als gevolg van concurrentie in een financieel kwetsbare positie terechtkomt, is er de achtervang van het CFV. Hoewel sanering vanuit het CFV vrijwel zeker consequenties heeft voor het management, en in die zin de consequenties van een faillissement simuleert, is de logica van de interventie anders dan die van de markt. Faillissementen zijn een natuurlijk onderdeel van een goed werkende markt. Een markt van ruim vijfhonderd aanbieders waarvan er nooit een over de kop gaat, moet met argwaan worden bekeken.

In de sociale huursector is echter het uitgangspunt dat elke corporatie financieel gezond hoort te zijn. In dat opzicht verdient de notie van maatschappelijk ondernemerschap nuancering: wordt de markt als uitgangspunt genomen, dan dreigen ondernemers voornamelijk de lusten en niet de lasten van het ondernemerschap te dragen. Daarmee is echter niet gezegd dat een dergelijke notie op voorhand moet worden afgeschreven. Ondernemerschap vereist prikkels, maar niet noodzakelijkerwijs vanuit de markt. De oplossing moet dan ook niet worden gezocht in de markt, maar in een harmonieuze combinatie met vormen van *voice* en toezicht. Voorzover *exit* kan worden toegepast, kan dat enkel betrekking hebben op het bestuur van de organisatie en niet op de organisatie zelf.

Normstelling

Het huidige systeem van toezicht kent zowel financieel als volkshuisvestingstoezicht, verzorgd door respectievelijk het CFV en de Inspecties Volkshuisvesting. Het is echter belangrijk te erkennen dat financiële prestaties en volkshuisvestingsprestaties een wezenlijk ander karakter hebben. De financiële prestaties van organisaties kunnen tot op zekere hoogte gezaghebbend door een extern orgaan worden vastgesteld op nationaal niveau. De rol van het CFV is wat dat betreft niet omstreden. Voor volkshuisvestingsprestaties geldt dit niet. Het vaststellen van een eerlijke huur, om een willekeurig voorbeeld te noemen, kan onmogelijk als een louter technische discussie worden opgevat. Dat geldt evenmin voor de vraag welke problemen in de lokale context prioriteit verdienen. Er is geen consensus in de discussie waar de corporaties precies voor staan.

Dit wordt enigszins gemaskeerd door de wettelijke normen die op geaggregeerd niveau zijn geformuleerd. Hoewel dergelijke landelijke normen noodzakelijk zijn, moet worden gewaakt voor een verkeerde interpretatie van hun functie. Op het niveau van het BBSH is volkshuisvesting eenvoudig. De pijnlijke keuzen liggen niet op dit abstractieniveau maar op het niveau van organisaties. Financiële continuïteit en adequate huisvesting voor lage-inkomensgroepen zijn op papier wonderwel te combineren, maar in de praktijk kunnen er spanningen ontstaan en moeten er wellicht harde keuzes worden gemaakt.

Wat dit in de volkshuisvesting nog complexer maakt dan in menig ander veld, is dat zij geografisch sterk gefragmenteerd is. Wat in één buurt als zinvolle keuze kan worden gekenmerkt, is dat niet elders. Het lijkt dan ook nauwelijks mogelijk om hiervoor gedetailleerde normen vast te stellen. Prestatievelden als in het BBSH moeten dan ook voornamelijk als kaderstellend en niet als richtinggevend worden beschouwd. Zij bakenen het terrein af, maar kunnen niet sturen wat zich binnen de grenzen voltrekt.

Het ligt dan ook voor de hand deze taak in de eerste plaats bij de interne toezichthouder te leggen. Door hun kennis van de praktijksituatie, waarin bestuurders hun afwegingen maken, kunnen leden van het intern toezichthoudend orgaan de prestaties van deze bestuurders adequaat toetsen. Mits dit orgaan goed functioneert, is er geen reden waarom er op nationaal niveau van volkshuisvestingstoezicht sprake zou moeten zijn, los van een formele achtervangfunctie. Daarbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat veel raden van toezicht nog onvoldoende functioneren. Een recente studie van het CFV wijst op een beperkte taakopvatting en een groot gebrek aan zelfkritiek bij interne toezichthouders (CFV 2003a). Ongetwijfeld houdt dit deels verband met de bemensing: veel leden van raden van toezicht komen voort uit de vroegere verenigingsbesturen en kunnen niet op voorhand als onafhankelijk worden aangemerkt.

Voice: de verplaatsing van politiek

Maar met een sterkere nadruk op intern toezicht is het probleem slechts half opgelost. Want wat zijn de normen waaraan de interne toezichthouder dient te toetsen? Vanuit kennis van lokale omstandigheden volgt niet als vanzelf een specificering van nationale normen. De kwaliteit van volkshuisvestingsprestaties is een sterk subjectief gegeven. Wat door één lokale partij als een juiste keuze wordt beschouwd, zal door een andere partij worden bevochten. Er is geen definitie van kwaliteit te bedenken die als objectief zal worden aanvaard, in weerwil van wat sommige discussies lijken te suggereren. De term 'volkshuisvestingsprestatie' is wat dat betreft een treffend voorbeeld van een poging om een normatieve discussie in een geobjectiveerde, instrumentele vorm te gieten. Wat doorgaat voor een discussie over prestatie-indicatoren is de facto vaak een discussie over normatieve uitgangspunten. Het enige wat mogelijk is, is middels overleg tot consensus te komen over de normstelling. Zo beschouwd moet *voice*, waar het normstelling betreft, als het centrale mechanisme in de volkshuisvesting worden beschouwd.

In het verleden gaven de verenigingsstructuren vorm aan dit mechanisme. Met de financiële zelfstandigheid dienden zich echter forse problemen aan, waaronder een dubbele pet: leden (die veelal huurders waren) moesten over hun eigen huurverhoging oordelen. Mede om die reden zijn de verenigingen voor het merendeel omgezet in stichtingen. Dat heeft geleid tot de oprichting of versterking van externe huurdersorganisaties, die niet langer het belang van de corporatie dienden te vertegenwoordigen maar uitsluitend dat van de huurders. Niettegenstaande het knappe werk dat door actieve huurdersvertegenwoordigers is

en wordt verricht, kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij deze constructie. Om te beginnen is de kwaliteit en invloed van de huurdersvertegenwoordiging wisselend, zoals in paragraaf 3.4 reeds is aangegeven.

Fundamenteler is de vraag in hoeverre huurdersorganisaties representatief zijn voor het totale palet aan *stakeholders*. Er zijn namelijk verscheidene andere institutionele partijen op lokaal niveau actief die als *stakeholders* van de woningcorporaties kunnen worden gekenmerkt. Verder geldt dat huurdersorganisaties naar hun aard zelf institutionele partijen zijn en dus weliswaar een georganiseerd belang vertegenwoordigen, maar onmogelijk de signalen van alle (ongeorganiseerde) burgers kunnen doorgeven. Dat betekent dat moet worden gezocht naar bredere vormen van participatie, waar naast huurdersorganisaties ook ongebonden burgers en andere institutionele partijen deel van uitmaken.

Er zijn verschillende vormen van participatie denkbaar. Eén mogelijkheid is de vorming van *stakeholder*-raden (vgl. Van Leeuwen 2002). Er is echter geen reden om op voorhand hiervoor een vorm vast te leggen. Zoals eerder is aangegeven, is de corporatiesector rijk aan sociaal kapitaal: een bereidwillige bestuurder zal weinig moeite hebben om een dialoog te organiseren. Van belang is dat de organisatie in staat is draagvlak en 'kritische volgers' te mobiliseren (Algemene Rekenkamer 2004b). Nog belangrijker is dat er een instantie is die de kwaliteit van deze *stakeholders*-dialoog toetst en deze tot een expliciet onderdeel maakt van het oordeel over bestuurlijke kwaliteit. De interne toezichthouder, met zijn kennis van het lokale speelveld, is bij uitstek geschikt voor deze taak. De uitkomst van de *stakeholders*-dialoog kan worden gebruikt om toetsbare lokale normen te formuleren, waaraan het bestuur van de corporatie kan worden getoetst.

Zo ontstaat de mogelijkheid om normatieve discussies weer een duidelijke plaats te geven, op het niveau waar de keuzen daadwerkelijk worden gemaakt. Door deze te koppelen aan het interne toezicht krijgen zij een institutionele verankering, zonder dat onduidelijkheid ontstaat over zeggenschap. Dan is overigens wel van belang dat de rollen van verschillende partijen helder worden onderscheiden. De interne toezichthouder hoort bij zijn toetsing van de *stakeholders*-dialoog onafhankelijk te zijn van klanten of andere externe partijen. Vanuit het oogpunt van zuiverheid zou het dan ook aanbeveling verdienen de verplichte huurdersvertegenwoordiging in de raad van toezicht te laten vervallen. Daar dient uiteraard tegenover te staan dat de professionalisering van interne toezichthouders een voldoende niveau heeft bereikt en dat de huurders elders adequaat bij de besluitvorming worden betrokken.

Transparantie en brede publieke verantwoording

Corporaties hebben de afgelopen jaren instrumenten ontwikkeld als visitaties, *benchmarks* en een gedragscode. Dergelijke instrumenten spelen een belangrijke rol in de bredere publieke verantwoording. Zoals is betoogd in het rapport *Verbreding van de publieke verantwoording* van de Algemene Rekenkamer dient dit los te worden gezien van de dialoog met *stakeholders*, van het toezicht op

rijksniveau en van het interne toezicht (Algemene Rekenkamer 2004b). Waar het in de dialoog met *stakeholders* gaat om het oppikken van omgevingssignalen en consultatie (met als doel breed gedragen kwaliteitsnormen te ontwikkelen) en in het toezicht om toetsing aan kwaliteitsnormen, heeft brede publieke verantwoording vooral een functie in de versterking van vertrouwen. Dit geldt zowel in de richting van externe *stakeholders* als in de richting van collega-corporaties. Dit werkt aanvullend op andere mechanismen, maar is niettemin belangrijk om de stabiliteit van het stelsel te bevorderen.

Zoals eerder is aangegeven, is de legitimiteit van de activiteiten van corporaties sinds de verzelfstandiging vaak omstreden geweest. Hoewel de hier voorgestelde koppeling tussen *exit*, *voice* en toezicht de legitimiteit zal bevorderen, is het onwaarschijnlijk dat waar zoveel goud blinkt iedereen tevreden kan worden gesteld. Juist daarom is het van belang dat corporaties investeren in instrumenten, waarmee ze bij hun omgeving vertrouwen wekken en openheid van zaken geven.

De afgelopen jaren is vanuit de brancheorganisatie een systeem van visitatie ontwikkeld dat bij de stichting Raeflex is ondergebracht. Daarnaast zijn *benchmarks* ontwikkeld, deels op initiatief van Aedes zelf, deels op initiatief van groepen corporaties. Aedes heeft een gedragscode ontwikkeld die is gekoppeld aan de Branchecode, de overkoepelende gedragscode van het Netwerk Toekomst Maatschappelijk Ondernemen, een verbond van brancheorganisaties op het terrein van huisvesting, onderwijs en zorg (Van Heffen-Oude Vrielink en Brandsen 2004). Het zelfregulerend potentieel van deze instrumenten is nog ongewis, maar zij spelen hoe dan ook een belangrijke rol in de informatievoorziening binnen de sector en die naar *stakeholders* toe. In dat opzicht hebben woningcorporaties, evenals veel andere non-profitinstellingen, een streepje voor op commerciële aanbieders. Transparantie laat zich in principe goed verenigen met de bedrijfsbelangen, wat de vitaliteit van het collectief bevordert. De sociale vervlechting op sectorniveau en binnen lokale netwerken biedt een stevige bedding voor de op- en uitbouw van vertrouwensrelaties.

Conclusie: een koppeling van exit, voice en toezicht

De logica van het door ons voorgestelde systeem is vergelijkbaar met die van een markt. Kenmerkend voor een goed werkende markt is dat er zekerheid is over de spelregels (waarop wordt geconcurreerd en hoe mag dat?) en onzekerheid over prestaties (kan de speler het winnen van zijn concurrenten?). Is er onzekerheid over de spelregels, dan leidt dat tot verminderde concurrentie en risicomijdend gedrag. Is er geen onzekerheid op het niveau van het spel, dan is er de kans dat de spelers weinig uitrichten. Het is daarom van belang de onzekerheid op het juiste niveau te leggen, ook waar van marktwerking in haar ideaaltypische vorm geen sprake is.

Op basis van deze overwegingen stellen wij een invulling van *governance* voor waarin *exit*, *voice* en toezicht aan elkaar worden gekoppeld in een duidelijke

onderlinge verhouding. Hierbij is er nadrukkelijk voor gekozen het zwaartepunt van sturing en verantwoording op organisatieniveau te leggen. Uitgangspunt is dat in het overleg tussen corporatiebestuur en *stakeholders* een beeld ontstaat, van de specifieke prestaties waarop het bestuur dient te worden afgerekend. Dit legt het normatieve fundament onder toekomstige beslissingen. De interne toezichthouder ziet toe op de kwaliteit van de dialoog en op de specificering van de uitkomsten naar toetsbare prestatieafspraken. Vervolgens kan de interne toezichthouder de bestuurder aan deze afspraken toetsen. Het is aan de sector zelf om zorg te dragen voor een zo volledig mogelijke informatievoorziening, zodat sprake kan zijn van een eerlijk toetsingsproces.

Ten slotte moet afrekening op prestaties verder invulling krijgen door het management sterker hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Immers, alleen nauwkeurig toezicht is in staat de afwezigheid van een betrouwbaar marktmechanisme op te vangen. Zo krijgt maatschappelijk ondernemerschap de evenwichtige invulling die het verdient. Het Rijk vervult in deze opzet een belangrijke rol met betrekking tot sectorbrede vraagstukken (zoals *matching*) en normatieve kaderstelling.

3.6 CONCLUSIE EN SAMENVATTING

De dynamiek van de volkshuisvesting wordt in belangrijke mate bepaald door haar voorraadkarakter. Het kostbare en duurzame karakter van woningen leidt ertoe dat productie slechts een klein deel van het totale aanbod uitmaakt. In deze voorraad ligt een kapitaal vermogen besloten. Wanneer sprake is van grootschalig collectief bezit ontstaan ongekende mogelijkheden om met kosten en baten te schuiven, zowel geografisch als door de tijd heen. Bij een grote en gevarieerde voorraad bestaat in principe de mogelijkheid deze als een *revolving fund* te laten functioneren, een zichzelf financierend fonds dat geen subsidiëring van buitenaf nodig heeft om in stand te blijven.

Geen enkel ander land lijkt zo goed toegerust om een dergelijke situatie te realiseren. Nederland kent een ongewoon grote sociale huursector die sterk is in haar voorraad, vermogen en verbindingen. De voorziening van sociale huurwoningen is voor het grootste deel in handen van private non-profitorganisaties, de woningcorporaties. Deze zijn aan het begin van de jaren negentig tijdens de bruteringsoperatie financieel verzelfstandigd en functioneren nu vrijwel zonder financiële steun van staatszijde. In het vermogen van de corporaties ligt zowel hun kracht als hun kwetsbaarheid: het biedt hun de mogelijkheid om verregaand autonoom te werk te gaan, maar de zeggenschap over het vermogen is vrijwel inherent betwist.

De woningvoorraad kan worden beschouwd als een *commonpool resource*, een collectieve voorraad waaraan individuele eenheden (woondiensten) kunnen worden onttrokken die vervolgens niet meer beschikbaar zijn voor andere actoren die afhankelijk zijn van dezelfde voorraad. Wanneer te veel aan deze voorraad wordt onttrokken, raakt hij uitgeput. De zorg voor duurzaam beheer zou

leidend moeten zijn in het volkshuisvestingsbeleid, willen ook toekomstige generaties huurders van de voordelen van deze bijzondere voorziening kunnen genieten. Er dienen dan ook institutionele waarborgen te bestaan die voorkomen dat het vermogen naar andere sectoren weglekt. De bestemmingsplicht op het vermogen en het private non-profitkarakter van de woningcorporaties zijn in dat opzicht in het verleden belangrijke factoren geweest.

Een belangrijke verstorende factor binnen het systeem is de breuk in de institutionele vormgeving tussen de huur- en de koopsector. Terwijl de sociale huursector wordt gekenmerkt door interne vervlechting, met sterke sectorinstituten en interne netwerken, kent de koopsector een lage organisatiegraad. Ook beleidsmatig zijn de verbindingen zwak, getuige het feit dat de belangrijkste beleidsinstrumenten voor beide sectoren bij verschillende ministeries zijn ondergebracht. Op dit moment lijken de huur- en koopsector op het niveau van de consument zelfs gescheiden markten te zijn, nu de doorstroming tussen de twee sectoren stagneert. Overbrugging van deze kloof vereist in de eerste plaats een eigendomsneutrale fiscale behandeling van de woning. Daarnaast kan zij worden overbrugd door meer te investeren in tussenvormen, die nu nog slechts een marginale rol vervullen.

De sector lijkt de afgelopen jaren te ontgrenzen: wonen wordt steeds minder uitsluitend vanuit het fysieke object gedefinieerd en steeds vaker gekoppeld aan allerhande vormen van dienstverlening. Deze ontwikkeling leidt tot een hoog niveau van innovatie en tot ontkokering van onderaf. Zij vereist echter in beleidsmatig opzicht duidelijke keuzes met betrekking tot de begrenzing van de sector. Enerzijds dienen harde kaders geplaatst te worden, om te voorkomen dat voor huisvesting bestemd vermogen aan de onderkant weglekt. Anderzijds dient binnen die kaders een grote mate van vrijheid te bestaan. In algemene zin geldt dat een terrein met een inflexibel product er wijs aan doet in andere opzichten juist in flexibiliteit te investeren.

Concreet betekent dit dat ruim baan moet worden gegeven aan hybride constructies, tussenvormen van huur en koop en innovatieve combinaties van verhuur en dienstverlening. In dat opzicht hebben de corporaties gedurende de afgelopen vijftien jaar een enorme slag gemaakt. Dit valt voor een belangrijk deel terug te voeren op het omvangrijke sociale kapitaal waarover zij beschikken. De sterke interne vervlechting van de sector en de wortels in lokale gemeenschappen zijn een belangrijke bron van innovatieve kracht. Door de algemene fixatie op de financiële kant van de sector wordt dit helaas vaak over het hoofd gezien.

Het huidige systeem van *governance* kent een aantal zwakke punten, die voorkomen dat de vermogens van de sector voldoende worden benut. Dit betreft om te beginnen de (her)verdeling van het financiële kapitaal (*matching*), die een verstorend element vormt in de discussie over institutionele vormgeving. Wil deze kwestie definitief worden beslecht, dan lijkt een sterker element van verplichting onvermijdelijk. Wat dat betreft kan de door de VROM-raad voorge-

stelde IMSV uitkomst bieden. Deze investeringsmaatschappij zou de mogelijkheid hebben om een heffing aan woningcorporaties op te leggen die vervolgens in de stedelijke herstructurering kan worden ingezet. Vrijstelling van de heffing is mogelijk wanneer corporaties kunnen aantonen dat zij zelf reeds hun verantwoordelijkheid in de herstructurering hebben genomen.

Een ander zwak punt betreft het besturend vermogen. De corporatiesector gaat gebukt onder de afwezigheid van positieve prikkels en een slepend legitimiteitstekort. Veel corporaties opereren in een risicoluwe omgeving, waardoor voortdurend de vraag wordt gesteld of hun middelen en mogelijkheden voldoende productief worden gemaakt. De markt is in dit opzicht een ontoereikend mechanisme. De oplossing moet worden gezocht in een harmonieuze combinatie van vormen van *voice* en toezicht. Het bij uitstek lokale karakter van de volkshuisvesting vereist specifieke normstelling op dat niveau.

Landelijke normen zoals geformuleerd in het BBSH moeten als kaderstellend en niet als richtinggevend worden beschouwd. Zij bakenen het terrein af, maar kunnen onvoldoende sturen binnen deze grenzen. In de toetsing van bestuurlijke beslissingen aan gespecificeerde normen heeft de interne toezichthouder een cruciale rol. Door hun kennis van de praktijksituatie, waarin corporatiebestuurders hun afwegingen maken, kunnen leden van het intern toezichthoudend orgaan prestaties adequaat toetsen. Dat vereist nog wel een forse professionaliseringsslag.

Met een sterkere nadruk op het interne toezicht wordt het probleem echter slechts gedeeltelijk opgelost. De volkshuisvesting heeft sinds de brutering een sterk technocratisch karakter gekregen. Er is op het moment geen natuurlijke *locus* voor normatieve discussie, wat ten koste gaat van de legitimiteit van beslissingen en van institutionele sectorarrangementen. Maatschappelijk ondernemerschap, zoals door Aedes wordt gepropageerd, kan alleen tot bloei komen wanneer beslissingen steunen op een expliciete consensus over de normstelling. Zo beschouwd moet *voice* als het centrale mechanisme in de volkshuisvesting worden aangemerkt.

Concreet moet men zoeken naar brede vormen van participatie, waar niet alleen huurdersorganisaties maar ook ongebonden burgers en andere institutionele partijen deel van uitmaken. Zo ontstaat de mogelijkheid om normatieve keuzes weer een duidelijke plaats te geven op het niveau waar deze keuzes dienen te worden gemaakt. Door dit element van *voice* nadrukkelijk te koppelen aan het interne toezicht krijgt het een institutionele verankering, zonder dat onduidelijkheid ontstaat over de uiteindelijke zeggenschap van het corporatiebestuur.

Worden de onevenwichtigheden in het *governance*-systeem aangepakt, dan krijgen de instituties in de Nederlandse volkshuisvesting een robuust karakter. Daarmee zou een in internationaal opzicht bijzonder arrangement behouden kunnen blijven, niet alleen voor huidige maar ook voor toekomstige generaties.

NOTEN

1 Omdat het nog niet zover is zullen we in deze studie gebruik blijven maken van de term volkshuisvesting.

2 Ontleend aan: J. van der Schaar 2003, *Wonen en woonbeleid. Markten, instituties en instrumenten*, Universiteit van Amsterdam/RIGO Research en Advies BV, versie 2 september 2003.

3 Overigens is recent het principebesluit genomen om de individuele huursubsidie eveneens bij het ministerie van Financiën onder te brengen.

4 Denk bijvoorbeeld aan bestuurlijk overleg tussen woningcorporaties over woonruimteverdeling of het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid; juridische constructies ten behoeve van fusievoorbereiding of vormen van collegiale financiering; deelneming in kabel-tv, centrale antenne-inrichting, monumentenzorg, enzovoort; zaken rond woningbeheer en/of makelaardij; projectontwikkeling.

5 Sinds 1988 is er aan zeventien toegelaten instellingen saneringssteun verleend. De grootste sanering was die van de woningcorporatie Nieuw Amsterdam in de Bijlmermeer.

6 Hierbij moet worden opgemerkt dat beide studies methodologisch geen hoogstandjes zijn, waardoor de resultaten met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

7 In het uiteindelijke wetsontwerp waarin de individuele koopbijdrage werd geregeld, de Wet bevordering eigenwoningbezit, zijn kooprecht, verkoopplicht en de gelijktijdige afroming van verkoopwinsten gesneuveld (Tweede Kamer, 1998-1999).

8 Voor een overzicht van verschillende *matching*-voorstellen in de volkshuisvesting, zie VROM-raad (2003), bijlage 1.

9 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 24508, nr. 56; Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 26508, nr. 52.

10 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2002-2003, Kamerstuk 28600, XI, nr. 38.

11 Zo is nog geen sprake van een heldere domeinafbakening. Er zijn nog altijd veel generieke regels die afstemming op de lokale situatie bemoeilijken. De positie van bewoners en hun relatie tot verhuurders blijft problematisch (adviesrecht of instemmingsrecht?). Ook in het toezicht op woningcorporaties ontbreekt nog het een en ander. Zo is er feitelijk maar één sanctie-instrument voorhanden, intrekking van de toelating, een wel erg zwaar middel. Het recht op zelforganisatie kan nauwelijks worden geëffectueerd door de hoge toetredingsdrempels.

4 GEZONDHEIDSZORG

T.E.D. van der Grinten en P. Vos

4.1 PROBLEEM- EN VRAAGSTELLING; DOMEINAFBAKENING

4.1.1 HET SPECIFIEKE VAN DE GEZONDHEIDSZORG

De samenleving heeft behoefte aan een goede volksgezondheid en zorg. Een gezonde bevolking, de bescherming tegen bedreigingen van de volksgezondheid en voorkoming van ongezondheid in de vorm van ziekte of beperking worden van groot belang geacht. Er is ook behoefte aan zorg bij ziekte, aan voorzieningen en zorgverleners die ziekten kunnen herstellen en die de gevolgen daarvan kunnen beperken of onherstelbare gezondheidsschade draaglijk kunnen maken.

Bij de roep om zorg gaat het niet alleen om de samenleving als collectief van burgers, maar ook om de individuele burger. Dit is voor het vervolg van belang: er is een collectief belang en daaruit vloeien publieke taken voort (bijvoorbeeld bescherming van de volksgezondheid). Er zijn daarnaast ook individuele belangen (een zelfstandig ondernemer wil bijvoorbeeld snel herstellen om zijn bedrijf te kunnen hervatten) en ook die genereren publieke taken (bijvoorbeeld het borgen van de toegankelijkheid van noodzakelijke zorg). De individuele belangen vormen gezamenlijk een collectief belang. De zorgvoorziening dient dus het individuele en het gemeenschappelijke belang. De burger kan het niet alleen, vindt gezondheidszorg een sociaal grondrecht en vraagt om overheidsbemoeienis. Die heeft haar basis in artikel 22 van de Grondwet: "De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid." Deze maatregelen hebben voor een belangrijk deel betrekking op het creëren van de voorwaarden waaronder anderen (zelfstandige beroepsbeoefenaren, particuliere zorginstellingen) zorg leveren (Boot en Knapen 2001). De overheid creëert de voorwaarden, anderen realiseren het resultaat.

Er is naast de Grondwet nog een bijzondere reden waarom de overheid in de gezondheidszorg intervenieert: vanwege de specifieke relatie tussen vraag naar zorg en aanbod van zorg. Deze specificiteit uit zich in marktimperfecties:

- een *aanbodgeïnduceerde vraag* naar zorg (informatieasymmetrie tussen aanbieder en vrager, onvoorspelbaarheid en gedeeltelijke onbeïnvloedbaarheid van ongezondheid);
- de *onbetaalbaarheid van de zorg* (financiële gevolgen van ongezondheid zijn voor veel mensen niet individueel te dragen; daar komt een interferentie van armoede en ongezondheid bij).

Wij tekenen hierbij aan dat overheidsbemoeienis en marktfalen elkaar beïnvloeden. Er is overheidsbemoeienis vanwege marktfalen, maar het omgekeerde is ook het geval (Schut 2003).

Achter deze gepercipieerde marktimperfecties ligt een algemene notie, een gedeelde waarde in de samenleving: in ziekte zijn wij gelijk, hij treft ons als een noodlot. En dus verzekeren wij ons voor de gevolgen van ziekte bij de overheid. Zij delegeert dit verzoek aan een systeem van sociale zekerheid, waarin representanten van organisaties van burgers de boventoon voeren. De zorg verschilt in dezen van bijvoorbeeld het onderwijs. In de zorgsector zien wij een collectief (alle burgers), een collectiviteit (een groep verzekerde burgers) en een individuele burger. En elk heeft zijn eigen belangen en introduceert een eigen dynamiek in het besturingssysteem.

De specifieke relatie tussen vraag naar en aanbod van zorg heeft geleid tot bijzondere sturingsmechanismen in de zorgsector. Deze mechanismen kennen aanbod- en vraaggerichte onderdelen. Deze kan men beschrijven vanuit een vraagperspectief. Maar vraagsturing is geen eenduidig begrip (Van der Kraan 2001), het verdient conceptuele verheldering. Minstens drie typen kunnen worden onderscheiden (Van der Grinten 2001): sturing *van* de vraag, sturing *op* de vraag en sturing *door* de vraag.

Het eerste type, sturing *van* de vraag, is in feite niet veel meer dan 'verpakte aanbodregulering'. Men bouwt prikkels in om rekening te houden met de vraag, maar wel binnen de kaders van aanbodregulering. Daarmee wordt ook de vraag naar zorg gestuurd, althans er wordt gepoogd dat te doen.

Er is sprake van sturing *op* de vraag als organisaties of instanties namens de eindgebruikers van de zorg (patiënten/consumenten) zorg inkopen, leveren of financieren. Deze rol van zaakwaarnemer werd traditioneel vooral vervuld door hulpverleners (bijvoorbeeld de huisarts) en de overheid. Gaandeweg zijn ook anderen zich als zaakwaarnemers van de patiënt/consument van zorg gaan manifesteren: zorgverzekeraars, indicatieorganen, claimbeoordelaars en anderen.

Ten slotte is er de 'echte' vraagsturing, de sturing *door* de vraag. Hier zijn het de eindgebruikers zelf die de zorg sturen, bijvoorbeeld met een persoonsgebonden of persoonsvolgend budget. De door de gebruiker geuite vraag is leidend voor het aanbod van zorg.
Men kan vaststellen dat anno 2004 de sturing *van* en *op* de vraag domineren (Kasdorp 2004b). In feite is aanbodregulering nog steeds het dominante sturingsconcept.

4.1.2 PUBLIEKE BELANGEN IN DE GEZONDHEIDSZORG

Voor een 'publiek belang' geldt dat de overheid verantwoordelijk is voor de realisatie ervan, dat wil zeggen voor het borgingsinstrumentarium. De overheidsverantwoordelijkheid voor de gezondheidszorg richt zich specifiek op drie clusters van publieke belangen: de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van de zorg. Deze belangen zijn een afgeleide van de eerdergenoemde volksgezondheidsopdracht die de Grondwet aan de overheid stelt. Er wordt van uitgegaan

dat de overheid aan deze opdracht voldoet als zij het recht van de burger op een kwalitatief verantwoorde, toegankelijke en doelmatige gezondheidszorg garandeert. 'Kwalitatief verantwoord' is hetgeen door professionele standaarden wordt gedekt, waarbij vooral wordt gelet op de effectiviteit, veiligheid en patiëntgerichtheid van de zorg. 'Toegankelijk' is de zorg als die financieel en fysiek beschikbaar en bereikbaar is. En 'doelmatig' slaat zowel op de beheersing van het totaal van de collectieve middelen die voor de gezondheidszorg ter beschikking worden gesteld als op de eis dat er efficiënt (zowel in technische, allocatieve als dynamische zin) met deze middelen wordt omgesprongen (VWS 2001; Breit 2003).

Deze constellatie van te borgen publieke belangen bevat collectieve en individuele elementen, waartussen in de loop der tijd accentverschuivingen zijn opgetreden. De belangrijkste accentverschuiving is die naar meer patiëntgerichtheid en innovatie, twee uitingen van het publiek belang 'kwaliteit van het zorgaanbod'. Lag in de jaren tachtig en negentig de nadruk van het overheidsbeleid op de beheersing van de collectieve uitgaven, tegen het einde van de twintigste eeuw verschoof het accent in het beleid naar meer patiëntgerichtheid en innovatie. Deels was dit een door rechterlijke uitspraken en publieke opinie afgedwongen accentverschuiving, deels was het een logische, zij het wat verlate, reactie op een algemene ontwikkeling in de samenleving.

Het accent in het overheidsbeleid kwam meer te liggen bij responsiviteit van het zorgaanbod. Door deze accentverschuiving liep de spanning tussen de te borgen publieke belangen op. Deze spanning – in het bijzonder die tussen kwaliteit en toegankelijkheid enerzijds en kostenbeheersing anderzijds – bestond al en is in feite inherent aan collectieve arrangementen. Tussen 1980 en 2000 zag de overheid kans deze spanning politiek en beleidsmatig binnen aanvaardbare grenzen te houden. Sindsdien lijkt deze spanning steeds sterker het overheidsbeleid te bepalen en soms zelfs te verlammen (WRR 1997).

Dit belangenconflict, sinds 1980 sluimerend, sinds het einde van de vorige eeuw geactiveerd, is van wezenlijk belang voor de besturing van de gezondheidszorg. Het bepaalt de keuze voor en het functioneren van het *governance*-model. Aan het einde van dit hoofdstuk komen wij hierop terug.

4.1.3 PROBLEMEN EN VRAGEN

De zorgsector ziet zich voor twee taken gesteld: het dienen van publieke belangen én het honoreren van individuele preferenties. Het is steeds minder vanzelfsprekend dat deze twee taken parallel lopen in hun uitvoering. Het bestuur van de zorgsector zal desondanks de tweeledige taakstelling moeten realiseren. Het zal dus de voorwaarden moeten creëren om de oplopende spanning tussen de taken beheersbaar te houden. Dit vereist een ander samenstel van *checks and balances*.

Op dit moment doen zich drie soorten problemen voor in de besturing van de zorgsector.

Provisieproblemen
Enerzijds is er onduidelijkheid bij overheid en samenleving over de (aard van de) kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van zorgproduct en zorgproces, over de rolverdeling terzake en over de vraag of deze drie wel verenigbaar zijn. Anderzijds bestaat er onduidelijkheid bij instellingen en professionals over wat overheid en samenleving precies van hen verwachten.

Vraagproblemen
Een reële vraagzijde ontbreekt: zorgconsumenten hebben geen sturingsbevoegdheden, -competenties en -macht; zaakwaarnemers van diverse pluimage (bijvoorbeeld de verzekeraars) treden op namens de zorgconsument, maar zijn daartoe steeds minder maatschappelijk gelegitimeerd. Kernpunt is hier: de mate waarin tegemoet kan worden gekomen aan de maatschappelijke behoefte (lees: behoefte van de samenleving én van de burger).

Sturingsproblemen
Er is geen aan de gewijzigde omstandigheden aangepast sturingsconcept. Er is een onduidelijke mengeling van overheidsbemoeienis, marktwerking en zelfregulering. In het sturingsinstrumentarium zijn vraag- en aanbodgerichtheid niet goed uitgewerkt en met maatregelen omkleed. Een belangrijk maar nog grotendeels oningevuld toetsingskader voor het sturingsmodel is de *performance* van de sector, van het zorgstelsel in relatie tot de publieke investeringen.

Deze problemen brengen ons tot een algemene vraagstelling voor deze achtergrondstudie: is de sturing van de zorgsector, de sturing van het aanbod en de sturing door de vraag, in één *governance*-systeem te verenigen en zo ja, hoe? Onder *governance*-systeem verstaan wij hier: de verzameling van de posities en rollen van de sleutelactoren, hun onderlinge betrekkingen en transacties en de institutionele *checks and balances* die deze betrekkingen en transacties reguleren.

Van deze algemene vraagstelling leiden wij drie specifieke vragen af:
1 *Op de provisiedimensie:* hoe verhoudt het maatschappelijke doel van de zorgverlening (geoperationaliseerd in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en kostenbeheersing) zich tot enerzijds de doelmatigheid van de zorgorganisaties en anderzijds de professionele normen en waarden en wat betekent dit voor de kwaliteit van de te leveren zorg?
2 *Op de vraagdimensie:* hoe kan de zorgconsument controleren of de zorgproducent de juiste afweging maakt tussen consumentenpreferenties, organisatie- en professiebelangen en de publieke belangen en hoe kan hij de afweging beïnvloeden?
3 *Op de institutionele dimensie:* welke betekenis hebben de institutionele kaders van de zorgsector voor de sturing van de zorgverlening op zowel sector- als organisatieniveau? Een subvraag luidt in dit verband: moet de zorgsector een specifiek regime hebben voor toezicht, verantwoording, *monitoring* en zelfregulering en wat zou de aard van dat regime moeten en kunnen zijn (publiek of privaat), mede gelet op de ontwikkelingen in de Europese Unie (EU)?

4.1.4 HET OBJECT VAN STUDIE: DE GEZONDHEIDSZORG

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) karakteriseert de maatschappelijke dienstverlening – en daarmee de zorgsector – als hybride, als zwevend tussen markt en overheid. Het hybride karakter hangt samen met de dubbele taakstelling: collectief én individugericht. En dat brengt weer specifieke *governance*-problemen met zich mee die om een oplossing vragen.

Nu bestaat de gezondheidszorg uit een aantal 'deelmarkten', die te typeren zijn met behulp van de voor de deelmarkt dominante stoornis of ziekte (RVZ 2000):

1 een potentiële ziekte of stoornis (bijvoorbeeld een besmettelijke ziekte);
2 een aangeboren, erfelijke of vroeg verworven stoornis, al dan niet gevolgd door een blijvende beperking (bijvoorbeeld het syndroom van Down);
3 een chronisch verlopend ziektebeeld (bijvoorbeeld reuma);
4 een niet-acute, niet-levensbedreigende herstelbare ziekte (bijvoorbeeld botbreuk);
5 een acute, levensbedreigende ziekte met vooralsnog onzekere afloop bijvoorbeeld traumata).

De eerstgenoemde deelmarkt heeft preventie als dominante interventie, op de andere vier zijn dat *cure* en *care*, dat wil zeggen behandeling en verpleging en verzorging.

De karakterisering als 'hybride' is vooral van toepassing op de 'zorgverlening', minder op de preventie. De zorgverlening omvat twee van de drie centrale functies van de gezondheidszorg, te weten het herstellen van gezondheidsschade en het draaglijk maken van onherstelbare gezondheidsschade (*cure* respectievelijk *care*). De preventie (of volksgezondheid) richt zich op de derde centrale functie in de sector: het voorkomen van gezondheidsschade, onder meer door het bevorderen van gezondheid. De *cure*- en de *care*-onderdelen van de gezondheidszorg dragen sterk een hybride karakter. De *governance* van deze onderdelen is dan ook specifiek en problematisch. Dit geldt veel minder voor het onderdeel preventie en volksgezondheid, dat van oudsher overwegend overheidsgestuurd is en daarmee niet hybride is (Van der Maas en Mackenbach 2004).

Daarom concentreert dit hoofdstuk zich op de *cure*- en de *care*-onderdelen van de gezondheidszorg. Grosso modo betekent dit een keuze voor de delen van de gezondheidszorg die worden gefinancierd door verzekeringen. Dit zijn de tweede tot en met de vijfde deelmarkten.

4.1.5 LEESWIJZER

Paragraaf 4.2 schetst de gezondheidszorg op de drie dimensies die door de WRR worden onderscheiden: provisie, vraag en instituties. Vervolgens biedt paragraaf 4.3 een overzicht van de historische ontwikkeling van het *governance*-systeem van de gezondheidszorg. Na deze twee vooral beschrijvende paragrafen begeven

we ons in een nadere analyse van de sturingsproblemen en oplossingen (paragraaf 4.4). De uitkomsten van deze analyse vormen de basis voor het antwoord op de algemene vraag en op de vier specifieke vragen van deze studie, uitmondend in een schets van *good governance* voor de gezondheidszorg (paragraaf 4.5). De adequate en bestendige regulering van de inherente spanning tussen de drie logica's – en deels ook daarbinnen – is de toetssteen voor *good governance*. Het vinden van die toetssteen, dat wil zeggen het vinden van aanknopingspunten voor de houdbaarheid van het *governance*-systeem in het licht van de (te verwachten) ontwikkelingen van de gezondheidszorg, is de ambitie van deze studie.

4.2 PLAATSBEPALING EN KENMERKEN VAN DE ZORGSECTOR

4.2.1 ZORG EN ZORGVERLENERS

Als men de zorgsector wil karakteriseren in termen van structuur, product en vraag, ontkomt men niet aan het gebruik van woorden als complex, omvangrijk en grenzeloos (Boot en Knapen 2001; Van der Grinten et al. z.j.).

De interne complexiteit

De zorgsector kent een zeer complexe interne constellatie van functies, doelgroepen en middelen. De complexiteit komt tot uiting in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Functies, doelgroepen en middelen in de gezondheidszorg

	Uitwerking	*Voorbeelden*
1. Functies	a. Voorkomen van gezondheidsschade b. Herstellen van gezondheidsschade c. Draaglijk maken van onherstelbare gezondheidsschade	Vaccinatie van kinderen Operatieve ingreep in ziekenhuis Opvang en verpleging demente bejaarden
2. Doelgroepen	a. Naar leeftijd: jeugdigen; volwassenen; ouderen b. Naar aandoening: lichamelijk; psychisch; verstandelijk/zintuiglijk	Kinder- en jeugdpsychiatrie; verloskunde; verpleeghuis Reuma; depressie; ernstige cognitieve beperking
3. Middelen	a. (Para)medisch; verpleegkundig; maatschappelijk b. Generalistisch; specialistisch c. Ambulant/extramuraal/eerstelijns; intra- of semimuraal/residentieel d. Zorg; wonen; welzijn	Arts; verpleegkundige; maatschappelijk werkende Huisarts; medisch specialist Gezondheidscentrum; ziekenhuis Psychiatrische behandeling; beschermd wonen; begeleid werken

In de dienstverlening van de gezondheidszorg kunnen twee subniveaus worden onderscheiden:
a de zorgrelatie;
b de zorgorganisatie.

Ad a. De zorgrelatie
De relatie tussen een zorgvrager en een professionele zorgverlener, het primaire proces, is de basale twee-eenheid in de gezondheidszorg. Simplificerend is dat het contact tussen patiënt en dokter in de spreekkamer. Voor het provisieniveau is het van belang dat de zorgrelatie is belegd met professionele autonomie of verantwoordelijkheid. In de praktijk van de gezondheidszorg betekent dit dat een in het algemeen hoogopgeleide zorgprofessional een kennisintensief product verstrekt aan een zorgvrager die een kennisachterstand heeft en die beperkt is in zijn keuzemogelijkheden. Dit genereert een bijzondere afhankelijkheidsrelatie, waarin vertrouwen een grote rol speelt.

Essentieel is dat deze afhankelijkheid en dit vertrouwen bepalend zijn voor de andere processen op dit niveau én voor de processen op de andere niveaus. In de spreekkamer ontstaan als het ware de oplossingen, maar ook de problemen. De beslissingen die daar worden genomen, hebben gevolgen voor andere actoren. Zo worden de kosten grotendeels bepaald door de in de spreekkamer gegenereerde productie. In zijn zuiverste vorm zien wij het professionele subniveau in de zelfstandige praktijkvoering van huisartsen, tandartsen, apothekers, fysiotherapeuten enzovoort, maar ook in het algemeen ziekenhuis. Daarin heeft de medisch specialist een bijzondere positie, die qua autonomie niet te vergelijken is met die van een professional in het bedrijfsleven. Dit brengt ons bij het tweede subniveau.

Ad b. De zorgorganisatie
In de meeste gevallen is de zorgprofessional werkzaam in het georganiseerde verband van een zorgorganisatie. Deze is voorwaardenscheppend, maar kan in de gezondheidszorg ook deel uitmaken van het primaire proces. Een strikt onderscheid tussen het primaire (professionele) en het secundaire (ondersteunende) proces is niet altijd te maken. Er doen zich globaal gesproken vier verschijningsvormen van de zorgorganisatie voor:

- De zelfstandige beroepsuitoefening: een solopraktijk of een monodisciplinair professioneel netwerk. Het betreft in principe extramurale zorgverlening. Voorbeeld: een huisartsenpraktijk, een zelfstandig gevestigd psychiater of een groepspraktijk van verloskundigen.
- Een multidisciplinaire zorgorganisatie die extramurale zorg verleent. Er kan sprake zijn van dienstverband, er is in de regel een managementstructuur. Voorbeeld: een thuiszorgorganisatie of een wijkgezondheidscentrum.
- De (medische of verpleegkundige) maatschap, wier leden structureel werkzaam zijn in een ziekenhuisorganisatie, die deels een facilitair bedrijf is, deels een zorgverlenende instantie. De zorg wordt extramuraal of intramuraal verleend.

- De zorginstelling die professionals in dienst heeft. Zorgprofessional en zorgorganisatie vormen een eenheid: de professionele organisatie. Voorbeeld: een verpleeghuis of een psychiatrisch ziekenhuis. De zorg wordt intramuraal verleend, waardoor capaciteit, benutting en personele inzet een onlosmakelijk geheel vormen.

Dit zijn vier standaardmengvormen van professie en organisatie. Het zijn ook vier gradaties van afhankelijkheid tussen de professional en zijn organisatorische omgeving. Dit is een wederzijdse afhankelijkheid van de professionele besluitvorming (inzake preventie, indicatie en zorg) en de besluitvorming over de daarvoor noodzakelijke middelen (kosten, apparatuur, personeel, gebouwen en kennis). In de zelfstandige beroepsuitoefening is de professional ondernemer, in de instelling is hij werknemer.

De verhouding tussen de zorgprofessional en de zorgorganisatie ontwikkelt zich in twee tegengestelde richtingen. Enerzijds zien wij de organisatiegraad van de zorgverlening toenemen, mede onder druk van externe omstandigheden: technologisering, kennismanagement, specialisering. Het Geïntegreerd Medisch Specialistisch Bedrijf is daarvan een voorbeeld. Anderzijds zien wij het aantal zelfstandig gevestigde zorgprofessionals toenemen, in een solopraktijk, in groepsverband of in een kleinschalige setting als de privé-kliniek.

In beide subniveaus worden de cruciale keuzen en beslissingen genomen in de spreekkamer van de dokter. Verwacht wordt dat hij op basis van zijn professionele standaarden autonoom handelt. Dat wil zeggen dat hij uiteindelijk zelfstandig een afweging maakt tussen de inhoudelijke aspecten en de organisatie- en bekostigingsmotieven. Daar komt bij dat kwaliteit, innovatie en doelmatigheid tot op zeer grote hoogte voorbehouden zijn aan de zorgaanbieders. Met andere woorden: de responsiviteit van de zorg – in toenemende mate een beslissend criterium voor *performance* – en de doelmatigheid (en daarmee deels ook de betaalbaarheid) liggen geheel in handen van de zorgaanbieder. De overheid bevindt zich in een afhankelijke positie en kan hier in feite niet in sturen. Dit laatste geldt ook voor de verzekeraar.

De omvang

De zorgsector heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een van de grootste onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening. De omvang laat zich afmeten aan het budget, aan het personeelsbestand en aan het aantal instellingen. In tabel 4.2 zijn deze kerngegevens gekwantificeerd.

Als de zorgsector in het huidige tempo doorgroeit, zal zijn budget aan het einde van deze kabinetsperiode (2007) waarschijnlijk het grootste zijn in de collectieve sector, groter dus dan dat van de sociale zekerheid. De werkgelegenheid is inmiddels zo gegroeid (naar verwachting circa één miljoen werkzame personen over vier jaar) dat ook die een vitaal aandachtsgebied is voor de overheid en voor de sociale partners (denk aan salariskosten, opleidingen, arbo en personeelsvoor-

Tabel 4.2 De omvang van de zorgsector (2002)

Kosten (= budget) per jaar	€ 44 miljard (bruto BKZ-uitgaven), waarvan € 2,3 miljard eigen betalingen	Groei per jaar circa 10%
Personeel	900.000 werkzame personen (720.000 FTE), inclusief welzijn enz.; hiervan is circa 50% arts, verpleegkundige en verzorgende of paramedicus; 24% werkt niet in het primair proces, waarvan circa 6% in het management	Groei per jaar circa 2% à 3%
Instellingen	3100, inclusief welzijn en woonfuncties	Krimp per jaar circa 1% à 2%

Bronnen: OSA (2002); VWS (2003)

ziening). In fulltime equivalenten (FTE's) uitgedrukt, vormt de arbeidsmarkt voor zorg en welzijn bijna 13 procent van de Nederlandse arbeidsmarkt in zijn totaliteit. Uitgedrukt in banen is dit zelfs 15 procent (VWS 2003). Het is duidelijk dat enorme maatschappelijke en publieke belangen met de zorgsector zijn gemoeid.

De uitgestrektheid

De gezondheidszorg omvat een zodanig divers scala van diensten en voorzieningen dat hij onvermijdelijk verweven is met andere vormen van maatschappelijke dienstverlening:

- het ouderenbeleid (bijvoorbeeld de relatie tussen verpleeghuis en zelfstandig wonen);
- het jeugdbeleid (bijvoorbeeld de relatie tussen jeugdpsychiatrie en strafrecht);
- maatschappelijk werk en opvang (bijvoorbeeld in de dak- en thuislozenzorg);
- wonen en werken (bijvoorbeeld bij beschermd wonen in relatie tot de sociale werkvoorziening);
- justitie (bijvoorbeeld in de verslavingszorg);
- onderwijs (bijvoorbeeld in de academische centra/topklinische zorg).

De gezondheidszorg dringt soms diep door in de rest van de samenleving en kan daarin een grote invloed hebben op de betrokkenen. Tegelijkertijd dringt de samenleving soms diep door in de zorgsector. Deze permeabiliteit van zijn grenzen is overigens een betrekkelijk nieuw verschijnsel. Tot circa 1980 was de zorgsector vrij geïsoleerd: een immuniteit (Schnabel 1988) in een toen toch al open samenleving.

De permeabiliteit van de grenzen van de gezondheidszorg doet zich voor op ten minste zes terreinen:

1 ICT;
2 zelfstandigheid en autonomie patiënt;
3 arbeid, beroepen en opleidingen;

4 juridisering van de zorgrelatie;
5 veiligheid(sbeleid);
6 Europese eenwording.

Ad 1. ICT
ICT-toepassingen spelen een steeds belangrijkere rol in de bedrijfsvoering van zorginstellingen (patiëntenlogistiek, financieel berichtenverkeer), maar gaandeweg ook in de patiëntenzorg (*e-healthcare*, *telemedicine*, *cam care*). Wat de patiëntenzorg betreft, gaat het om preventie en voorlichting (gezondheidsadviezen aan risicogroepen in de thuissituatie met behulp van internet), om acute en reguliere medische behandeling (*monitoring*, diagnostiek en advies op afstand van diabetespatiënten), en om verpleging en verzorging (*cam care* in de thuiszorg). Uit onderzoek blijkt dat deze ontwikkelingen door zieken, gezonden en risicogroepen zeer op prijs worden gesteld (RVZ 2003c).

Ad 2. Zelfstandigheid en autonomie patiënt
Mensen met een beperking als gevolg van een stoornis en chronisch zieken benadrukken in toenemende mate het belang dat zij hechten aan zelfstandig leven en werken en aan autonomie bij beslissingen over ziekte. De gezondheidszorg zou hen hierin moeten bijstaan. Net als bij ICT ziet men hier dat algemene preferenties en waarden (bijvoorbeeld zelfbepaling) de betrekkingen in de gezondheidszorg beïnvloeden (Coulter 2002).

Ad 3. Arbeid, beroepen en opleidingen
Ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt ziet men, zij het vertraagd, terug in de gezondheidszorg. Steeds meer vrouwen worden arts en zij zijn ook langere tijd als zodanig werkzaam. Mede hierdoor neemt het aantal parttime werkzame dokters toe en dit verandert op zijn beurt de inrichting van de zorgorganisatie. De gezagsverhoudingen in het medisch beroep veranderen. Men ziet langzamerhand ook in de gezondheidszorg de aandacht voor HRM-beleid (onder meer loopbaanontwikkeling voor zorgprofessionals) toenemen. Verder verandert onder invloed van demografische ontwikkelingen de taakverdeling tussen beroepen in de gezondheidszorg: er is een taakherschikking tussen bijvoorbeeld artsen en verpleegkundigen (Commissie-Meyboom 2002; RVZ 2003b).

Ad 4. Juridisering van de zorgrelatie
De in de samenleving al langere tijd waarneembare juridisering van de betrekkingen tussen aanbieders en afnemers van diensten treedt ook in de gezondheidszorg op. De patiënt die zich gedupeerd voelt, vindt de weg naar de rechter en weet zich, blijkens uitspraken in de laatste vijf jaar over wachttijden en over kwaliteit van zorg, ook gesteund door de rechter. Eigen betalingen, een betrekkelijk recent fenomeen in de gezondheidszorg, dragen waarschijnlijk bij aan de wens van de patiënt waar voor zijn geld te krijgen. De groei van het aantal verzoeken om een *second opinion*, die soms worden vergoed door de zorgverzekeraar, is hiervan ook een symptoom. In zijn algemeenheid bevordert het stijgend kennisniveau in Nederland deze juridisering. Zo wordt de kenniskloof

tussen arts en patiënt bij een aantal patiëntengroepen kleiner. Het verschijnsel van de 'protoprofessionalisering' (De Swaan 1986), dat bij bijvoorbeeld diabetes- en psychotherapiepatiënten optreedt, illustreert dat.

Ad 5. Veiligheid(sbeleid)
Veiligheid staat sinds een aantal jaren hoog op de politieke agenda. Het gaat dan om de bestrijding van terrorisme (aanslagen), voorkoming van ongevallen en rampen ('Volendam', 'Enschede', 'Eindhoven'), handhaving van de openbare orde (verslaafden of psychiatrische patiënten op straat of op het politiebureau) en het tegengaan van agressie (jegens vrouwen en kinderen, jegens verplegend en verzorgend personeel). De samenleving vraagt van de gezondheidszorg een bijdrage aan het veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld bij de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (RVZ 2004b). Omgangsvormen uit de samenleving worden in de gezondheidszorg geïntroduceerd (bijvoorbeeld veeleisend gedrag van de patiënt bij de eerstehulpafdeling). En de samenleving draagt de gezondheidszorg op zijn patiënten zo te behandelen dat er geen overlast optreedt (bijvoorbeeld bij TBS-patiënten en bij verslaafden).

Ad 6. Europese eenwording
De afgelopen jaren ziet men stap voor stap de invloed van de EU op de gezondheidszorg toenemen. Die invloed was er al op terreinen als de infectieziektebestrijding en de handel in bloedproducten. Hij doet zich nu ook voor in de pa-tiëntenzorg. Zo bevordert het Europees recht het grensoverschrijdende patiëntenverkeer en de mededinging (McKee et al. 2004).

Op deze zes terreinen zien wij de samenleving de gezondheidszorg binnentrekken. Het omgekeerde is ook het geval. Voorbeelden daarvan zijn de al genoemde protoprofessionalisering, de *media exposure* van ziekten, het toenemend belang van gezondheid als voorwaarde voor maatschappelijk succes en de rol die daarbij van de gezondheidszorg wordt geëist.

4.4.2 VRAAG EN VRAGERS

De stakeholders
De zorgsector kent vele *stakeholders*. Zij spelen, al naar gelang de omstandigheden, wisselende rollen. De drie klassieke *stakeholders* vormen met elkaar al een onoverzichtelijk geheel van deels strijdige rollen en belangen. Tabel 4.3 laat dit zien.

Naast de drie klassieke *stakeholders* dienen zich nieuwe aan:
- *Werkgevers en werknemers:* de eersten als cofinanciers van de zorg (50% van de premie), de laatsten bij collectieve contracten. Verder hebben werkgevers en werknemers belang bij een goed toegankelijke maar ook *outreaching* zorg in verband met de preventie van ziekteverzuim.
- *Banken:* als kapitaalverschaffers van het zorgaanbod zijn ook zij cofinancier van de zorgsector en hebben zij dus investeringsbelangen.

Tabel 4.3 Stakeholders en hun rollen en posities

Stakeholder	Rol	Positie
1. Zorgconsument	Patiënt	Curatief Gehandicapt
	Verzekerde	Ziekenfonds Particulier
	Premiebetaler	Premiebetaler/burger
2. Zorgaanbieder	Zorgprofessional	Zelfstandig gevestigden In loondienst
	Zorginstelling	*Cure* *Care* Intramuraal Geïntegreerd
3. Zorgverzekeraar	Ziekenfonds	Regionaal Landelijk
	Particuliere verzekeraar	Zorg Algemeen (zorg, leven, schade)

- *Het lokaal bestuur:* vooral gemeenten hebben zelf zorgtaken en zijn voorts afhankelijk van de zorgsector voor bijvoorbeeld de dak- en thuislozenzorg of de verslavingszorg; zij dienen de lokale belangen van hun burgers.
- *De nationale economie:* kabinet, parlement en sociale partners eisen van de zorgsector beheersing van de uitgavengroei in de collectieve sfeer. Het belang is hier de concurrentiepositie van de Nederlandse economie en in meer praktische zin de EMU-afspraken. Verder is de zorgsector voor de arbeidsmarktpolitiek een belangrijk aandachtspunt geworden (personeelsvoorziening, loonontwikkeling).

Velen presenteren zich als *stakeholder* van de zorgsector. Zij brengen allen hun claims in. Die zijn, zoals gezegd, onderling lang niet altijd te verenigen. Inmiddels is de zorg voor hen een zwaarwegend belang geworden dat uitgedrukt wordt in geld, in menskracht of in gezondheidswinst. Zij zullen in de gegeven situatie vaak niet veel meer kunnen doen dan hindermacht uitoefenen. In de praktijk betekent dit dat zij veranderingen altijd zullen toetsen aan het eigenbelang. Draagt een verandering daaraan bij? Zo niet, dan zal men handhaving van de status-quo als de minst slechte optie nastreven.

Patiënten, consumenten, burgers

Aan de vraagzijde onderscheiden wij een vijftal rollen. Deze zijn in tabel 4.4 samengebracht. Per rol zijn de kenmerken, de belangen en de representanten

Tabel 4.4 Vragersrollen met hun kenmerken, belangen en representanten

Rol	Rol kenmerk	Specifiek rolgebonden belang	Representanten
Burger	Belastingbetaler; lid van *civil society*; gezond; collectief	- Gematigde kostenontwikkeling - Doelmatigheid; *return on investment*: kwaliteit en toegankelijkheid - Een gezonde samenleving: *public health* - Risicosolidariteit (voor lagere inkomens ook inkomenssolidariteit)	- Parlement - Consumentenbond
Verzekerde	Calculerend premie-betaler; gezond; collectiviteit (van verzekerden)	- Profijt van premie - Keuzemogelijkheden ten aanzien van pakket - Verzekeraar koopt in en bemiddelt - No-claimkorting; eigen risico in plaats van eigen bijdragen; eventuele risicoselectie	- Verzekerdenraad - Consumentenbond
Zieke	Zorgconsument/klant; verantwoordelijke patiënt; tijdelijk ongezond; individu (soms groep)	- Tijdige en adequate zorg en zo spoedig mogelijk herstel - Hoge responsiviteit van zorg-aanbod, onder meer innovatie tegen hogere lasten - Keuzemogelijkheden, informatie - Eventueel grensoverschrijdende zorgconsumptie - Risicosolidariteit	- Nationaal Patiënten/ Consumenten Federatie (NPCF); - Categoriale patiënten-verenigingen - Zorgverzekeraar
Gehandicapte	Zorgafhankelijke burger met beperkingen; permanent ongezond; individu (of groep)	- Ondersteuning bij maatschappelijke participatie - Keuzemogelijkheden, zorg-inkoop door middel van persoonsgebonden budget (PGB) - Risico- en inkomenssolidariteit, geen eigen bijdragen en no-claimkorting - Geen risicoselectie	- NPCF; Gehandicapten Raad; Ouderenbonden; - Regionale Patiënten/ Consumenten Platform; - Cliëntenraden - PGB-organisatie - Gemeente - Zorgkantoor - Mentor/curator
Werknemer	Werkende of kleine zelfstandige; gezond of (tijdelijk) arbeidsongeschikt; collectiviteit/groep	- Lage premie, maximale aanspraak door middel van collectief contract - Snelle verstrekking van zorg - Arbeid- en ziektegerichte zorg - Preventie van ziekteverzuim - Groepsgebonden solidariteit	- Werkgever - Vakbonden

gespecificeerd. De tabel laat zien dat de specifiek rolgebonden belangen niet overeen behoeven te komen, dat zij zelfs onderling strijdig kunnen zijn. De belangen van de (gezonde) burger/belastingbetaler behoeven bijvoorbeeld niet identiek te zijn aan die van de zieke. Het is afhankelijk van een aantal voorwaarden – informatievoorziening, lastendruk, kwaliteit van de dienstverlening, keuzemogelijkheden – of dit tot belangenconflicten leidt. En dat bepaalt de mate van inkomens- en/of risicosolidariteit waartoe de burger bereid is.
In de kolom representanten is een selectie opgenomen die illustreert dat velen de vraagzijde kunnen vertegenwoordigen.

Patiëntenrecht en patiëntenparticipatie in zorg en verzekering
Nederland kent een uitgebreid weefsel van wetten en regels op de terreinen patiëntenrecht en patiëntenparticipatie en steekt daarmee gunstig af tegen de meeste andere EU-lidstaten. De juridische benadering (de patiënt als slachtoffer) is dominant, de marktbenadering (de patiënt als klant) niet. Tabel 4.5 biedt een overzicht van de voorzieningen en regelingen voor de rechten van patiënten en hun participatie in het hulpverleningsproces (zie verder ZonMw 1999; 2000a; 2000b).

Tabel 4.5 Voorzieningen en regelingen inzake patiëntenrecht en -participatie

In de zorgverlening (privacy, rechtsbescherming, informatie, klachtrecht):
- Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst
- Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
- Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ)
- Wet mentorschap

In de zorgverzekering (inspraak verzekerden, bezwaar en beroep, zorginkoop):
- Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), Ziekenfondswet, College voor Zorgverzekering
- Verzekerdenraden bij een aantal zorgverzekeraars
- Persoonsgebonden budget

Medezeggenschap en participatie in zorginstellingen en regio's:
- Wet medezeggenschap cliënten zorgsector
- Regionale patiënten/consumentenplatforms
- Informatie- en Klachtenbureau Gezondheidszorg

Algemene/landelijke belangenbehartiging:
- Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie
- Gehandicapten- en Chronisch Zieken Raad
- Categoriale patiëntenverenigingen

Uit het voorgaande kan men concluderen dat de positie van de zorgvrager het sterkst is in de zorginstellingen, in het bijzonder de AWBZ-gefinancierde instellingen (verpleeg- en verzorgingshuizen, enz.). Zijn positie in de zorgverlening is

redelijk, in vergelijking met andere landen, maar niet optimaal. In het kwaliteitsbeleid van beroepsgroepen en van zorginstellingen heeft de zorgvrager in feite geen positie. Hetzelfde geldt grosso modo voor de zorginkoop of -contractering als heeft de introductie van het PGB de positie (koopkracht) van de zorgvrager wel aanzienlijk versterkt. In de prijsstelling kan de zorgvrager geen rol spelen. In het algemene zorgbeleid – landelijk of regionaal – speelt de zorgvrager via zijn organisatie een bescheiden rol. De rijksoverheid kent nog geen expliciet consumentenbeleid. Hetzelfde geldt voor de gemeenten.

4.2.3 Institutionele kenmerken

De besturing en de sturing van de zorgsector zouden in beginsel de volgende karakteristieken moeten hebben: veel overheidsbemoeienis (zowel politiek als bestuurlijk), aanbod- of voorzieningengericht, met wet- en regelgeving als voornaamste sturingsinstrument. Deze karakterisering vindt men echter niet terug in de praktijk van besturing en sturing. Daarin treft men een tot de tanden bewapende overheid aan die maar weinig slagkracht heeft. Het vermogen om te besturen en te sturen is relatief gering. Dit heeft ten minste drie oorzaken (Van der Grinten en Kasdorp 1999):

1 de financiering van de zorg;
2 de relatie tussen financiering, bekostiging en zorgverlening;
3 het toezicht.

Ad 1. De financiering van de zorg(kosten)

De financiering van de kosten van de zorg is voor een belangrijk deel gebaseerd op een systeem van sociale verzekering. Nederland koos halverwege de vorige eeuw niet, zoals Engeland of Zweden, voor een 'nationale gezondheidszorg', maar voor het Bismarck-model, dat wil zeggen voor een sociale ziektekostenverzekering. Uniek voor Nederland, in vergelijking met andere Bismarck-landen als België, Duitsland en Oostenrijk, is wel dat deze verzekering maar 60 procent van de bevolking bestrijkt; 40 procent is particulier verzekerd. Toch kan het stelsel van ziektekostenverzekeringen in zijn geheel worden getypeerd als 'sociaal', als wij het accent leggen op de motieven achter het stelsel: solidariteit, toegankelijkheid en het collectieve karakter van de lasten. De particuliere verzekering volgt tot nu toe de ziekenfondsverzekering. Bovendien zijn de twee in de financiering aan elkaar gekoppeld.

De inrichting van het Nederlandse verzekeringsstelsel beperkt de mogelijkheden van (directe) overheidssturing aanzienlijk. Het (dominante) naturakarakter brengt nu eenmaal met zich mee dat zorgverzekeraars en zorgaanbieders de gang van zaken in de verzekering bepalen. Bovendien impliceert een naturaverzekering dat de zorg – het verzekeringsobject – wordt aangestuurd door de verzekering. Daar komt bij dat de toegang tot de zorg (en dus tot de verzekeringsprestaties) in handen ligt van de arts. Die geeft de medische indicatie af en bepaalt daarmee welke aanspraak op zorg de verzekerde heeft. De indicatie 'ontstaat' in de spreekkamer en op dat proces heeft de overheid geen invloed. Bovendien kan

in een verzekeringssysteem de verzekerde zijn recht opeisen, ook bij schaarste. De rechter stelt hem in het gelijk. De schaarste creërende overheid heeft het nakijken. Ten slotte wordt de zorgverzekering de laatste jaren steeds meer geconfronteerd met randvoorwaarden uit Europese wet- en regelgeving en ook die verminderen de Haagse slagkracht.

De conclusie moet zijn dat de inrichting van het verzekeringsstelsel aanzienlijke beperkingen oplegt aan het vermogen van de overheid de zorgsector te sturen en te besturen. Dit terwijl hetzelfde verzekeringsstelsel van cruciaal belang is voor de verwezenlijking van de overheidsdoelen in de zorgsector: toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit.

Ad 2. De relatie tussen financiering, bekostiging en zorgverlening
Het besturingssysteem van de zorgsector wordt vaak voorgesteld als een driehoek met op de hoekpunten: de zorgconsument of verzekerde, de zorgaanbieder en de zorgverzekeraar. De zijden van de driehoek representeren de verzekeringsmarkt, de zorgverleningsmarkt en de zorgcontracteringsmarkt.

Op de *verzekeringsmarkt* treffen verzekerden en verzekeraars elkaar. Het is een markt van polissen, premies en bemiddeling. Op deze markt komt *au fond* de financiering van de zorg tot stand. De verzekeringsmarkt wordt gereguleerd door de Ziekenfondswet (ZFW), de AWBZ en enkele andere verzekeringswetten en is onderhevig aan toezicht vanwege het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ).

De *zorgverleningsmarkt* is de markt waarop hulpvragers en hulpverleners elkaar treffen. Op deze markt komt de behandelingsovereenkomst tot stand en worden de eerdergenoemde drie functies van de zorgsector vervuld. Deze markt wordt gereguleerd door onder meer de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst, de Wet Beroepen in individuele gezondheidszorg en de Kwaliteitswet zorginstellingen en is onderhevig aan toezicht vanwege de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).

De *bekostigings-, de zorginkoop- of de zorgcontracteringsmarkt* is het ontmoetingspunt van zorgaanbieders (hulpverleners of instellingen) en zorgverzekeraars. Zij sluiten een overeenkomst die de basis vormt voor de bekostiging van de zorguitgaven van de aanbieder door de verzekeraar. De bekostiging krijgt concreet vorm in zorginkoop door de verzekeraar (die namens zijn verzekerden optreedt).

Partijen bewegen zich betrekkelijk autonoom op hun markten. Dit is grotendeels het resultaat van bewust overheidsbeleid. Maar de markten functioneren ook betrekkelijk autonoom ten opzichte van elkaar. Soms versterken zij elkaar, soms doven zij elkaars effect uit, vaak krijgen beslissingen op de ene markt eenvoudigweg geen enkel vervolg op de andere markt. Het geheel is een voor de overheid nauwelijks effectief aan te sturen stelsel. En het feit dat iedere zijde van de driehoek belegd is met een specifiek uitgebreid en verfijnd systeem van wetten en regels versterkt dat alleen maar.

Ad 3. Het toezicht
In navolging van de Commissie Health Care Governance (1999) en de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal toezichtsvormen (Commissie Governance 2004).

In de eerste plaats is er het externe toezicht. Daarbij gaat het enerzijds om algemeen, dat wil zeggen niet-branchespecifiek toezicht dat voortvloeit uit wetgeving op een veelheid van terreinen: arbo, milieubeheer, afvalstoffen, lijkbezorging, mededinging, economische delicten, het verzekeringsbedrijf, enzovoort. Daarnaast is er een, eveneens omvangrijk, stelsel van branchespecifieke toezichthouders met alle een eigen object van toezicht: tarieven (College Tarieven Gezondheidszorg), bouw (College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen), zorgverzekeringen (CTZ en College voor zorgverzekeringen), sanering van voorzieningen (College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen), kwaliteit (IGZ) en medisch-wetenschappelijk onderzoek (Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek). Ook hebben overheden (Rijk, provincies, gemeenten) toezichthoudende taken. Deze opsomming van externe toezichthouders is zeker niet volledig (zie verder Meijs en Breit 2002). In het algemeen kan men stellen dat het toezichtsveld een weinig overzichtelijke indruk maakt bij zorgaanbieders en zorgverzekeraars, dat de rol- en taakverdeling tussen de toezichthouders niet altijd duidelijk is en dat het een relatief grote administratievelastendruk met zich meebrengt (zie ook commissie-De Beer 2002).

Naast het externe toezicht is er het interne toezicht: de *corporate of health care governance*. Dit is in een aantal rapporten voor zowel de zorg- als de verzekeraarsbranche beschreven (Commissie-Peters 1997; Commissie-Glasz 2002; Commissie Health Care Governance 1999; Commissie-Tabaksblat 2003; Commissie Governance 2004). In het interne toezicht speelt de raad van toezicht de centrale rol. Hij ziet toe op het functioneren van de raad van bestuur van de zorginstelling. De Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen (NVTZ), de organisatie van voorzitters van leden van raden van toezicht, stelt zich op het standpunt dat haar leden ook een werkgeversfunctie moeten vervullen voor de bestuurders van zorginstellingen. De genoemde rapporten en de aanbevelingen van de NVTZ hebben betrekking op de taakverdeling van raad van toezicht en raad van bestuur in de keten van verantwoording en toezicht. Er worden ook uitspraken gedaan over de samenstelling van de raden, over de interne informatievoorziening, over de rol van de accountant en over de jaarverslaglegging.

Het interne toezicht in zorginstellingen bestaat, naast de raad van toezicht, uit de ondernemingsraad en de cliëntenraad, ten behoeve van de medezeggenschap van medewerkers en cliënten. Deze 'toezichthouders' hebben een wettelijke basis. Dat geldt niet voor de raden van toezicht, dus voor het *corporate of health care governance-systeem*. Er bestaat op dit moment geen sturingsrelatie tussen de overheid en diens wettelijke toezichthouders enerzijds en de interne toezichthouders anderzijds. Dit is een opmerkelijke omissie in de zo zwaar bezette keten

van toezicht en verantwoording. En het impliceert dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor onder meer de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg zich niet uitstrekt tot het interne *governance*-systeem van de zorgaanbieders.

Het toezicht in de gezondheidszorg is op dit moment niet ingesteld op het bevorderen van ondernemend gedrag van bestuurders van zorginstellingen. Controle speelt een belangrijkere rol dan vertrouwen. Input- of *a-priori*-parameters overheersen in plaats van output- of *a-posteriori*-parameters, zoals prestatiemetingen.

4.2.4 VOORLOPIGE CONCLUSIES

Wat betekent deze karakterisering van de gezondheidszorg nu voor onze vraagstelling? Paragraaf 4.4 gaat uitgebreider in op problemen en oplossingen in het *governance*-systeem voor de zorgsector. Vooruitlopend daarop kunnen alvast enkele voorlopige conclusies worden verbonden aan het voorgaande.

Het besturingssysteem van de zorgsector dreigt te bezwijken onder een drievuldige last: die van de interne complexiteit, het steeds toenemende politieke en maatschappelijke belang en het afnemende sturingsvermogen van de overheid in combinatie met het vooralsnog ontbreken van een alternatief sturingsconcept (marktwerking of zelfregulering).

De kloof tussen de materiële en de formele sturingsmogelijkheden van de overheid is groot. Zo kent de zorgsector een relatief zware overhead en bureaucratie die zich niet vertalen in slagkracht. Het bestuur is deels virtueel. Dit veroorzaakt verkeerde verwachtingen en mispercepties in het bestuurlijke proces. Het kan onder meer de verklaring zijn voor de disproportionele politieke aandacht voor de zorgsector.

De *checks and balances* in het *governance*-systeem zijn niet goed ingesteld, zij komen onvoldoende overeen met de relatieve belangen van de *stakeholders*. Het is in ieder geval gerechtvaardigd te stellen dat een reële vraagzijde in de zorgsector ontbreekt. Van een 'gezonde' uitruil van belangen tussen consumenten en producenten is dan ook geen sprake. Het besturings- en sturingssysteem wordt gedomineerd door de belangen van zorgverzekeraars en -aanbieders. Deze werpen zich op als zaakwaarnemers van de zorgconsument. De belangen van (potentiële) investeerders (bedrijfsleven, banken) leggen tot nu toe weinig gewicht in de schaal.

De zorgconsument kan niet controleren of de zorgproducent de juiste afweging maakt tussen kwaliteit, schaarste en consumentenpreferenties. In het *governance*-systeem is voor de zorgconsument geen structurele plaats gereserveerd. Bij beslissingen over kwaliteit, toegankelijkheid en prijs is de zorgvrager niet structureel betrokken. Anderen, in het bijzonder de zorgverzekeraars, treden op

als zijn zaakwaarnemer, als zodanig niet benoemd door de consument maar aangewezen door de overheid. Wel is er enige mobiliteit op de verzekeringsmarkt. Dit wijst op het bestaan van een *exit*-mogelijkheid voor verzekerden.

De zorgsector heeft een zeer specifiek en ook zeer gedetailleerd institutioneel regime voor toezicht, verantwoording, *monitoring* en zelfregulering. Inmiddels is de zorgsector, zeker aan de randen, vervlochten geraakt met zijn directe omgeving (de samenleving) en in mindere mate ook met de EU. In het *governance*-systeem zullen derhalve algemene vormen van toezicht een relatief sterkere plaats moeten krijgen (normalisering). Die hebben onder meer betrekking op mededinging en op verantwoording. De toezichtketen vertoont nog weinig samenhang. Interne en externe, branchespecifieke en algemene toezichthouders vormen geen eenheid. De op dit moment lopende beleidsprojecten over vermindering van de administratieve lastendruk en over de oprichting van een 'Zorgkamer' (waarbij het mededingingstoezicht in de gezondheidszorg wordt ondergebracht in een aparte zorgautoriteit bij de NMa) zouden hierin verbetering kunnen brengen.

4.3 DE ONTWIKKELING VAN HET GOVERNANCE-SYSTEEM IN DE GEZONDHEIDSZORG

De naoorlogse ontwikkeling van het *governance*-systeem in de Nederlandse zorgsector (dat wil zeggen van de posities en rollen van de sleutelactoren, hun onderlinge betrekkingen en transacties en de institutionele *checks and balances* die deze betrekkingen en transacties reguleren en afdwingen) is te beschrijven met behulp van een indeling in vier perioden. De grenzen van de perioden worden gemarkeerd door opvallende veranderingen in het structuurbeleid van de overheid voor de zorgsector. Op dit terrein is iedere indeling enigszins willekeurig, zo ook de hier gekozen indeling. Er is vooral aansluiting gezocht bij het onderwerp *governance* en daaraan is een ratio ontleend. Hierbij zijn in het bijzonder de volgende bronnen geraadpleegd: Boot en Knapen 2001; Dekker en Elsinga 1990; Elsinga en Van Kemenade 1997; Van der Grinten en Kasdorp 1999; Putters 2001; Van der Grinten 2004; Kasdorp 2004a en 2004b.

Voor iedere periode komen de volgende drie aspecten ter sprake:
- de belangrijkste (relevante) gebeurtenissen;
- de rollen van overheid respectievelijk veldpartijen;
- het dominante sturingsprincipe.

4.3.1 DE PERIODE 1945-1974: VAN WEDEROPBOUW TOT STRUCTUURNOTA-HENDRIKS

Hoewel de overheid in deze periode geen *grand designs* presenteert, gebeurt er veel. Belangrijkste gebeurtenissen zijn de feitelijke invoering van de ZFW in 1966 (codificatie van bestaande regelingen) en van de AWBZ in 1968. De economische situatie laat een gestage groei van de zorg toe. Aan deze groei geeft de overheid weinig directe sturing. Van keuzen in en grenzen aan de zorg is nog geen sprake.

In feite wordt de zorgsector bestuurd door de sociale partners en door het particulier initiatief in de zorg. De financiering van de zorg komt gaandeweg geheel in de sfeer van de sociale zekerheid te liggen, en die is in die tijd het exclusieve domein van de sociale partners. Er is wel collectivisering, (nog) geen verstatelijking. De zorgsector wordt lange tijd bestuurd door de confessionele koepels van instellingen. Na 1965 treedt weliswaar ontzuiling in de zin van deconfessionalisering op, maar dat resulteert allerminst in erosie van dit maatschappelijk middenveld, zoals voor andere maatschappelijke sectoren wordt voorspeld. Sociale partners en zorgkoepels verdelen de beschikbare middelen onder hun achterbannen. Van schaarste is nog geen sprake, integendeel ZFW en AWBZ zijn aanjagers van een flinke groei. In de jaren zestig en zeventig zullen de confessionele zorgkoepels zichzelf, geheel in de geest van de tijd, omvormen tot professie- of zorggebonden organisaties.

De overheid stelt zich terughoudend op en laat veel over aan sociale partners en koepels. Zij kan dat in de gegeven situatie ook doen. De economie is gunstig, de groei van de zorguitgaven baart nog geen grote zorgen, de zorg is meer privaat dan politiek domein en de zorg creëert nog geen grote ethische dilemma's. In deze situatie floreren zelfregulering en particulier initiatief. In dit *governance*-systeem liggen stelsel- en organisatiebestuur dicht bij elkaar; er is samenhang tussen de niveaus (schakels) in het besturingssysteem (ook door personele unies). Bovendien zijn er gedeelde waarden en doelen: overheid en particulier initiatief staan voor dezelfde zaak. Van marktwerking is nog geen sprake.

In de tweede helft van de jaren zestig ziet men een voorzichtige kentering. De economie stagneert, de zorgsector groeit maar door en de uitbouw van het zorgstelsel verloopt ongestructureerd. De roep om meer samenhang in de zorg, om ordening, bijvoorbeeld door regionalisatie en echelonnering, klinkt steeds meer door in nota's die rond 1970 verschijnen. Dit zal de basis blijken te zijn voor de structuurnota van staatssecretaris Hendriks uit 1974.

4.3.2 DE PERIODE 1974-1987: VAN STRUCTUURNOTA-HENDRIKS TOT RAPPORT-DEKKER

Deze periode wordt gemarkeerd door de jaren 1974 (structuurnota-Hendriks) en 1987 (rapport van de commissie-Dekker). Strikt genomen moet men binnen deze periode twee tijdvakken onderscheiden. De jaren zeventig kenmerken zich door economische en fysieke groei van de zorgsector, een rotsvast geloof in de verzorgingsstaat als oplossing en het zwaar leunen op overheidsbemoeienis in de vorm van aanbodregulering. De jaren tachtig, zeker na het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers, staan juist in het teken van herijking van de verzorgingsstaat. De economische situatie dwingt de overheid daartoe, maar er klinkt ook een normatief element in door: heeft de overheid niet te veel verantwoordelijkheid bij de burger weggehaald? Kortom, eerst verstatelijking, dan twijfel daaraan.

De structuurnota van staatssecretaris Hendriks uit het kabinet-Den Uyl bevat de volgende gedachten:

- Door middel van een strakke ordening van bovenaf van de zorgsector door regionalisatie en echelonnering kan men komen tot de vorming van een samenhangend stelsel van voorzieningen.
- Sturingsprincipes zijn functionele en territoriale decentralisatie, maar ook centralisatie en wel van het volume- en bouwbeleid (planning) en het tarievenbeleid. Uitgangspunten zijn regionale planvorming en nationale toetsing.
- Aangrijpingspunt voor beleid en bestuur vormt niet de vraag naar, maar het aanbod van zorg. De nieuwe wetgeving voor planning en bouw en voor tarieven (Wet ziekenhuisvoorzieningen en Wet tarieven gezondheidszorg) is voorzieningengericht.
- Groei is nodig, maar moet wel gestuurd (door de overheid) verlopen.

De ambities van Hendriks gaan nog veel verder: een volksverzekering, een *national health service*-achtige Wet voorzieningen gezondheidszorg. Die ambities realiseert hij echter niet. Waarschijnlijk is dit een voorbode van de politieke veranderingen in het decennium erna.

De nota-Hendriks vormt de basis voor de aanbodregulering en de daarmee onverbrekelijk verbonden overheidsbemoeienis en bureaucratie die tot in de volgende eeuw het sturingsbeeld zullen bepalen. Voor *governance* geldt dat het beeld van de jaren zeventig verschilt van dat van de jaren tachtig.

Het beleid van de jaren zeventig ziet er als volgt uit. De centrale overheid stuurt *top-down* en zeer gedetailleerd de zorgsector aan met hiertoe ontworpen specifieke wetgeving. De uitvoering van de wetten legt de overheid echter in handen van het particulier initiatief. Dat heeft zich, zoals gezegd, inmiddels georganiseerd in 'algemene' koepels met bestuurders die hun intermediaire functie zeer effectief vervullen. Politiek systeem en maatschappelijk middenveld trekken gezamenlijk op. De kracht van het maatschappelijk middenveld zit in de gemeenschappelijkheid van visie en actie, maar zeker ook in de dominante positie in de beleidsuitvoering: de advies- en uitvoeringsorganen worden bestuurd door de toppen van koepelorganisaties. De nieuwe wetgeving wordt bevorderd door de groei van de sector; men behoeft nog geen schaarste te verdelen.

In de jaren tachtig verandert het beeld. De overheid moet bezuinigen, vooral op sociale zekerheid en loonkosten. De verzorgingsstaat moet terugtreden. De burger moet, voor minder geld, weer aan het werk. En hij moet minder snel aankloppen bij de collectieve zorgvoorzieningen. Dit zijn de jaren van opeenvolgende pogingen de uitgaven van de zorgsector te beteugelen en, zoals achteraf blijkt, redelijk succesvol. Het budgetteringssysteem – voor sector en ziekenhuis – ontstaat. Ook nu weer geldt dat de overheid de realisatie ervan in handen legt van belanghebbenden, in de praktijk de koepelorganisaties. Men ziet deze steeds meer verambtelijken en een verlengstuk van de overheid worden. Amechtig trachten zij de ontstane schaarste te verdelen, een nieuwe en onaangename taak.

Dit leidt op den duur tot grote spanningen binnen en tussen de organisaties op het maatschappelijk middenveld en zal uiteindelijk hun einde als bestuurlijke entiteiten inleiden.

De economische tegenwind – en vooral het structurele karakter ervan – is aanleiding voor pogingen in de eerste helft van de jaren tachtig het zorgstelsel te herzien. Deze mislukken. De urgentie van verandering blijft en in 1987 publiceert de commissie-Dekker op verzoek van het tweede kabinet-Lubbers haar rapport *Bereidheid tot verandering* (Commissie-Dekker 1987). De titel zal nog vijftien jaar schrijvers van rapporten over de zorgsector blijven inspireren.

Het rapport-Dekker is een, althans conceptueel markeringspunt: de introductie van het begrip marktwerking in de zorgsector. De kern van het advies is in enkele zinnen samen te vatten. Tussen vraag en aanbod staan te veel wetten en regels en te veel overhead en bureaucratie. Pas als die flink zijn afgeslankt, kan er sprake zijn van doelmatig functioneren van de zorgsector. Vraagsturing dient de aanbodregulering te vervangen. Omdat de vrager zelf niet veel invloed heeft en omdat er marktimperfecties bestaan, moet de verzekeraar hem representeren. Er dient 'gereguleerde concurrentie' tussen verzekeraars te ontstaan, door hen risico's op de zorginkoop te laten lopen. Dit zal leiden tot concurrentie tussen zorgaanbieders. Zorgvernieuwing (lees: responsiviteit, zorg op maat) moet worden bevorderd door deregulering, flexibilisering en een functiegerichte benadering van resterende wet- en regelgeving. Een en ander moet gevolgen hebben voor de advies- en uitvoeringsorganisatie en dus voor het maatschappelijk middenveld.

De toon is gezet. De ontvangst van het rapport-Dekker is positief. Desondanks zal het nog jaren duren voordat het een – zij het gemutileerd – politiek gevolg krijgt in het plan-Simons. De keuze voor de verzekeraar als verlengde arm van de overheid en *governor* van de zorgsector is gemaakt. In feite blijft hiermee het stelsel gedomineerd door aanbodregulering, die gaandeweg vraagsturing zal gaan heten, maar dat strikt genomen niet is. Het is nog geen sturing door de vraag, maar vooralsnog vooral sturing *op* de vraag.

4.3.3 DE PERIODE 1990-2001: VAN PLAN-SIMONS TOT TESTAMENT VAN PAARS-II

Deze periode wordt gemarkeerd door het plan van staatssecretaris Simons (derde kabinet-Lubbers) uit 1990 enerzijds en de nota *Vraag aan bod* van minister Borst (tweede kabinet-Kok) uit 2001 anderzijds. Het is de periode van *grand designs*, respectievelijk het falen daarvan.

Het plan-Simons berust op de gedachte dat "de stuwdam van de aanbodregulering haarscheurtjes" vertoont en het dreigt te begeven (WVC 1990). Een stelselwijziging is nodig en wel een combinatie van voorstellen van de commissie-Dekker en een brede basisverzekering. Maar tegelijkertijd is Simons gedwongen

het financieel-economische beleid van zijn minister van Financiën (Kok) te respecteren als randvoorwaarde. En dat betekent: geen risico's, handhaven van macro- en microbudgettering door middel van stringente aanbodregulering. Hoewel het plan aanvankelijk goed wordt ontvangen, strandt het enkele jaren later op zijn meer politieke elementen: de brede basisverzekering en de stevige inkomenssolidariteit. Het plan-Simons toont ons bovendien hoe moeilijk het is de aan gezondheidszorg inherente spanning tussen collectieve en individuele, publieke en private verlangens in een systeem te vangen.

Maar een aantal andere elementen in het plan blijft gehandhaafd: de dominante rol van de zorgverzekeraar, die zelfs tot regisseur wordt benoemd, gereguleerde concurrentie en het overeenkomstenstelsel, de functiegerichte omschrijving van zorgaanspraken. Simons komt verder de eer toe als eerste, zij het geïnspireerd door het rapport-Dekker, een poging te hebben ondernomen de bestuurlijke verhoudingen in de zorgsector te veranderen. Hij begrijpt heel goed dat dit noodzakelijk is voor het slagen van zijn plan. Het is zijn bedoeling het *governance*-systeem te ontdoen van zijn verknooptheid van publieke en private belangen, onder meer door de koepelorganisaties op afstand te plaatsen en de politiek zijn primaat terug te geven. De advies- en uitvoeringsorganen moeten onafhankelijk worden, waardoor het maatschappelijk middenveld als het ware wordt onthoofd. Zijn opvolger (minister Borst) heeft dit gerealiseerd.

Nadat het plan-Simons in de kast is gelegd, staan de jaren negentig vervolgens in het teken van het 'op de winkel passen'. Voorlopig geen *grand design*, maar stringente kostenbeheersing. De minister van Financiën regeert met zijn Zalm-norm óók de zorgsector. De komst van de EMU zal dit later nog versterken. In dit beeld past voorzichtigheid en vooral budgettering: van het zorgstelsel en de verzekering en van individuele zorginstellingen.

Na de groei van de jaren zestig en zeventig stabiliseren de zorguitgaven in de jaren tachtig en negentig. Dit heeft grote invloed op het *governance*-systeem, overigens in combinatie met het in deze periode ontstaan van meer competitieve verhoudingen in de zorgsector. En, voegen wij hieraan toe, het (formele) ontstaan van wat Tjeenk Willink later 'de ondoordringbare kleilaag tussen overheid en samenleving' zal noemen: die van de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en andere uitvoerings- en toezichtinstanties (Raad van State 2004). Deze kleilaag laat een open dialoog tussen staat en burger over zorg en gezondheid niet toe.

Terugblikkend kan men zeggen dat de twee kabinetten-Kok de 'haarscheurtjes in de stuwdam' van de aanbodregulering hebben genegeerd en in feite het bestaande beleid hebben voortgezet. Zelfs verheffen zij de aanbodregulering tot onuitgesproken leidend sturingsprincipe – men spreekt onterecht vaak over vraagsturing, hetgeen verwarring zaait over de bedoelingen. Tegen het einde van de eeuw moet het tweede kabinet-Kok gelaten toezien hoe de stuwdam steeds meer water gaat doorlaten en uiteindelijk bezwijkt onder de druk van maat-

schappelijke krachten: de ontevreden burger, gesteund door Europa en de rechter. Wat daarbij waarschijnlijk de doorslag geeft, is de teneur van enkele rechterlijke uitspraken in kort geding over wachtlijsten.

De rechters zijn duidelijk: de zorgverzekering moet zorg verzekeren. Zeer lange wachttijden voor verzekerde zorg zijn niet toelaatbaar. Als de patiënt is geïndiceerd, dient er te worden geleverd. In dezelfde tijd wordt duidelijk dat de Europese rechter (het Europees Hof in Straatsburg) ook de kant van de zorgvrager kiest. Een aantal uitspraken van het hof maakt duidelijk dat wanneer kwaliteit en toegankelijkheid van het nationale zorgstelsel tekortschieten, de patiënt recht kan doen gelden op behandeling in een ander land. Mogelijkerwijs heeft in de laatste jaren van het tweede kabinet-Kok ook de intensieve media-aandacht voor de wachtlijsten in de gezondheidszorg invloed gehad op de politieke besluitvorming.

Het *governance*-systeem in deze periode kan als volgt worden getypeerd.

1 Er is geen marktwerking, eerder een niet-geëxpliciteerde combinatie van overheidssturing en zelfregulering. De overheid legt de sector een financieel kader op met bijbehorend stringent uitvoeringsregime. Dit betekent in de praktijk dat de zorgverzekering, in de woorden van Scheerder, wordt 'afgeklemd' met een budget (Scheerder 2000). De gevolgen hiervan, de zogenoemde zorgkloof, dat wil zeggen wachtlijsten, legt de overheid neer bij zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Die zullen met hun onderlinge overeenkomsten en productieafspraken de tering naar de nering moeten zetten. Dit leidt ertoe dat de twee sturingsniveaus – overheid en veld – verder van elkaar afdwalen. Het leidt ook tot verwarring over verantwoordelijkheden.
2 De transformatie van de koepelorganisaties tot brancheorganisaties speelt daarbij zeker een rol. Het maatschappelijk middenveld verliest zijn bestuurlijke intermediaire positie en komt tegenover de overheid te staan. Overheids- en zelfregulering zijn niet meer complementair. Dit proces versnelt zich, doordat zoals gezegd, het participatiemodel van de advies- en uitvoeringsorganen (later ZBO's) door de overheid wordt afgeschaft. Een duidelijk signaal.
3 Een reële uitruil van consumenten- en producentenbelangen komt er niet, ondanks de beleidsretoriek van de vraagsturing. De vraagzijde blijft gerepresenteerd in het *governance*-systeem door de verzekeraar of een andere zaakwaarnemer, bijvoorbeeld de zorgaanbieder. Ook biedt de overheid nauwelijks ruimte voor individuele preferenties, voor differentiatie, voor keuzemogelijkheden.
4 In deze periode zien wij ook in de zorgsector de eerste tekenen van 'de verplaatsing van de politiek' (Van der Grinten 1990, 1993; Bovens et al. 1995). Centrifugale krachten zuigen de Haagse kaasstolp leeg: de EU, de rechter, de burger. Marktwerking en lokaal bestuur spelen in deze periode nog geen centrifugale rol in de zorgsector, tegen de tijdgeest in. Opmerkelijk genoeg neemt de politieke aandacht voor de sector (in vergelijking met die voor andere sectoren) onevenredig toe.
5 Naast onvrede over de wachtlijsten ziet men in de samenleving een groeiende

onvrede over de kwaliteit en de responsiviteit van zorgvoorzieningen en zorgverlening. Deze onvrede treft de *care* meer dan de *cure*. Maar in zijn algemeenheid is er reden om van een 'performancecrisis' te spreken (Delnoij et al. 2001).

Het testament van het tweede kabinet-Kok, de nota *Vraag aan bod* (VWS 2001), is een afspiegeling van dit beeld. Het is een poging de tegenstrijdige signalen uit de samenleving te integreren en de oplopende spanningen in de zorgsector te kanaliseren. Men erkent nu de grenzen van het sturende vermogen van de overheid. Men ziet ook wel in dat aanbodregulering een doodlopende weg is. Maar men raakt vervolgens verstrikt in vooronderstellingen en politieke wensen. De solidariteit moet onverkort intact blijven. Er moet een basispakket in de ziektekostenverzekering zijn zonder reële keuzemogelijkheden voor verzekerden. Maar de zorguitgaven moeten worden beheerst en daartoe zijn vormen van concurrentie noodzakelijk. Marktwerking per se is echter niet gewenst: aanbieders en verzekeraars krijgen daarvoor niet het vertrouwen van de overheid. Zelfregulering als dominant sturingsprincipe is geen optie.

4.3.4 2001-2004: VAN PAARSE ONVREDE NAAR PLAN-HOOGERVORST

De laatste fase in de ontwikkelingsgang van *governance* in de zorgsector is eigenlijk pas net gestart. Wel doemen enkele contouren op van het zorgbeleid van het tweede kabinet-Balkenende. Die ontlenen wij aan het regeerakkoord (Hoofdlijnenakkoord 2003), aan het Wetsvoorstel zorgverzekering dat minister Hoogervorst in september 2004 aan het parlement heeft voorgelegd (VWS 2004b) en aan de begin 2004 gepubliceerde contouren van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) die staatssecretaris Ross-van Dorp eind 2004 naar het parlement wil sturen (VWS 2004a).

Het Wetsvoorstel zorgverzekering, is tijdens dit schrijven nog niet openbaar, bevat in feite een plan voor een stelselherziening. Het is het zoveelste na de Tweede Wereldoorlog, maar deze keer wel een relatief radicale variant. Het plan impliceert op een aantal punten een breuk met het zojuist geschetste verleden.

- De ziektekostenverzekering (althans die voor de curatieve zorg) is geen 'sociale verzekering' meer maar een particuliere.
- De uitvoerders van de verzekering zijn geen ziekenfondsen maar commerciële verzekeringsbedrijven.
- De koppeling tussen 'verzekering' en 'zorg' wordt opgeheven. De verzekering (inclusief aanhangende en aanpalende wet- en regelgeving) is niet meer de rechtstreekse financieringsgrond voor zorguitgaven.
- De verzekerde kan kiezen tussen een natura- en een restitutieverzekering.
- De risico's voor de verzekeraars op de zorginkoopmarkt nemen toe. Wel zullen er meer mogelijkheden ontstaan om flexibel in te kopen.
- Er ontstaan koppelingen tussen zorgconsumptie en zorgpremie, met keuzemogelijkheden voor verzekerden.

- Het verzekerd (standaard)pakket wordt kleiner; een volledig gedereguleerde aanvullende verzekering wordt groter.

Dit voorstel kan voor het *governance*-systeem in de zorgsector grote gevolgen hebben. Wij gaan daarop in de volgende paragrafen in, maar typeren op deze plaats de mogelijke gevolgen in kort bestek.

De zorgverzekeraar zou zich wel eens als beleidsactor uit het *governance*-systeem kunnen terugtrekken, om daarin als ondernemer terug te keren. Wij zien hem dan uitsluitend op de, op zichzelf open, verzekeringsmarkt terug. Tegelijkertijd (oorzaak en gevolg interacteren hier waarschijnlijk) zullen er wellicht meer rechtstreekse ruilrelaties tussen de zorgconsument en de zorgproducent ontstaan. Dit laatste zou kunnen gelden voor die onderdelen van de zorgsector die relatief weinig onderhevig zijn aan marktimperfecties. Voor onderdelen waarvoor dit niet geldt, blijft óf de verzekeraar (in een wellicht op den duur onhoudbare dubbelrol) óf de overheid de spelbepaler. Op dit punt verliest het scenario aan voorspellende kracht. Oorzaak: de tweezijdige relatie tussen overheidsbemoeienis en marktfalen. Er is, zoals eerder is opgemerkt, overheidsbemoeienis vanwege marktfalen en vice versa. Dit bemoeilijkt het leggen van een oorzaak-gevolgrelatie en het doen van voorspellingen.

De WMO beoogt het versterken van de zorgtaak van de gemeente. Een deel van de in de AWBZ geregelde wettelijke zorgaanspraken zou naar de gemeente worden overgeheveld. Hierdoor zou de gemeente voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis een invloedrijke speler op het zorgveld worden. Over de toekomst van de 'rest-AWBZ' doet het kabinet nog geen uitspraken (zie verder Ministerie van VWS 2004a).

Vijftig jaar ontwikkeling van het *governance*-systeem van de gezondheidszorg overziend, is de algemene indruk de volgende:

- Er is meer ruimte voor marktelementen en er is een algemene trend van decollectivering waarneembaar; 'markt' staat hier in meer algemene zin voor individualisering en juridisering.
- Naast marktelementen en individuele verantwoordelijkheid blijven publieke belangen en collectieve verantwoordelijkheid van belang.
- Wel profileren markt en overheid zich meer ten opzichte van elkaar.
- Er ontstaan voorwaarden voor een 'genormaliseerde' ruilrelatie tussen consumenten en producenten van zorg, met enerzijds de overheid als marktmeester, toezichthouder en *public health manager*, anderzijds de verzekeraar als administratief *facilitator* voor consument en producent.
- Voor de borging van de sectorspecifieke publieke belangen blijft de overheid afhankelijk van zorgaanbieders (voor een doelmatig en kwalitatief verantwoord zorgaanbod dat in een maatschappelijke behoefte voorziet) en van de verzekeraars (voor het aanbieden van polissen en het respecteren van de publieke randvoorwaarden van de zorgverzekering, zoals acceptatieplicht).

4.3.5 DE KOMENDE JAREN: MOGELIJKE ONTWIKKELINGEN VAN HET GOVERNANCE-SYSTEEM IN DE GEZONDHEIDSZORG

Hoe zal het *governance*-systeem van de gezondheidszorg zich de komende jaren ontwikkelen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen we de factoren die hierop van invloed zijn in kaart brengen en wegen. Hiertoe dient de nu volgende analyse van relevante trends (zie ook Vos 1999).

We ordenen de trends volgens de driedeling in provisielogica, vraaglogica en institutionele logica. Op deze niveaus tekenen zich, samengevat, de volgende ontwikkelingen af.

Provisieniveau

- Marktimperfecties nemen op een aantal deelmarkten af (bijvoorbeeld electieve zorg). Op andere deelmarkten gebeurt dat niet en daar ontstaat meer overheidsbemoeienis, deels centraal, deels lokaal.
- Zorgaanbieders worden minder afhankelijk van zorgverzekeraars voor de financiering van zorgkosten. Andere financiers doemen op: banken, gemeenten en bedrijfsleven. Een deel van het zorgaanbod wordt gecommercialiseerd (bijvoorbeeld vastgoed). Er ontstaan andere eigendomsverhoudingen. Ook komt er een andere *corporate governance* opzetten.
- De responsiviteit van de zorgverlening neemt toe. De relatie met vrager wordt hechter. Er ontwikkelen zich nieuwe diensten, het innovatieve gedrag wordt sterker. De slag om de klant ontbrandt, onder meer door openbare *performance ratings*. Ook hierdoor verandert de *corporate governance*.
- De kosten van de zorg blijven stijgen en de roep om doelmatigheid wordt sterker.
- De relatie tussen instelling en professional wordt losser. Er komt verzet tegen de bureaucratie op provisieniveau. De twijfels over schaalvergroting nemen toe. Sommige instellingen belanden in een bestuurscrisis.

Vraagniveau

- Er is groeiende vraag naar medische mogelijkheden. Het publiek verwacht steeds meer van zorgverleners. De hogere eisen aan de dienstverlening resulteren in resultaatverplichtingen, mede door hoge eigen bijdragen.
- Naast ziekenzorg komt de gezondheidsdienstverlening op. Er is hernieuwde aandacht voor preventie bij zorgconsumenten en andere afnemers (bedrijfsleven). De oriëntatie binnen de sector verschuift.
- Er is een groeiende vraag naar *community care*, waardoor de zorgsector de bakens moet verzetten: van zorg naar begeleiding.
- Er verschijnen nieuwe partners voor de zorgconsument: internet, bedrijfsleven (nieuwe tussenpersonen en zaakwaarnemers). In het algemeen is er sprake van voortgaande emancipatie van de patiënt en democratisering van verhoudingen in de zorg. De patiënt wordt klant.
- De mobiliteit op de verzekeringsmarkt neemt toe. Er vindt een massale overstap plaats naar restitutieverzekeringen.

Institutioneel niveau

- Voor de zorg geldt een politieke paradox: een afnemende ministeriële verantwoordelijkheid gaat samen met een toenemende politieke aandacht.
- Het deels wegvallen van de zorgverzekering werkt als sturingsinstrument voor de zorg (door de opkomst van het restitutiebeginsel).
- Een deel van de *cure* (electieve zorg) wordt meer gestuurd door de markt en door Europa, tegelijkertijd wordt de *care* meer gestuurd door het lokaal bestuur en de regio. Er zijn dus twee sturingsprincipes in de zorgsector, beide weg van Den Haag.

Als deze ontwikkelingen zich ook daadwerkelijk voordoen, dan zal dat de komende jaren grote veranderingen in het *governance*-systeem te zien geven. Deze veranderingen hebben vooral betrekking op de *checks and balances* in het systeem. De machtsverhoudingen verschuiven, nieuwe actoren dienen zich aan, het spel verplaatst zich naar andere arena's.

Een tweede algemene conclusie is dat de voorspelbaarheid van het gedrag van actoren afneemt. Dit gedrag zal sterker worden gestuurd door marktprikkels dan, zoals in de afgelopen decennia, door overheidsingrijpen. Er ontstaan andere gedragsmotieven: klanttevredenheid, concurrentie, winst, overleven en prestige. In zijn algemeenheid zal het *governance*-systeem in de zorgsector hierdoor meer markttrekken aannemen. En dit geldt ook voor de *corporate governance* (dat wil zeggen de sturing op instellingsniveau).

Het is echter niet te verwachten dat de publieke of collectieve taak van de zorgsector afbrokkelt. Dit wordt veroorzaakt door het enorme beslag dat de sector op de collectieve middelen legt. De economische ambities van de EU dwingen Nederland een intensief kostenbeleid in de zorgsector te blijven voeren. En hoewel dit waarschijnlijk ook met zich mee zal brengen dat delen van de zorg worden overgeheveld naar de markt (en bijvoorbeeld terechtkomen in een aanvullend pakket), wordt het resterende deel van de zorgsector wellicht geconfronteerd met stringente overheidsbemoeienis. Naast kostenbeheersing zal de toegankelijkheid van de zorg een politiek doel in Europa blijven. Ten slotte zal ook de kwaliteit van zorg zich in een toenemende politieke belangstelling mogen verheugen.

Al met al is het beeld dus gemengd. Enerzijds is er de opkomst van de 'ondernemer' in de zorgsector (zowel op het niveau van de organisaties als van de beroepsbeoefenaren). De natuurlijke partner van de ondernemer is de zorgconsument, hetzij als individuele burger, hetzij als groep van burgers in de vorm van associaties van de *civil society* (Dekker 2002). Door de geschetste ontwikkelingen op de drie niveaus (provisie-, vraag- en institutioneel niveau) krijgen burgers meer kansen zich te ontplooien en marktconforme relaties te ontwikkelen.

Maar aan de andere kant blijft het publieke belang de aandacht van de overheid vragen en op onderdelen zou de overheidsbemoeienis zelfs kunnen toenemen.

Voorbeelden van het laatste: gezondheidsbevordering en preventie, acute zorg (mede in verband met het veiligheidsbeleid), infectieziektebestrijding en andere vormen van protectie, en 'academische' zorg. Ook zou op termijn de spreiding van zorgvoorzieningen weer een overheidstaak kunnen worden, indien de markt op dit punt faalt. Dit alles vereist een ander *governance*-systeem, waarin de *checks and balances* anders zijn georganiseerd.

Het overzicht van trends roept verder het beeld op van differentiatie in het *governance*-systeem. De zorgsector verkruimelt en of het uiteindelijk een sectorale eenheid blijft, is moeilijk te voorspellen. Het verkruimelen zal zich op institutioneel en op provisieniveau kunnen voordoen en de verschillen tussen de interne sturingsmechanismen zullen toenemen. Dat betekent dat per deelmarkt een nieuwe sturingsfilosofie moet worden ontwikkeld. De overheid, maar ook de sector, zal dan afstand moeten doen van beginselen als eenheid van regie, gelijkberechtiging, harmonisering van wet- en regelgeving.

Een interessante ontwikkeling is in dit verband die van de geografische differentiatie. De zorgsector manifesteert zich in de toekomst wellicht op drie of zelfs vier geografische niveaus – gemeentelijk of regionaal, nationaal en Europees – en elk niveau kent zijn eigen wetmatigheden. De opgave is de niveaus én de zorg waar nodig met elkaar in verband te brengen. Immers, *cure*, *care* en preventie hebben een sterke functionele verwantschap en zullen vaak op provisieniveau (professioneel en *managerial*) in samenwerking worden aangeboden.

4.4 ANALYSE: DRIE PERSPECTIEVEN OP STURINGSPROBLEMEN IN DE GEZONDHEIDSZORG EN HUN OPLOSSING

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat er voor de gezondheidszorg niet één sturingsprobleem of samenhangende set van sturingsproblemen en één daarbijbehorende oplossing of set van oplossingen is aan te wijzen. Wat als probleem wordt gezien en wat als oplossing wordt aangereikt, verschilt al naar gelang het perspectief dat wordt gehanteerd. Kijkend vanuit een andere invalshoek legt men ook een ander accent op het specifieke van de zorg en het zorgproces (de provisielogica), de soevereiniteit van de patiënt/consument (vraaglogica), dan wel de institutionele inbedding van het sturingssysteem (institutionele logica). Sturingsproblemen en oplossingen zien er anders uit vanuit deze verschillende perspectieven.

Deze paragraaf analyseert de probleemdefinities en daaraan gerelateerde oplossingen, alternerend vanuit de drie verschillende gezichtspunten, met als doel hun specifieke betekenis, sterke en zwakke punten, hun complementariteit en onverenigbaarheid scherper in beeld te krijgen. Deze exercitie wordt ingevuld en geadstrueerd met informatie uit beleidsstukken, achtergrondstudies bij adviezen (in het bijzonder van de Raad voor de Volksgezondheid) en onderzoeksliteratuur.

De drie perspectieven passeren de revue aan de hand van drie vragen:
- Wat zijn de belangrijkste problemen op het gebied van de sturing?
- Welke oplossingen worden hiervoor aangedragen?
- Welke aannames, succesvoorwaarden en neveneffecten zijn hiermee verbonden?

4.4.1 HET ZORGPERSPECTIEF

Sturingsproblemen

Benaderingen die beginnen te redeneren bij de karakteristieken van het zorgproces komen, samengevat, vaak tot de volgende probleemdefinitie: er wordt te weinig rekening gehouden met de eigen aard van het primaire proces van de gezondheidszorg (in het bijzonder het relationele karakter van de zorg) en de cruciale rol die de professionele hulpverlener daarbij speelt (professionele autonomie); de inzet van de arts en andere professionals in de gezondheidszorg is volledig ondergeschikt gemaakt aan de bureaucratische mechanismen waarop de beleidsdoelstellingen (toegankelijkheid, toetsbare kwaliteit, macrodoelmatigheid) zijn verwerkt in de aanbodregulering, dan wel aan de nieuwe management- en marktconcepten die horen bij de 'vraagsturing'; de motivatie van de professionals, en daarmee hun essentiële bijdrage aan de zorg, wordt hiermee ondermijnd.

Deze probleemdefinitie kan nader worden uitgewerkt:

1 Er is een groeiende kloof tussen de feitelijke zorgaanbieders – dokters, verpleegkundigen, paramedici – en de bestuurders en financiers van de zorginstellingen. Er is al enige tijd sprake van 'doorbureaucratisering' van overheids- naar provisie- en verzekeraarsniveau. De zorgverleners voelen zich hierdoor in hun professionele autonomie beknot en dat zet vervolgens de vertrouwensrelatie met de patiënt – van vitaal belang voor het functioneren van de zorgsector – onder druk. Ook kunnen er zo fricties in de personeelsvoorziening ontstaan, met ernstige gevolgen voor een sector die sterk afhankelijk is van menskracht en motivatie. Het probleem zit niet in de eerste plaats in het aantal bestuurders en managers. Dat blijft stabiel op 5 à 6 procent van het totale personeel in de zorgsector. Probleem is, vooral in de ziekenhuizen, wel de omvang en de invloed van het niet-patiëntgebonden personeel (ten behoeve van ICT, kwaliteit, financiën, *facility*, receptie, administratie, arbo): 15 tot 30 procent. Dit percentage blijft de laatste jaren redelijk stabiel. Maar het grootste probleem is de toename van de niet-patiëntgebonden werktijd (niet-productieve uren) bij de zorgprofessionals: die is gestegen van 6 naar 26 procent in 25 jaar (Kanters et al. 2004).
2 De transparantie en de *accountability* van het zorgaanbod blijven achter bij hetgeen gebruikelijk is in de samenleving. Hetzelfde kan overigens worden gezegd van de zorgverzekering. De zorgverleningsmarkt vormt voor overheid, patiënt en (andere) *stakeholders* een *black box*, die bovendien op basis van input wordt gefinancierd. Er is nauwelijks openbare en vergelijkende informatie over de *performance* van aanbieders. Er is in het *governance*-systeem geen onafhankelijke definitie van kwaliteit voorhanden, hetgeen de provisielogica

op termijn van binnenuit uitholt. De indruk bestaat wel dat de *performance* achterblijft bij de mogelijkheden. Ook krijgt men de indruk dat de arbeidsproductiviteit zich ongunstig ontwikkelt. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de toename van de overhead in het primaire proces (zie het vorige punt). Die overhead (zoals gezegd, soms meer dan een kwart van de productieve tijd) vloeit overigens niet alleen voort uit externe beleids- en beheersbeslissingen van overheid en management. Ook de professionalisering *an sich* speelt hierbij een rol (Kanters et al. 2004). Dit tast de geloofwaardigheid van financiële claims uit de sector aan.

3 Op provisieniveau bestaat een verstorende en niet-stimulerende overeenkomstdruk tussen aanbieder en verzekeraar. Deze druk hangt samen met de dominantie van de naturaverzekering in het financieringsstelsel. De overeenkomst tussen aanbieder en verzekeraar werkt vaak contraproductief als het gaat om meer klantgerichtheid, innovatie en doelmatigheid. Zij bevat ongewenste prikkels voor ondernemend gedrag aan de aanbieders- en aan de verzekeraarskant. Een voorbeeld vormen de schaalvergroting en de monopolievorming aan de aanbiederszijde. Door de overeenkomstdruk en de naturaverzekering krijgen bovendien nieuwe, maatschappelijk gezien vaak zeer relevante *stakeholders* en potentiële investeerders (gemeenten, sportwereld, werkgevers, patiëntenverenigingen) onvoldoende kansen op de zorginkoopmarkt.

4 Er is een onbalans tussen het materieel gewenste maatschappelijk ondernemerschap in de zorgsector en de (nog steeds) omvangrijke overheidsbemoeienis met het zorgaanbod. Deze bemoeienis is deels opgeschoven en doorgebureaucratiseerd: van Rijk naar ZBO's en naar toezicht. Het ondernemerschap komt zo niet uit de grondverf, de nieuwe 'kleilaag', zoals vice-voorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink de nieuwe bureaucratie tussen overheid en samenleving onlangs bestempelde (Raad van State 2004), werkt ontmoedigend. Deze onduidelijke situatie bevat verder geen prikkels tot *corporate governance*. En zolang die zich niet ontplooit, voelt de overheid zich van de weeromstuit gedwongen klassieke toezichtstructuren in stand te houden én er nieuwe aan toe te voegen. Dit heeft geresulteerd in een groot leger van publieke toezichthouders in de zorgsector. Die baseren zich op input in plaats van op output, op regels in plaats van op performance, op voorzieningen in plaats van op functies, op wantrouwen in plaats van op vertrouwen.

5 Wellicht zijn de problemen op het provisieniveau samen te vatten in de woorden van Tonkens: "Hoog tijd dus om het professionalisme uit de klauwen van de bureaucratie en de vrije markt te redden" (Tonkens 2003: 150). Zij refereert hierbij aan Freidsons *third logic*, de logica van de professional. Zij ziet het professionalisme vermalen worden tussen de eisen van de bureaucratie (zorgvuldigheid, gelijkheid, *accountability*) en die van de markt (klantgerichtheid, omzet).

Oplossingsrichtingen

Voor de hiervoor genoemde problemen zijn verschillende oplossingen aangereikt en gedeeltelijk ook in de praktijk gebracht. Kernpunt van al deze oplossingen is: geef de professionals hun vrijheid weer terug (*zelfsturing)* en ondersteun dit met de organisatie, het management en het overheidsbeleid, in plaats van

andersom. De andere twee dimensies komen in deze benadering ook aan bod, maar dan als afgeleide van het primaire oogmerk, namelijk recht doen aan de eigen aard van het zorgproces (dat wil zeggen het relationele en professionele karakter). Vraagsturing zal dan *vraaggericht* moeten zijn in plaats van sturing *door* de vraag en het institutionele kader van wet- en regelgeving zal op dit primaat van het primaire proces afgestemd dienen te zijn.

Meer specifiek zijn de volgende oplossingsrichtingen bij de hiervoor geïnventariseerde problemen aan te treffen.

Ad 1. Beknotting van de professionele verantwoordelijkheid door de organisatorische context (beleid, bestuur, beheer, bureaucratie of vrije markt):

- professionals meer laten participeren in het instellingsbestuur;
- meer mogelijkheden scheppen voor zelfstandige beroepsuitoefening en ondernemerschap; een directere ruilrelatie bewerkstelligen tussen professional en patiënt; de zorgprofessional minder afhankelijk van de zorgorganisatie maken door deregulering;
- de administratievelastendruk verminderen;
- het primaat van de kwaliteitsnormering leggen bij de professional, die de patiënt erbij betrekt.

Ad 2. Gebrek aan transparantie en te lage arbeidsproductiviteit:

- de introductie van openbare *performance ratings* door consumentenorganisaties en/of media;
- een daaraan gekoppeld prestatieloon;
- meer horizontale en verticale ontwikkelingsmogelijkheden en taakdifferentiatie; een moderner personeelsbeleid voor professionals;
- introductie van ICT en andere technologie in de zorgverlening; computerisering van de werkplek, vooral ten behoeve van jongere professionals.

Ad 3. Overeenkomstendwang:

- de keuze bieden tussen natura- en restitutieverzekering;
- een actief antikartelbeleid van overheidswege;
- afschaffing van de contracteerverplichting voor zorgverzekeraars;
- verlaging van de toetredingsdrempels van de zorgmarkt.

Ad 4. Onvoldoende prikkels voor ondernemerschap:

- erkenning en stimulering van *corporate governance* en samenhang in de keten van toezicht en verantwoording (intern en extern);
- het toelaten van winstoogmerk in de publieke dienstverlening;
- een consequente toepassing van prestatie-indicatoren in financiering en bekostiging;
- stimulering werkgeverschap door deregulering en normalisering van het arbeidsmarktbeleid;
- in het algemeen: verlaging van de administratievelastendruk.

Ad 5. Te weinig ruimte voor professionaliteit naast bureaucratie en vrije markt:

- erkenning van professionaliteit als waarde en van de professional als gesprekspartner;
- vertrouwen in de professionele verantwoordelijkheid.

Analyse van aannames, voorwaarden en neveneffecten

Een eerste aanname luidt: de ontwikkelingen die hebben geleid tot de problemen zijn zowel door de ene kant (beleid en management) als door de andere kant (professionals) in beweging gezet. De professional heeft bij een aantal gelegenheden onvoldoende maatschappelijke verantwoordelijkheid getoond; beleid en management hebben te weinig vertrouwen uitgestraald.

Een tweede aanname is soms dat herstel van de zorgprofessional in zijn oude glorie mogelijk is. Dit is waarschijnlijk niet het geval. De dokter-patiëntverhouding van 1960 kan veertig jaar later niet worden hersteld.

Een derde aanname zou ten slotte kunnen zijn dat de zorgprofessional beslissingen alleen kan nemen, zoals de arts van vroeger. Ook dit is aanvechtbaar. De 'arts van straks' (Commissie-Meyboom 2002) kan in veel zorgsituaties niet meer alleen beslissen. Hij is afhankelijk geworden van kennis en apparatuur. Het is niet uitgesloten dat deze kennis en apparatuur taken van de zorgprofessional overnemen. Zo zouden in de toekomst de hulpwetenschappen van vandaag (klinische chemie en fysica, moleculaire biologie, wiskunde) de geneeskunde kunnen gaan overvleugelen in onderzoek en behandeling.

Willen de genoemde oplossingsrichtingen succesvol kunnen zijn, dan is het dus in de eerste plaats nodig te spreken van 'de zorgprofessional van de toekomst'. Die verschilt in een aantal opzichten van zijn collega uit het verleden. De verschillen zitten in:

- de mate waarin de beroepsuitoefening door wetenschap en technologie wordt gestuurd en de daaruit voortvloeiende noodzaak van teamwork;
- de meer horizontale relatie tot de zorgvrager, die een coachende rol vereist (van patiënt tot klant);
- de gevolgen van het professionele handelen voor de maatschappelijke omgeving (arbeidsreïntegratie, begin en einde van het leven, kwaliteit van leven);
- de grote financiële gevolgen in de publieke sfeer van professionele beslissingen en het beslag die dit legt op burger en overheid.

Dit brengt onvermijdelijk met zich mee dat een pleidooi voor meer professionele verantwoordelijkheid gepaard moet gaan met de acceptatie van maatschappelijke én organisatorische verplichtingen voor de professional. Meer autonomie en verantwoordelijkheid kunnen alleen samengaan met een wezenlijk andere taakopvatting. Deze houdt het volgende in:

- de bereidheid de patiënt als volwaardig burger met rechten en plichten te benaderen;

- de bereidheid het beroep naar de hoogste maatstaven (dat wil zeggen *evidence based*) en op transparante wijze uit te oefenen;
- de bereidheid zich op te stellen als teamlid en organisatiegenoot;
- de bereidheid met de overheid mee te denken over de toekomst van de sector.

In laatste instantie zal deze voorwaarde kunnen betekenen dat de kenmerken van het beroep (opleiding, competenties, bevoegdheden, honorering) een ingrijpende verandering ondergaan.

Voor het subniveau van de zorgorganisatie geldt een analoge redenering. De zorgaanbieder zal vrijheid moeten kopen met maatschappelijke verantwoordelijkheid. De overheid kan dit proces ondersteunen met een consequent uitgevoerd beleid gericht op deregulering, verlaging van de administratievelastendruk, herstel van de directe ruilrelatie tussen producent en consument en een aan tijd en omstandigheden aangepaste toezichtformule. Voorts zal de overheid duidelijkheid moeten scheppen over de overheidsverantwoordelijkheid (borging van publieke belangen door de overheid), over de rol van maatschappelijk ondernemerschap en zelfregulering (borging van het publieke belang door zorgaanbieders en verzekeraars) en over de mogelijkheden van marktwerking.

4.4.2 HET PERSPECTIEF VAN DE VRAGER

Op het niveau van de vraag treffen wij de zorgvrager en de afnemer van gezondheidszorg aan. Paragraaf 4.2 ging in op de verschillende rollen die aan de vraagzijde voorkomen en de bij deze rollen behorende belangen en representanten. De conclusie luidde dat de vraagzijde in de gezondheidszorg een zeer gevarieerde aanblik biedt.

Op het vraagniveau speelt zich een aantal processen en transacties af:
- de in de samenleving bestaande behoefte aan zorg (nog niet gearticuleerd); deze behoefte omvat ook de wens gezond te blijven en dus een min of meer virtuele 'behoefte' aan preventie;
- de bij de gezondheidszorg gearticuleerde zorgvraag, gevolgd door indicatie, advies en eventueel verwijzing;
- de zorginkoop, gevolgd door zorgconsumptie (of zorgverlening).

Sturingsproblemen

Centraal in de probleemdefinitie van benaderingen die hun aangrijpingspunt zoeken bij de preferenties van de zorgvragers, staat: er is te weinig marktwerking en sturing *door* de vraag; aanbieders krijgen de verkeerde prikkels; marktconcepten zijn tot nu toe hoogstens halfhartig doorgevoerd en dan nog met allerlei vormen van zaakwaarnemerschap die de eindgebruiker buiten beeld houden.

Ook deze probleemdefinitie is verder te detailleren:

1 In het sturingsinstrumentarium van de zorgsector is geen plaats ingeruimd voor de vrager. Op de zorgverlenings- en op de zorginkoopmarkt kan hij geen

rol spelen anders dan die van slachtoffer. Op de verzekeringsmarkt is de afgelopen jaren wel enige sprake van versterking van de vraagzijde (*exit*-optie). Maar over het geheel genomen is er een sterke dominantie van de aanbodzijde. Er is geen sturing *door* maar uitsluitend *van* of *op* de vraag. Uitzondering vormt het deel van de AWBZ-gefinancierde *care* waarin de patiënt kan kiezen voor een PGB. Het PGB is een succes, het verschaft de consument koopkracht. Maar de overheid is vooralsnog niet van plan deze succesformule ook in de *cure* toe te passen, bijvoorbeeld in de chronischziekenzorg. Bovendien lijkt het PGB aan zijn eigen succes ten onder te gaan: de kosten van de AWBZ-zorg stijgen te snel, naar de mening van het kabinet.

2 De *checks and balances* liggen niet in de afstemming van het aanbod op de vraag. Van een rechtstreekse ruilrelatie tussen consumenten en producenten van zorg is geen sprake. Hierdoor schiet de allocatie van de altijd schaarse collectieve middelen tekort. Er is geen natuurlijke vraaglogica die deze allocatie stuurt. Tussen vraag en aanbod zit ruis: procesverstorende wet- en regelgeving, oneigenlijke bureaucratie en het optreden van 'zaakwaarnemers', zoals verzekeraars, zorgkantoren of regionale indicatieorganen (RIO's). Deze zaakwaarnemers zijn niet door de zorgconsument aangesteld, maar door de overheid aangewezen. De consument kan in dezen niet kiezen.

3 De keuzemogelijkheden van de zorgconsument op de zorgverleningsmarkt zijn gering. Er heerst op vele plaatsen schaarste. Bovendien: hij mist essentiële keuze-informatie. Hij heeft geen inzicht in kwaliteitscriteria (voorzover die al bestaan) en is ook niet betrokken bij het totstandkomen van protocollen en richtlijnen. Er bestaan geen openbare systemen voor *performance rating*. Het zorgaanbod construeert marktfalen door informatieasymmetrie in stand te houden. Wel brokkelt dit monopolie af door de kennissamenleving en het internet.

Oplossingsrichtingen

In de theorie en de praktijk zijn de afgelopen jaren verschillende oplossingen voor deze problemen gepresenteerd, zowel binnen als buiten de zorgsector. Centraal in al deze oplossingen staat de zoektocht naar (meer) marktwerking in de zorg. Ook in deze benadering komen de twee andere dimensies – provisie en institutie – aan bod, maar dan met het uitgangspunt dat het zorgproces er is voor de patiënt/consument en niet voor de hulpverlener, die dus op de consumentenpreferenties moet reageren. Ook de wet- en regelgeving zal hierop afgestemd moeten zijn, in het bijzonder met scherp omschreven eigendomsrechten, een goede marktordening – inclusief transparantie en informatie – en voorzieningen die garanderen dat privaatrechtelijke contracten afgesloten en hun nakoming afgedwongen kunnen worden.

Meer specifiek worden de navolgende oplossingen aangereikt voor de hiervoor genoemde problemen.

Ad 1. Geen plaats voor sturing door de vraag in het sturingssysteem:

- uitbreiding van het PGB tot de curatieve gezondheidszorg, bijvoorbeeld de diabetes- of reumazorg;

- meer invloed van de verzekerden op het zorginkoopbeleid van hun verzekeraar, bijvoorbeeld in de vorm van een panel of platform, conform het initiatief van de Nijmeegse zorgverzekeraar VGZ-IZA (2004); regionale patiënten-/consumentenplatforms kunnen worden ingeschakeld bij de zorginkoop en bij bouwbeslissingen;
- stimulering van actieve concurrentie door naast de professionele voorzieningen ook *patient-driven and owned*-voorzieningen te creëren in de eerste lijn;
- het ontwikkelen van een code voor 'goed patiëntschap' (*self governance*) en voor gepaste zorg (de interactie van vraag en aanbod); deze een formele plaats geven in zorg, verzekering en financiering.

Ad 2. Geen rechtstreekse ruilrelatie tussen consument en producent van zorg:

- opheffing van drempels tussen zorgvrager en zorgverleners (bijvoorbeeld RIO's); de indicatiestelling wordt verzorgd door de zorgverlener, de indicatiebeoordeling door de financier;
- werken aan de hand van een restitutie- in plaats van een naturaverzekering, gecombineerd met afdracht van eigen betalingen aan de zorgverlener;
- oprichting van *walk-in centres* en andere laagdrempelige eerstelijnsvoorzieningen ten behoeve van vraagverheldering, eerste opvang en ondersteuning van de vraagzijde, mede georganiseerd door patiëntenorganisaties.

Ad 3. Te weinig keuzemogelijkheden en informatie:

- openbaarmaking van kwaliteitsnormen (richtlijnen e.d.), alsmede het betrekken van patiëntenorganisaties bij het opstellen van de normen; de informatie vergelijkbaar en toegankelijk maken onder meer met behulp van het internet;
- het stimuleren van onderzoek naar de preferenties van zorgvragers;
- het voeren van een actief antikartelbeleid en de bevordering van vrij verkeer van patiënten, professionals en kennis in de EU;
- meer ziekte- en probleemgerelateerd zorgaanbod (specialisatie) in combinatie met individuele diagnostiek en behandeling.

Analyse van aannames, voorwaarden en neveneffecten

In de eerste plaats treffen we hier twee tegengestelde aannames aan over de preferenties en competenties van de zorgvrager. De eerste aanname (lange tijd de dominante in de gezondheidszorg) is dat de zorgvrager niet in staat én niet bereid is een actieve rol te spelen op de zorgmarkt. De tweede aanname vormt hiervan het spiegelbeeld: zorgvragers willen een actieve rol spelen op de zorgmarkt en zij zijn daartoe bereid en in staat.

Beide aannames schieten als zodanig tekort. De eerste kon tot nu toe bewezen noch weerlegd worden, daartoe bood de gezondheidszorg geen gelegenheid: geen keuzemogelijkheden en kennisasymmetrie. Van de tweede aanname kan men zeggen dat hij plausibel is in algemene zin. Mensen willen kunnen kiezen en hun lot zelf bepalen, langzaamaan ook in de gezondheidszorg. Uit onderzoek blijkt ook dat keuze, kennis en koopkracht worden gewaardeerd door zorgvragers

(Bey 2003). Het gebruik van het internet door zorgvragers neemt bijvoorbeeld sterk toe.

Hier staat tegenover dat een deel van de zorgvragers niet in staat is zijn weg in de gezondheidszorg te vinden of niet bereid is zijn lot in handen van de zorgprofessional (niet in die van de zorgverzekeraar!) te leggen. Dit wijst ongetwijfeld op een transitieverschijnsel, maar kan ook te maken hebben met een bestendige culturele onderstroom in de samenleving. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wijst uit dat een betrekkelijk stabiel blijvend percentage van de inwoners van verzorgingsstaten (20%-30%) weinig adequaat gebruikmaakt van collectieve voorzieningen (SCP 2002; Becker 2003; Roes 2003). Opleidingsniveau is hier een bepalende factor. De tweede aanname impliceert de ontwikkeling van competenties aan de vraagzijde.

Een andere aanname is dat vraagsturing per definitie tot een beter (allocatief) resultaat leidt dan aanbodregulering (of sturing van of op de vraag). Deze aanname houdt waarschijnlijk in absolute zin geen stand en wel om twee redenen. In de eerste plaats zijn, zoals gezegd, vraagsturing en aanbodregulering niet volledig onafhankelijk van elkaar. In veel gevallen is de zorgverlening het resultaat van een complexe combinatie van vraag en aanbod. In de tweede plaats is men op dit moment nog niet in staat om de allocatieve kracht van de vraagsturing te meten. Hoe beïnvloedt vraagsturing de zorgconsumptie en dus de zorguitgaven? Leidt vraagsturing inderdaad tot een betere afstemming van het aanbod op de vraag? Ten aanzien van deze vragen tast men vooralsnog in het duister.

Onder welke voorwaarden kan 'echte' vraagsturing, dat wil zeggen sturing *door* de vraag, succesvol zijn voor de volksgezondheid, voor de allocatie van collectieve middelen en in financieel opzicht?

Succes op het vlak van de volksgezondheid is afhankelijk van de mate waarin aan de vraagsturing naast rechten ook plichten van de zorgvrager worden opgelegd. Die kunnen verband houden met gezond gedrag (*lifestyle*) en met gepast zorggebruik (bijvoorbeeld het opvolgen van medische adviezen). Daarnaast zal de overheid te allen tijde maatregelen moeten kunnen nemen zonder dat er sprake is van een gearticuleerde zorgvraag (bijvoorbeeld bij epidemieën, ten aanzien van risicogroepen of bij dreigende of actuele ongevallen en rampen).

Succes op het vlak van de allocatie van collectieve middelen is afhankelijk van onder meer de mate waarin de zorgvrager daadwerkelijk het zorgproces kan beïnvloeden. Dat is, bijvoorbeeld in de medisch-specialistische zorg, lang niet altijd het geval. Daarnaast zal er sprake moeten zijn van faire ruilverhoudingen, waarin de zorgvrager zicht heeft op de gevolgen van zijn keuzen en zijn eigen verantwoordelijkheid vooropstaat. Met het laatste staat of valt ook de succeskans van vraagsturing in financieel opzicht. Dit betekent waarschijnlijk onvermijdelijk dat de burger, naast zijn belasting- of premiebijdrage aan de gezondheidszorg, een deel van zijn consumptie zelf zal moeten betalen als cofinancier.

Hiermee zijn ook enkele mogelijke neveneffecten van vraagsturing genoemd: consumentisme, claimcultuur, kostenstijging en aantasting van de professionele beroepscode. Het is op dit moment echter te vroeg om deze effecten te kunnen waarnemen, er is immers op veel plaatsen in de gezondheidszorg nog geen sprake van vraagsturing. Plausibel is het wel te veronderstellen dat vraagsturing in de zin van marktwerking op zichzelf niet voldoende zal zijn om de publieke belangen in de gezondheidszorg te borgen. Dat vereist een actief en aanvullend beleid van de overheid dat is gericht op het stimuleren van goed patiëntschap en verantwoord burgerschap. De overheid zal hierover in gesprek moeten gaan met de samenleving en zal zelf – dat wil zeggen de minister van VWS – een stimulerend consumentenbeleid moeten formuleren.

4.4.3 HET INSTITUTIONELE PERSPECTIEF

Sturingsproblemen

In de probleemdefinitie vanuit het institutionele perspectief is minder gemakkelijk één dominant aspect aan te wijzen zoals dat bij de andere twee invalshoeken wel mogelijk is. De problemen vormen een optelsom van de volgende kwesties:

1 De bestuurbaarheid van de zorgsector neemt af. Dit heeft drie oorzaken. In de eerste plaats neemt de heterogeniteit van de producten toe, waardoor het nauwelijks meer mogelijk is te spreken van een herkenbare sector met een eenduidig product. In de tweede plaats neemt de permeabiliteit van zijn grenzen toe. Zorgsector en omgeving staan in een open communicatie met elkaar; het is een osmotische situatie die zich slecht laat besturen. En ten slotte: de sector heeft geen bestuurscentrum, geen duidelijke machtszetel. Het bestuur heeft zich verplaatst. Tegelijkertijd neemt het aantal *stakeholders* toe en daarmee het aantal belangen dat in de beleidsafweging een rol speelt. Met het uitdijend universum der *stakeholders* correspondeert niet het geheel van de *checks and balances*.
2 De beleidsdrukte in en de politieke aandacht voor de zorgsector nemen toe. Oorzaken zijn de *media exposure*, de substantiële punten van kritiek van politiek en samenleving op het functioneren van de zorgsector, en de explosie van de collectieve zorguitgaven. Meer overheidsbemoeienis en minder bestuurlijke slagkracht leiden tot *virtual governance*. Ernstiger misschien: zij veroorzaken op termijn een vertrouwensbreuk tussen overheid en burger. Het verwachtingenmanagement schiet tekort.
3 Systeem-*governance* en *corporate governance,* anders gezegd: systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid, verliezen hun traditionele complementariteit. Er is vooralsnog geen alternatief koppelingsmechanisme voorhanden. En om de zaak nog verder te compliceren: er is een derde *governance*-niveau in wording, dat van de vraag. Ook dat niveau functioneert onafhankelijk van de andere niveaus. Voor een effectief bestuur en voor adequate sturing is complementariteit van de drie *governance*-niveaus noodzakelijk. De nieuwe toezichtfilosofie is nog niet voorhanden. Dat vereisen de intrinsieke kenmerken van de vraag-aanbodcombinaties.

4 Hoewel de overheid zegt verantwoordelijkheid te willen overhevelen naar de (gereguleerde) markt, de zelfregulering (bijvoorbeeld *benchmarking*) of het maatschappelijke ondernemerschap, blijft de overheidsbemoeienis relatief massaal en invasief. In deze situatie wordt legitimering van deze bemoeienis steeds belangrijker. Deze legitimering zal de overheid niet moeten ontlenen aan de sturing van het aanbod (dus aan de provisielogica). In laatste instantie kan zij de legitimering slechts ontlenen aan de vraaglogica: de volksgezondheid enerzijds, de zorgbehoefte van de burger anderzijds. Blijft vraaglegitimering in deze dubbele betekenis structureel afwezig, dan zal het maatschappelijke en politieke draagvlak voor blijvende massale investeringen in de zorgsector afbrokkelen. In combinatie met de eerdergenoemde vertrouwenscrisis, kan dat leiden tot een opstand van de belastingbetalers.

Oplossingsrichtingen

Over het algemeen worden in en rond de gezondheidszorg de volgende oplossingsrichtingen gepresenteerd voor de sturingsproblemen op het institutioneel niveau.

Ad 1. Afnemende bestuurbaarheid sector:

- De overheid zal zich moeten terugtrekken op een beperkter domein, maar dat wel onomstotelijk moeten begrenzen. Op dit beperkte domein zal de overheid zich wel robuuster dan nu het geval is voor de gehele gezondheidszorg moeten manifesteren, bijvoorbeeld door voor begrotingsfinanciering te kiezen.
- De gezondheidszorg buiten dit domein zal de overheid aan de markt moeten overlaten. Hier dient zij een duidelijke keuze te doen: of ministeriële verantwoordelijkheid of markt; of collectief of niet-collectief. Buiten het overheidsdomein is geen sprake meer van collectieve lasten en bestaat dus geen noodzaak meer voor macrokostenbeheersing.
- Een herijking van de taakverdeling tussen markt en overheid begint bij het 'basispakket' (ZFW en AWBZ). Dit zal in de bovenstaande redenering kleiner moeten worden. Een eventueel aanvullend pakket valt onder de verantwoordelijkheid van marktwerking.
- Ook voor de gezondheidszorg van de toekomst geldt dat sturingsmodellen tussen overheid en markt niet gewenst zijn in verband met de noodzakelijke helderheid van de taakverdeling en de noodzaak de actoren in de sector tot het gewenste gedrag te bewegen met eenduidige signalen. Wel is het van belang een op de sector toegesneden communicatievorm tussen de twee domeinen te ontwikkelen. Deze is nodig, omdat vanuit de perspectieven van de volksgezondheid en de zorg de operationele processen in de twee domeinen interacteren en interfereren. Een communicatiebrug is daarom nodig, vooral in de richting van de zorgprofessionals, voor wie nu eenmaal het onderscheid tussen overheid en markt minder relevant is. Ook zal het marktdomein nadrukkelijk moeten worden betrokken bij het *public health*-beleid.

Ad 2. Beleidsdrukte neemt toe, slagkracht overheid neemt af:

Zie hiervoor het vorige probleem. De overheid zal haar ambities en haar compe-

tenties in balans moeten brengen. Systematische communicatie hierover in de richting van parlement en samenleving is essentieel. Hierin staat deze boodschap centraal: doe wat je moet doen goed; laat wat je niet moet doen over aan anderen. De ministeriële verantwoordelijkheid dient in de richting van het parlement eenduidig gedefinieerd te zijn. In deze definitie moeten ook de taken van ZBO's, agentschappen en toezichthouders worden opgenomen.
Dit proces moet consequent worden ondersteund met een doorgaande inspanning van de overheid de administratievelastendruk te verminderen. Dat zal het vertrouwen van de sector in de overheid doen toenemen.

Ad 3. Er is een ander toezicht nodig
De overheid zal de keten van toezicht en verantwoording opnieuw moeten ontwerpen conform een nieuwe taakverdeling met de markt. De keten zal alle noodzakelijke vormen van toezicht en verantwoording moeten omvatten, dus de externe en de interne, de algemene en de branchespecifieke. Dit vereist een visie op de relatie van 'staatstoezicht' en 'marktmeesterschap' in het licht van de gewenste borging van publieke belangen. Het vereist ook vertrouwen in de kracht van de *corporate governance* en een consequent vasthouden aan de uitgestippelde *governance*-lijn.

Ad 4. De legitimering van het overheidsoptreden komt in het gedrang; opstand der belastingbetalers dreigt
- *Beleidsstrategie 1*: zichtbaar inkrimpen van het domein van de collectieve lasten in samenhang met het ontwerpen van een nieuwe politiek voor de risicosolidariteit (resultaat: vermindering van politieke druk op de sector).
- *Beleidsstrategie 2:* de administratievelastendruk zichtbaar verminderen (resultaat: herstel van het vertrouwen in de overheid als *honest broker*).
- *Beleidsstrategie 3:* de overheid manifesteert zich robuuster op een nauw omgrensd terrein (resultaat: meer helderheid over motieven, borging van het publiek belang en ministeriële verantwoordelijkheid).
- *Beleidsstrategie 4:* politieke visies en acties concentreren zich op *public health* en consumentenbeleid, in overleg met zorgprofessionals en patiëntenbeweging (resultaat: het zeker stellen van de legitimering van overheidsbemoeienis op termijn door een zichtbare omslag van producenten- naar consumentenbelang).

Analyse van aannames, voorwaarden, neveneffecten
De zojuist geformuleerde oplossingsrichtingen zijn gebaseerd op de aanname dat het mogelijk is om tussen overheidsbemoeienis en marktwerking als sturingsmodellen een knip aan te brengen. Anders gezegd: dat het mogelijk is om de taken van overheid en markt onomstotelijk toe te delen aan of de een of de ander. Hoewel deze aanname plausibel is gebleken in andere sectoren, is dat in de gezondheidszorg nog niet het geval. De houdbaarheid van de aanname moet dus blijken in een sector die vertrouwd is geraakt met verknooptheid van publieke en private verantwoordelijkheden, taken en belangen. Het is overigens de vraag in hoeverre er echt een alternatief bestaat voor de knip, in het licht van de *gover-*

nance-ontwikkelingen in andere sectoren en in het licht van Europese eenwording en Europees recht.

Een tweede aanname is dat de bij deze transitie betrokken instituties (parlement, departement en ZBO's) en partijen (zorgvragers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars) bereid en in staat zijn zich terug te trekken op hun toekomstige kerntaak en delen van het speelveld over te laten aan anderen. Ook ten aanzien van deze aanname is enige scepsis op zijn plaats, gelet op het feitelijke gedrag van betrokkenen en gelet op de invloeden op dat gedrag in een open, vloeibare samenleving (*media coverage* enz.). Hier kunnen wij leren van de gebeurtenissen op andere beleidsterreinen, zoals de volkshuisvesting (de bruteringsoperatie van de jaren negentig).

De oplossingsrichtingen kunnen slechts succesvol zijn indien aan drie voorwaarden is voldaan.

In de eerste plaats zal het uitgavenbeleid onder controle moeten komen: een *conditio sine qua non*. Zolang de jaarlijkse groei van de collectieve zorguitgaven op het huidige niveau blijft of zelfs – niet onwaarschijnlijk – blijft toenemen door vergrijzing, vraagsturing (PGB) en technologisering, zal de politieke druk op de gezondheidszorg hoog blijven. De overheid zal dan haar leger van aanbodregulering en kostenbeheersing blijven mobiliseren als verlengde arm van de politiek.

In de tweede plaats zal de overheid de voorwaarden moeten creëren waaronder de borging van bepaalde publieke belangen door marktpartijen kan geschieden. Essentieel daartoe zijn een kader, een scenario en een platform voor de communicatie tussen overheid (kabinet) en sector. De spelregels moeten duidelijk zijn, de overheid zal bijvoorbeeld 'harde' normen voor kwaliteit en toegankelijkheid aan de markt moeten opleggen voor het basispakket, er zal een continue, systematische interactie moeten zijn tussen overheid en markt. Publieke belangen die de markt niet kan borgen – de onrendabele lijnen, onderdelen van de *public health* – zal de overheid zichtbaar naar zich moeten toetrekken.

In de derde plaats zal het transitieproces als beleidsproject moeten worden geïnstrumenteerd. Dit veronderstelt visie en daadkracht bij het politiek bestuur en vooral ook consistentie en vasthoudendheid. Het uitvoeringsapparaat (departement, ZBO's, toezichthouders) zal zo moeten zijn ingericht dat het op het operationele niveau deze consistentie en vasthoudendheid kan waarmaken (zie onder meer IBO 2004).

En dan zijn er mogelijke neveneffecten. Deze kunnen liggen op drie terreinen: de marktwerking, de volksgezondheid en het professionalisme. Op het terrein van de marktwerking zijn mogelijke neveneffecten allereerst consumentisme en claimcultuur als tegenhanger van goed patiëntschap en verantwoord burgerschap. Ook kan het maatschappelijk verantwoord ondernemen onvoldoende uit de verf komen bij marktpartijen (zorgaanbieders en -verzekeraars). Op het terrein van de volksgezondheid kan een neveneffect zijn dat het publieke belang

(gezondheidsbescherming en -bevordering) uiteindelijk toch niet geborgd kan worden, doordat de knip tussen overheid en markt niet complementair is aan de samenhangen tussen volksgezondheid en zorg. Er zouden dan nieuwe risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan. En op het terrein van het professionalisme kan een neveneffect zijn demoralisering en demotivatie als gevolg van de links en rechts oprukkende bureaucratie en vrije markt.

Dit zijn alle mogelijke neveneffecten van de dichotomisering van overheid en markt in de gezondheidszorg. In het voorgaande hebben wij zowel de oplossingsrichtingen als de voorwaarden en voorzorgsmaatregelen beschreven.

4.5 GOOD GOVERNANCE: VRAGEN, ANTWOORDEN EN SUGGESTIES

4.5.1 GOOD GOVERNANCE IN DE GEZONDHEIDSZORG

De centrale vraagstelling van deze studie luidt: is de sturing van de sector gezondheidszorg, de sturing van het aanbod en de sturing door de vraag in één *governance*-systeem te verenigen en zo ja, hoe (door overheidssturing, marktwerking en/of zelfregulering)? De beantwoording van deze vraag gebeurt eerst in algemene bewoordingen, daarna komen de drie specifieke vragen uit het begin van dit hoofdstuk ter sprake.

Uit de voorgaande analyse volgt een aantal voorwaarden waaraan in ieder geval voldaan moet zijn, wil er van *good governance* in de gezondheidszorg sprake zijn.

1 Rekening houden met bestendige kenmerken van de zorgsector

Het gaat hierbij in het bijzonder om:

- de complexiteit, de omvang en de uitgestrektheid van de sector én daarmee de permeabiliteit van zijn grenzen; dit vereist *governance* van osmose;
- de professionele autonomie van de zorgverlener, in het bijzonder de arts, én het gegeven dat responsiviteit en innovatie in hoge mate de taak van professionals zijn; dit maakt dat de vraag-aanbodcombinatie in de zorgsector afwijkt van wat elders in de samenleving gebruikelijk is;
- het ontbreken van een centraal commandocentrum vanwaaruit de werkvloer (waarop de kosten ontstaan) rechtstreeks kan worden aangestuurd; dit vraagt om andere dan de traditioneel hiërarchische sturingsinstrumenten;
- de aanwezigheid van vele, verschillende *stakeholders* in de gezondheidszorg, elk met zijn eigen legitieme belangen; dit vraagt om horizontale relatievorming met behulp van instrumenten als *stakeholdermanagement*, *social marketing* en dergelijke.

2 Niet alleen publieke belangen borgen, maar vooral de inherente spanning daartussen managen

In algemene zin gaat het om spanning tussen collectieve en individuele belangen. Meer concreet zit de kernspanning tussen de (macro)kostenbeheersing aan de

ene kant en de responsiviteit van de geboden zorg (in termen van kwaliteit, innovatie en toegankelijkheid) aan de andere kant. Het managen van die spanning is bepalend voor de houdbaarheid van de gezondheidszorg als publiek domein.

3 Accepteren van de diversiteit: er is niet één zorgsector
De zorgsector kent interne deelmarkten en deze gaan zich steeds meer ten opzichte van elkaar profileren. In provisioneel, operationeel of *managerial* opzicht kan er nog wel samenhang en synergie zijn, maar dat hoeft niet te betekenen dat zij tot een en hetzelfde *governance*-systeem behoren. Dit betekent dat de zorgsector niet één *governance*-concept nodig heeft, maar meerdere.
Hiervoor dienen zich de volgende opties aan:
- reguliere marktwerking (bijvoorbeeld voor een substantiële aanvullende ziektekostenverzekering);
- gereguleerde marktwerking binnen een ziektekostenverzekering met publieke randvoorwaarden (bijvoorbeeld in een groot deel van de medisch-specialistische zorg);
- rechtstreekse overheidsbemoeienis, inclusief financiering door het Rijk (bijvoorbeeld acute zorg) of door het lokaal bestuur (bijvoorbeeld de ondersteuning bij maatschappelijke participatie).

Als regisseur zal de overheid uit deze opties moeten kiezen en verdelen. En dat betekent óf loslaten óf overnemen, terughoudendheid of manifestatie. Dit zal duidelijk met de zorgsector moeten worden gecommuniceerd in de vorm van een *governance*-kader: een visie op besturing.

4 Creëren van complementariteit tussen de verschillende governance-niveaus
Governance in de zorgsector speelt zich af op drie niveaus:
- het politiek-bestuurlijke niveau (dat zelf weer uit twee subniveaus bestaat: het politieke en het uitvoerende en besturende niveau);
- het provisieniveau op de schaal van de regio (de *local community*) en van de instelling;
- het zorgverleningsniveau (zorgvrager en zorgverlener).

Op elk van deze niveaus worden *governance*-functies vervuld (zoals kaderstelling, toezicht, systeembeheersing en het scheppen van organisatorische, financiële en personele randvoorwaarden). Deze functies zijn complementair en zouden idealiter als zodanig een plaats moeten krijgen in één overkoepelend *governance*-systeem. Uiteindelijk is het de overheid die de verantwoordelijkheid draagt voor deze complementariteit van (staats)toezicht, *corporate governance* én professionaliteit.

Als aan de hiervoor genoemde voorwaarden wordt voldaan, dan zullen de heersende bestuurlijke verhoudingen grondig veranderen. Deze veranderingen zullen op hun beurt de zorgsector in staat kunnen stellen de naar verwachting blijvende onvoorspelbaarheid van het strategisch gedrag van de sleutelactoren te kunnen accommoderen. In algemene zin vraagt dit om een andere rolverdeling, een

andere constellatie van *checks and balances* met stimulansen voor ondernemerschap en werkgeverschap, burgerschap en eigen verantwoordelijkheid en een andere rol voor de overheid.
Ook hier zijn voorwaarden aan te verbinden.

1 Ondernemerschap én werkgeverschap
- door krachtige ontregeling van de zorginkoopmarkt en de arbeidsmarkt en door nieuwe toetreders (*stakeholders*) op beide markten te faciliteren;
- door de dialoog met de aanbieders aan te gaan over *corporate* (*health care*) *governance*, zelfregulering en maatschappelijk ondernemerschap en door hierin enthousiasmerend te zijn;
- door een wezenlijk ander toezichtparadigma te ontwikkelen en uit te voeren op basis van *performance rating*, openbaarheid en overreding op basis van inhoudelijk gezag.

2 Burgerschap en eigen verantwoordelijkheid
- door een directe ruilrelatie te creëren tussen zorgconsument en -producent;
- door hierin het *value for money*-principe consequent toe te passen;
- door het belang van de vrager te combineren met professionele autonomie.

3 Een andere rol voor de overheid
- door concentratie op kaderstelling en systeemverantwoordelijkheid (voor het collectieve deel) en zoeken van maatschappelijk draagvlak hiervoor door middel van open en continue communicatie;
- door een transparante en meetbare kwaliteitsstandaard, gedragen door patiënten en zorgverleners;
- door actief marktmeesterschap inclusief consumentenbeleid, productveiligheid en toezicht.

4.5.2 ANTWOORDEN OP DE SPECIFIEKE VRAGEN

De voorwaarden voor *good governance* worden hierna ingekleurd aan de hand van de specifieke vragen in paragraaf 4.1.3.

1 Op het provisieniveau
Hoe verhoudt het maatschappelijke doel van de zorgverlening (kwaliteit, toegankelijkheid, kostenbeheersing) zich tot enerzijds de doelmatigheid van de zorgorganisatie en anderzijds professionele normen en waarden en wat betekent dit voor de kwaliteit van de te leveren zorg?

Antwoord: de allocatieve doelmatigheid is in principe identiek aan het maatschappelijke doel van de zorgverlening. In de collectieve sfeer zullen zorgaanbieders door de overheid worden getoetst (door toetredingsvoorwaarden ten aanzien van de uitvoering van het basispakket op te nemen in de Wet toelating zorginstellingen). Tussen technische doelmatigheid en maatschappelijk doel kan in principe een spanning optreden bij een stringent schaarstebeleid van de over-

heid. Deze spanning zal in een nieuw *governance*-systeem waarschijnlijk vooral op het provisieniveau moeten worden verwerkt.

Ook tussen de (vooral technische) doelmatigheid en professionele normen en waarden zal spanning ontstaan. Het gaat hier om spanningen tussen de logica en cultuur van de bureaucratie en de 'markt' enerzijds en het professionalisme anderzijds. In feite is die spanning er al en is die nu al vaak niet meer te reguleren. Het spanningsregulerende mechanisme hiervoor zal vooral moeten worden gezocht in de deregulering en de ontbureaucratisering van de zorgverleningsmarkt en een nieuwe invulling van de rol van de professional (CEG 2004). Dit wordt gestimuleerd door de vestigingsmogelijkheden van zorgprofessionals te verruimen en het monopolie van zorginstellingen op zorgverlening te doorbreken. Dit impliceert onder meer een stimuleringsbeleid voor zelfstandige behandelcentra, gezondheidswinkels in de wijk en privé-klinieken. Voorwaarde is dat de zorginkoop wordt vereenvoudigd, evenals de geïnstitutionaliseerde indicatiestelling (RIO).

2 *Op het vraagniveau*
Hoe kan de zorgconsument controleren of de zorgproducent de juiste afweging maakt tussen consumentenpreferenties, organisatie- en professiebelangen en de publieke belangen en hoe kan hij de afweging beïnvloeden?

Antwoord: in het beoogde systeem van gereguleerde concurrentie staat of valt de positie van de zorgconsument met transparantie en openbaarheid. De eerste voorwaarde is dus een openbaar en gebruikersvriendelijk systeem van *performance rating* voor zorgaanbieders (zie verder IGZ 2004; Schellekens et al. 2003). In aansluiting hierop zal de aanbieder zich in het kader van *corporate governance* moeten verantwoorden voor zijn afwegingen en keuzes in de richting van zijn cliënten en de *stakeholders* in zijn omgeving. Het internet kan hierbij helpen. Beïnvloeding door de consument van de afwegingen voor producenten geschiedt in de eerste plaats door het 'stemmen met de voeten': op basis van de *performance ratings* en met behulp van keuzemogelijkheden. Dat is het individuele niveau.

Daarnaast kan beïnvloeding plaatsvinden op de zorginkoopmarkt. Zorgconsumenten (soms werkgevers) kunnen inkoopmacht creëren door centrales of coöperaties op te richten. Interessant is verder het 'patiëntenzelfbestuur'. Inwoners van een bepaald gebied, dan wel patiënten beheren een zorginstelling als leden van een vereniging. Het vroegere kruiswerk zou een voorbeeld kunnen zijn. In de toekomst zou dit model wellicht ook kunnen gelden voor wijkcentra. Dergelijke nieuwe voorzieningen zouden ten opzichte van de gespecialiseerde of categoriale gezondheidszorg de rol van *countervailing power* én vraagondersteuner kunnen spelen. Verder kunnen patiëntenverenigingen hier een rol spelen met voorlichting over ziektemanagement, *performance* en inkoop.

3 Op het institutionele niveau
Welke betekenis hebben de institutionele kaders van de gezondheidzorg voor de sturing van de zorgverlening op zowel sector- als organisatieniveau? Een subvraag luidt in dit verband: moet de zorgsector een specifiek regime hebben voor toezicht, verantwoording, *monitoring* en zelfregulering en wat zou de aard van het regime moeten zijn (publiek of privaat), mede gelet op de EU?

Antwoord: de institutionele kaders van de gezondheidszorg zullen veranderen onder invloed van de kabinetsplannen voor een andere opzet van het verzekerings- en zorgsysteem (Zorgverzekeringswet, WMO, enz.) en de in deze studie gesignaleerde exogene trends. Daarvan uitgaande, kan de vraag als volgt worden beantwoord.

De sturing op sectorniveau zou opgehangen kunnen worden aan de *balanced score card* (RVZ 2004a). De periodieke beoordeling hiervan in een parlementair debat over de staat van het stelsel vindt plaats aan de hand van de geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. Onderdeel van deze publieke verantwoording vormen zowel het macro-financiële kader voor de collectieve lasten als de doelstellingen die zijn geformuleerd voor het terrein van de volksgezondheid. De nadruk van de sturing op sectorniveau zou op deze twee terreinen moeten liggen en niet, zoals nu het geval is, op (het trachten te sturen op) de provisieresultaten.

De sturing op organisatieniveau zal terughoudend kunnen, voorzover de borging van de publieke belangen kan geschieden door marktwerking en zelfregulering. Maar dit is pas mogelijk nadat de voorwaarden voor een effectieve werking van de markt zijn gecreëerd: lage toetredingsdrempels, actief mededingingsbeleid (NMa en Zorgkamer), keuzemogelijkheden (actief antikartelbeleid), transparante informatievoorziening en versteviging van de positie van de patiënt/consument. In het algemeen luidt hier de opdracht, primair aan het adres van de overheid: marktfalen tot gangbare proporties terugbrengen. Daarnaast geschiedt de borging van het publieke belang door kaderstelling en toezicht op de uitkomsten van de gezondheidszorg. Hierin schuilt vooral de 'politieke sturing'.

Het antwoord op de vermelde subvraag hangt af van het regime voor *corporate governance*. Dit regime hangt op zijn beurt af van het voor een deelmarkt gekozen sturingsprincipe: markt, gereguleerde marktwerking of overheid. In het eerste geval, in de marktsegmenten, gelden de aldaar vigerende spelregels, waaronder die van de *corporate governance*. Specifieke regelingen zijn hier niet nodig en zelfs contra-geïndiceerd vanuit een EU-perspectief (zie verder Commissie-Peters 1997; Commissie-Tabaksblat 2003).

In het tweede geval, in de gereguleerde marktomgeving, zal een specifiek regime van *health care governance* kunnen gelden (Commissie Health Care Governance 1999; Meurs en Schraven 2002). De overheid kan dit regime ondersteunen en stimuleren, onder meer door in het toetredingsbeleid specifieke *governance*-eisen op te nemen (bijvoorbeeld in de Wet toelating zorginstellingen). Ook de

Kwaliteitswet biedt (beperkte) mogelijkheden op dit vlak en ten slotte kan de IGZ hierin een (bescheiden) rol spelen. In zijn *balanced score card* kan de overheid desgewenst *governance*-items opnemen (al dan niet tijdelijk). Vooralsnog lijkt deze lijn niet strijdig met EU-regelgeving, maar het is niet zeker of dit zo blijft.

In de overheidsgereguleerde zorgsegmenten gelden deels de spelregels van *health care governance*, deels die van publieke organen. Hier zullen toezicht, verantwoording en *monitoring* verlopen langs de reguliere publiekrechtelijke weg (onder meer vallend onder de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer). EU-regelgeving lijkt hier niet van toepassing.

4.5.3 NIEUWE CHECKS AND BALANCES

Naast hetgeen al is opgemerkt over de veranderende bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg, worden in deze laatste paragraaf nog enkele accenten geplaatst. De lezer kan die opvatten als 'consequenties van het voorgaande'.

Kanteling van het governance-paradigma

Een grote ingreep in de bestuurlijke verhoudingen is nodig voor de houdbaarheid van het zorgstelsel. Deze ingreep zou grosso modo langs twee lijnen kunnen verlopen.

a. Een Europese zorgsector naast een regionale. Naar analogie van de opvattingen van Castells over *the economy of flows* (Castells 1989) ontstaan wellicht twee zorgeconomieën: een Europese, geregeerd door de wetten van mededinging en vrij verkeer, en een regionale, waarbinnen de wetten van de *local community*, samenhang in de zorgketen en openbaar bestuur domineren. Concreet: medisch-specialistische zorg zou op de Europese markt kunnen 'opereren', de gehandicaptenzorg op de regionale. Dit zou een wel zeer radicale realisatie zijn van 'het Europa van de regio's' (Monnet), van 'de verplaatsing van de politiek' (Bovens et al. 1995) en 'de uitbreiding van het *governance*-paradigma' met een internationale, Europese dimensie (Mayntz 1999). Het komt wel overeen met de dominante politieke theorie achter de EU en vooral de EMU onder invloed van de Angelsaksische opvatting over de wenselijke verhouding tussen markt en overheid.
b. Een collectieve naast een private (op den duur waarschijnlijk vooral commerciële) zorgmarkt. Het op collectieve doelen gebaseerde *governance*-systeem zal waarschijnlijk al op relatief korte termijn worden uitgebreid met een substantiële private sector. Dit zal worden gestimuleerd door een verkleining van het basispakket in combinatie met een omslag naar een restitutieverzekering, de introductie van omvangrijke eigen bijdragen en het toestaan van winstoogmerk op de markt van ziekte en gezondheid. Dit zou kunnen leiden tot een zogenoemd *two-tier system*. Wat men hier verder ook van mag vinden, een dergelijk, voor Nederland nieuw systeem biedt interessante innovatieve mogelijkheden om de uitdagingen – vergrijzing, technologisering, uitgavenmanagement, roep om vraagsturing – het hoofd te bieden.

Het ligt voor de hand dat de minister van VWS aan dit transitieproces leiding zal geven.

Een andere rol voor de overheid

De rol van de overheid zal ingrijpend veranderen. Het leidinggeven aan het transitieproces vereist nieuwe competenties van de departementale organisatie. Die zullen niet vanzelf ontstaan en moeten dus worden ontwikkeld. De rolverandering doet enigszins denken aan die welke zich in de landbouwsector heeft voltrokken: van een producenten- naar een consumenteneconomie en (dus) van aanbodregulering naar sturing *door* de vraag. Voor een departement betekent dit een oriëntatie op strategie en marketing, op besturen op afstand en in overleg, op consumentenbeleid en marktmeesterschap.

Voor het welslagen van deze rolverandering is het noodzakelijk tegelijkertijd de constellatie van de ZBO's (Tjeenk Willinks kleilaag) én de toezichtformule drastisch te veranderen. Het huidige kabinet heeft te kennen gegeven deze weg in te willen slaan, maar dan zal het wel een halt moeten toeroepen aan de neiging tot 'impliciete doorbureaucratisering'. Een overheid conform deze gedachten is een kleinere overheid, maar vooral ook een andere overheid. En, zoals wij al benadrukten, op zorgsegmenten als de acute zorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, topklinische zorg en bij kapitaalsintensieve infrastructuren zal de overheid, centraal of lokaal, zich duidelijk moeten (blijven) manifesteren als resultaatverantwoordelijke. Alleen zo, dat wil zeggen met behulp van dit vangnet, zal op andere zorgsegmenten een markt kunnen ontstaan.

Een andere opvatting over solidariteit

Aan de hiervoor beschreven systeemverandering ligt een specifieke opvatting over solidariteit ten grondslag. Het huidige *governance*-systeem is, overigens veelal impliciet, gebaseerd op de gedachte van gelijkheid in ziekte en gebrek en van de onvermijdelijkheid daarvan (de symboliek van loterij en noodlot). Dit heeft in de naoorlogse periode geleid tot een sterk collectivistisch zorgstelsel dat werd aangedreven door een op inkomens- en risicosolidariteit gebaseerde sociale zorgverzekering. Het was de vrucht van rooms-rode coalities.

Ontwikkelingen in de medisch-technische sfeer, op het terrein van gedrag en burgerschap maar ook op financieel-economisch terrein dwingen Europese staten tot herijking. Prognoses over vergrijzing en arbeidsmarktparticipatie vergroten de urgentie van deze agenda. De politieke discussie van de laatste jaren overziend, is het verantwoord te stellen dat er een draagvlak is voor een cultuuromslag. Daarin wordt het concept burgerschap ook van toepassing verklaard op gezondheid en ziekte. De staat zegt tegen de burger: ook op die terreinen hebt u discretionaire bevoegdheid, maar dan ook verantwoordelijk-heid. Daaraan kan worden toegevoegd dat ontwikkelingen in de verzekeringsbranche hierin faciliterend zullen werken. In toenemende mate worden de beschikbare zorgmiddelen (premiegelden) aangewend ten

behoeve van het duurste deciel patiënten. Dit zal vroeg of laat tot een solidariteitscrisis leiden en waarschijnlijk nopen tot meer differentiatie in de zorgverzekering.

Het ontstaan van deelmarkten en de gevolgen daarvan

Ten aanzien van de beschreven deelmarkten binnen de zorgsector valt te verwachten dat er een gedifferentieerd sturingsmechanisme zal ontstaan. Op het operationele, professionele en organisatieniveau echter kan ook in de toekomst wel degelijk sprake zijn van samenhang en synergie tussen deelmarkten. De differentiatie of diversificatie kan dus op institutioneel niveau een andere vorm aannemen dan op provisieniveau. De twee logica's botsen: institutionele segmentering tegenover provisieketens. Dit behoeft geen bezwaar te zijn – het verschijnsel doet zich al voor, bijvoorbeeld in de verslavingszorg en in de woonzorgsector – maar verdient wel de nodige aandacht. Een essentiële voorwaarde is in ieder geval dat de provisie van de zorg is gedefinieerd in concrete producten en reële prijzen. En verder zal men de desbetreffende deelmarkten van elkaar moeten kunnen onderscheiden. De publieke en de private geldstromen zullen herkenbaar moeten zijn naar resultaat. Het is ten slotte af te raden binnen een zorginstelling verschillende *governance*-concepten te hanteren.

De keuzemogelijkheden van de patiënt/consument

De veranderingen in het *governance*-systeem spelen zich af op alle niveaus daarbinnen: het provisie-, het vraag- en het institutionele niveau. Toch zijn de veranderingen op het vraagniveau *conditiones sine qua non*. De patiënt/consument zal keuzemogelijkheden moeten krijgen:

- op de zorgverleningsmarkt (kunnen kiezen tussen zorgverleners);
- op de zorginkoopmarkt (PGB, zelf inkopen, keuze van zaakwaarnemer);
- op de verzekeringsmarkt (tussen verzekeraars, maar ook tussen een natura- of een restitutieverzekering).

Het tweede kabinet-Balkenende is bezig een deel van deze keuzemogelijkheden te realiseren. De loskoppeling van verzekering en zorg en het loslaten van zorg in natura als dominant verzekeringsprincipe zal katalyserend werken in dit proces. De komende jaren zullen we zien of de gewenste gedaantewisseling van 'patiënt tot klant' ook werkelijk zal optreden.

De rol van de politiek

In het sturingsmechanisme zal het politieke element zich anders moeten manifesteren. De politiek – en dan vooral het parlement – zal zich idealiter niet meer in de sturing van de zorgverlening mengen. Die sturing zal immers worden gedomineerd door marktconforme concepten: vertrouwen, toezicht, transparantie en verantwoording. Maar in een ander opzicht zal de politiek zich prominenter moeten presenteren: bij de publieke kaderstelling en het bepalen en operationaliseren van de overheidsdoelstellingen, bij de marktmonitor en de versteviging van de positie van de patiënt/consument, bij de ontwikkeling van de visie op *governance* in de gezondheidszorg en bij de prioriteitstelling in het kader van de

kostenbeheersing. Op voorhand is niet te voorspellen of deze rolverandering zich spoedig en succesvol zal voltrekken.

In dit hoofdstuk – in het bijzonder in de laatste twee paragrafen – is gepoogd mogelijkheden en waarschijnlijkheden te schetsen. Alles overwegende, is een richting aangewezen die het *governance*-systeem in de gezondheidszorg zou kunnen uitgaan: een combinatie van marktwerking, zelfsturing en overheidsregulering met een toenemend gebruik van de eerste twee. Die richting is plausibel, afgaande op dat wat men nu kan waarnemen in Nederland en in Europa. Maar daarmee mag niet de indruk worden gewekt dat dit ook een wenselijke richting is. Onderdelen, zoals de versterking van de positie van de zorgvrager, zijn zeker wenselijk. Maar voor andere elementen is dat op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen. In de analyses van aannames, voorwaarden en neveneffecten is geprobeerd dat duidelijk te maken. De complexiteit van de sector en de daarin geslopen dynamiek maken het onmogelijk om zeker te zijn van de uiteindelijke effecten.

5 ARBEIDSVOORZIENING

M. van der Meer en J. Visser

5.1 INLEIDING[1]

Arbeidsvoorziening is, net als werkloosheid, een uitvinding uit het einde van de negentiende eeuw (Van Bekkum 1996; Salais et al. 1986). Pas met de juridische formalisering van de onderneming en het arbeidscontract wordt werkloosheid als afzonderlijke en problematische status onderscheiden en wordt zij object van beleidsinterventies. Het duurt dan nog lang voor deze interventies een 'zorg' voor de overheid zullen worden. In Nederland gebeurt dat aanvankelijk op gemeentelijk niveau, beginnend met de eerste arbeidsbeurs in de gemeente Schiedam in 1902. Daarnaast zijn private belangenorganisaties als vakbonden, werkgeversorganisaties en commerciële bemiddelaars ('placeurs') actief. Tot de Tweede Wereldoorlog blijft de arbeidsvoorziening een zaak van gemeenten, met een afnemende rol voor private bemiddelaars. Pas in 1930 krijgt de arbeidsvoorziening een wettelijke grondslag als overheidstaak, op aanbeveling van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

Arbeidsvoorziening is een afgeleide van de arbeidsmarkt, of liever gezegd van de onvolkomenheid van deze markt. Waar vraag en arbeid elkaar niet (moeiteloos) treffen en (langdurige) werkloosheid ontstaat, bestaat een taak voor de arbeidsvoorziening. Deze omvat voorlichting, bemiddeling, actieve begeleiding, onderwijs en scholing, en soms ook werkverschaffing en gesubsidieerde arbeid. In zijn historische studie spreekt Van Bekkum van arbeidsvoorzieningsbeleid als van overheidswege wordt geprobeerd werkzoekenden te bemiddelen tot betaald werk. Dit beleid wordt mede uitgevoerd in arbeidsbureaus of arbeidsvoorzieningsorganisaties. Zo'n organisatie kan worden gedefinieerd als "een collectief beheerde, en aan publieke belangen dienstbaar gemaakte instelling, die sturing beoogt te geven aan het verloop van de arbeidsallocatie door middel van interventies op het microniveau van de arbeidsmarkt, waar individuele vragers en aanbieders met elkaar arbeidscontracten aangaan en verbreken" (Van Bekkum 1996: 20).

De drie kernbestanddelen van deze definitie: de collectief beheerde instelling, de publieke doelen en de interventies op microniveau maken duidelijk dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie bij uitstek een vorm van maatschappelijke dienstverlening is waarin publieke besluitvorming en doelstellingen gestalte krijgen. Het resultaat van deze vormgeving is afhankelijk van de toegepaste vormen van sturing, de kwaliteit en de toegankelijkheid van de geleverde diensten en de positie van de afnemers, zowel werkzoekenden als bedrijven. In deze omschrijving van het beleidsveld vindt men moeiteloos de drie logica's terug die in deze WRR-studie centraal staan: te weten instituties, provisie en vraag.

In dit hoofdstuk zal worden betoogd dat de institutionele logica dikwijls voorrang heeft gehad. Van meet af aan is er over de bestuurlijke inrichting van het veld veel te doen geweest. Voortdurend is er sprake geweest van een 'nieuw begin': na 1945 (toen alles in handen van een centrale directie binnen het ministerie van Sociale Zaken werd gelegd), in de jaren zeventig (toen het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ANS) er zou komen), in 1991 (toen werkgevers en werknemers het medebewind kregen en een zowel tripartiete als decentrale organisatie werd opgetuigd), in 1996 (toen het 'corporatistische experiment' werd afgebroken) en in 2002 (toen de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie een zelfstandig bestuursorgaan werd dat samen met gemeenten en uitkeringsinstanties publiek gedefinieerde taken ging uitvoeren).

Bij al deze pogingen tot bestuurlijke en organisatorische herinrichting blijkt dat de betrokken actoren "zowel om de instituties als de beleidsuitkomsten vechten" (Thelen en Steinmo 1992: 22). En het zijn er veel in dit beleidsnetwerk: gemeenten, sociale diensten, uitzendbureaus (elk met hun belangenverenigingen), arbeidsbureaus, ten minste vijf ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, Economische Zaken, Financiën) en diensten, reïntegratiebedrijven, headhunters, beroepskeuzebureaus, vakbonden en werkgevers, hun koepels en diverse tussenorganisaties en raden, zoals de Sociaal-Economische Raad (SER), de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en diverse socialezekerheidsinstellingen.

In wezen lopen er drie diepe scheidslijnen door dit dichtbevolkte 'beleidsnetwerk': tussen werkgevers en werknemers (en hun organisaties), binnen en tussen de centrale en lokale overheden, en tussen publieke en private belangen.

Scheidslijnen tussen werkgevers en werknemers

Ten eerste, als onderdeel van arbeidsmarktbeleid raakt de arbeidsbemiddeling en -voorziening de belangen van werkgevers en werknemers. In hun vergelijkende historische studie over Engeland en Zweden merken King en Rothstein (1993: 150) op dat aan het einde van de negentiende eeuw de arbeidsbemiddeling en soms ook de werkloosheidsverzekering ofwel in handen van de vakbonden ofwel in die van de werkgevers lag en voor beide 'een wapen in de klassenstrijd' was. Wat voor de ene groep een bedreiging is – werklozen, niet-verzekerde beroepsbeoefenaars die bereid zijn arbeid aan te nemen tegen een lager dan het gangbare loon – is voor de andere een kans. Deze tegenstelling vinden we ook nu nog terug in het onderscheid tussen passief arbeidsmarktbeleid (sociale uitkeringen en alternatieve inkomenszekerheid voor diegenen zonder werk) en actief arbeidsmarktbeleid (arbeidsbemiddeling en bevordering van arbeidsaanbod, zoekgedrag en opleiding). Historisch hebben werkgevers en werknemers elkaar dikwijls gevonden in een corporatistische samenwerking, meestal met overheidssteun, ter wille van de verzekering tegen (de gevolgen van) werkloosheid, vlotte arbeidsbemiddeling en adequate beroepsscholing.

Scheidslijnen tussen overheden

Ten tweede, in arbeidsmarktbeleid komen verschillende interventies samen: economisch structuurbeleid, fiscaal, monetair en werkgelegenheidsbeleid, onderwijs, voorlichting en beroepsvorming, sociale zekerheid en maatschappelijk werk, arbeidsbemiddeling en -voorziening, elk met hun eigen ministeries en organisaties. Behalve door (het gevaar van) verkokering is het overheidsoptreden binnen dit veld ook door een verticale competentiestrijd tussen centrale en lokale overheden getekend.

We zullen zien dat – na een periode van marginalisering die bijna een halve eeuw duurde (tussen 1940 en 1990) – vooral de gemeenten aan invloed hebben gewonnen in ten minste drie opzichten: de activering van uitkeringsgerechtigden en bijstandsontvangers; de uitvoering van nationale en Europese stimuleringsprogramma's en subsidieregelingen; en het beroepsscholings- en onderwijsbeleid (Trampusch 1999a). Dit is versterkt met de invoering van de Wet werk en bijstand (WBB) in 2004 die de gemeenten een financieel budget toewijst dat naar eigen inzicht kan worden aangewend. Daarnaast is er met de Europese werkgelegenheidsstrategie (vanaf 1997) een Europese dimensie bij gekomen, die overigens nog weinig in het Nederlandse beleid is ingebed (Van der Meer en Van Riel 2002; Visser 2004; Zijl et al. 2002).

Scheidslijnen tussen publieke en private belangen

Ten derde is het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling nooit onomstreden en ook nooit volkomen geweest. Lang heeft de arbeidsvoorziening in het teken gestaan van het bestrijden van koppelbazerij en de uitwassen van de private bemiddeling uit winstbejag. Het IAO-beginsel van publieke en kosteloze bemiddeling vond pas na lang aarzelen zijn toepassing in Nederland. Voor bijzondere beroepsgroepen en contracten bleef er beperkt ruimte binnen een door de overheid gedicteerd vergunningenbeleid. Na een strijd van decennia is het bestaan en optreden van uitzendbureaus inmiddels in alle sectoren aanvaard en niet meer aan vergunningen gebonden.

Nadat in 1991 *de jure* het overheidsmonopolie op arbeidsbemiddeling is opgeheven, staat na de jongste wetswijzigingen in 2002 de arbeidsvoorziening als publieke taak en organisatie ter discussie. Op basis van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) zijn het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid formeel geïntegreerd en zijn publieke verantwoordelijkheden tussen de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten herschikt. Kenmerkend daarbij is de verhouding tussen het verticale toezicht op deze organisaties door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de horizontale samenwerking tussen deze organisaties. Ook is er sprake van een nieuwe arbeidsverdeling tussen publieke en private partijen, zoals blijkt uit de invoering van de private reïntegratiemarkt, waarbij de concurrentie tussen reïntegratiebedrijven zou moeten leiden tot steeds duurzamere werkhervattingen.

Volgens Vollaard en Koning (2000), beiden medewerkers van het Centraal Planbureau (CPB), rechtvaardigt de onvolkomenheid van de arbeidsmarkt overheidsoptreden, maar niet noodzakelijk het zelf verrichten of aanbieden van diensten. In hun analyse komen zij tot de conclusie dat het overheidsingrijpen zich kan beperken tot het inschakelen van intermediairs tussen vraag en aanbod om het marktfalen vanuit de sociale zekerheid te corrigeren door middel van prikkels zoals startvergoedingen, plaatsingsbonussen en strafkortingen, en door het garanderen van adequate dienstverlening gericht op de sociale activering van werklozen. De overheid zou zich aldus terugtrekken op een regulerende taak, een opvatting die met name de nieuwste hervormingen heeft geïnspireerd en een nieuwe benadering van het aanbod of de provisie van arbeidsvoorziening veronderstelt en genereert.

Laten we nog even stilstaan bij de vraag naar arbeidsvoorziening. Arbeidsvoorziening bestaat bij de gratie van (langdurige) werkloosheid – mensen die werk (moeten) zoeken en het niet vinden – en van werkgevers die met onvervulde vacatures zitten. Volgens berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wisselen in Nederland jaarlijks ongeveer 700.000 personen van baan. De meeste van deze wisselingen – van baan tot baan – vinden zonder tussenkomst van derden plaats. In een aantal gevallen zal de hulp van headhunters, outplacementbureaus, uitzendorganisaties, het internet, kennissen, familie of vrienden zijn ingeroepen, al dan niet met tegenprestaties. Bij ongeveer 20 procent speelt het arbeidsbureau een grotere of kleinere rol – een aandeel dat al decennialang merkwaardig stabiel is. Werkgevers hoeven hun vacatures niet aan te melden en evenmin zijn zij verplicht klanten van het arbeidsbureau af te nemen – al zijn in de loop der tijd vele subsidieregelingen bedacht (en weer afgeschaft) om dat te bevorderen. Werklozen, indien zij recht doen gelden op uitkering krachtens de Werkloosheidswet of de bijstand, dienen zich wel aan te melden, beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt en actief te zoeken naar werk. De uitzonderingen – bijvoorbeeld voor werklozen van 57 jaar en ouder en voor alleenstaanden met kinderen onder de leeftijd van vijf jaar – gelden sinds de invoering van de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 niet meer.

In de eerder aangehaalde studie onderscheiden Vollaard en Koning (2000) vier vormen van marktfalen:

- vraaguitval door (te hoge) sociale bescherming, waardoor werkzoekenden geen of slechts een zwakke financiële prikkel hebben om werk te zoeken;
- concentratie van werklozen in achterstandswijken, waardoor een werkloosheidscultuur kan ontstaan waarbinnen werkzoekenden in hun netwerk onvoldoende contacten hebben om werk te vinden, vooral in een laagconjunctuur en als de kosten van reïntegratie hoog zijn (zie Kroft et al.1989);
- gebrekkige dienstverlening aan mensen die zijn aangewezen op sociale activering voordat zij kunnen gaan werken;
- vooroordelen van werkgevers om bepaalde doelgroepen zoals vrouwen, etnische minderheden en ouderen aan te nemen.

Deze lijst is onzes inziens te beperkt. De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een meer algemeen gebrek aan doorzichtige informatie, hoge persoonlijke kosten van geografische en beroepsmobiliteit, en geaggregeerde effecten van conjuncturele schommelingen. Al deze factoren kunnen redenen voor publiek beleid zijn, uiteenlopend van beroepskeuzevoorlichting en werkloosheidsverzekeringen tot regionale werkgelegenheidsprogramma's en stimuleringsprogramma's, bijvoorbeeld om te voorkomen dat door langdurige werkloosheid de vaardigheden en motivaties van werknemers verloren gaan. De vraag aan het adres van arbeidsvoorziening en meer in het bijzonder aan de arbeidsbureaus wordt sterk bepaald door de conjunctuur, dat geldt zowel in economisch als politiek opzicht. Daarbij ontstaat gemakkelijk een beeld van een organisatie die het nooit goed doet. Is de werkloosheid massaal, dan faalt men; is de werkloosheid gering, dan is men overbodig.

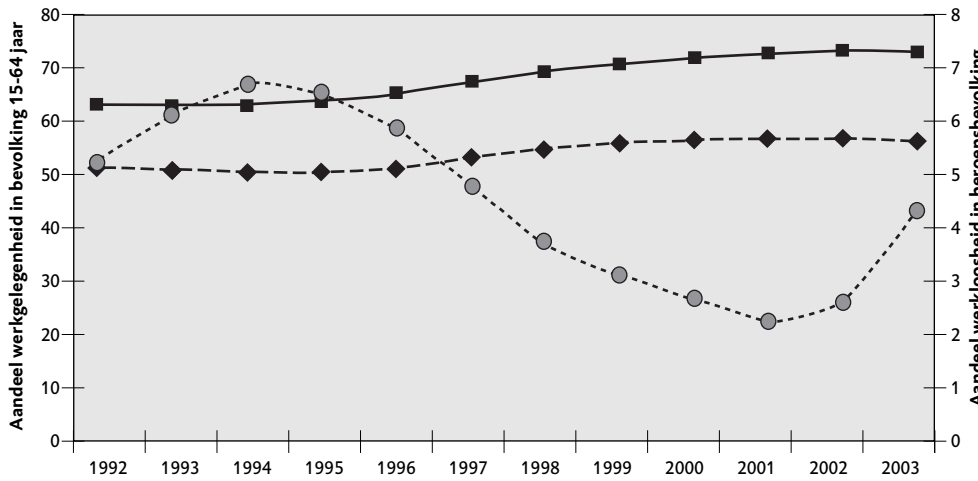
In het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken dat de golfbeweging in de vraag een belangrijke rol speelt. Daarnaast zien we een permanente worsteling met het feitenmateriaal: wie zijn eigenlijk de klanten van de arbeidsbureaus, wat kunnen en willen zij, en wat moet, kan of mag men hun aanbieden? Verschillende indelingen, technieken en inschattingen passeren de revue. Deze worsteling is voor een belangrijk deel het gevolg van de principiële keuze van de wetgever (al sinds 1947 bij de eerste naoorlogse verplichte verzekering tegen werkloosheid): de verplichte inschrijving van uitkeringsgerechtigde werklozen. Daardoor is de 'vraagkant' in toenemende mate vertroebeld geraakt – lang niet iedereen is werkzoekend of 'bemiddelbaar' zoals dat heet.[2] Actief arbeidsmarktbeleid betekent in dit verband ook dat de overheid de 'vraag' naar arbeidsvoorziening en bemiddeling die aan haar is gesteld zelf invult, soms met hulp van enige dwang. We zullen zien dat de provisielogica – de aard en kwaliteit van de dienstverlening, de professionaliteit van de medewerkers, hun motivatie en betrokkenheid – verandert en vaak ook botst met nieuwe definities en benaderingen van de vraag en met de gewijzigde institutionele vormgeving.

Hiermee is het kader van dit hoofdstuk ingeleid. Hierna volgen achtereenvolgens een beschrijving en een analyse van het gevecht om de instituties en de beleidsuitkomsten. Centraal staat de bestuurswetenschappelijke vraag wat de kenmerken en ontwikkelingen zijn van het besturingsmodel van de arbeidsvoorziening. Paragraaf 5.2 behandelt de vraaglogica vanuit de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt en de doelmatigheid van het bereik. Paragraaf 5.3 gaat in op de bestuurlijke aansturing van en de samenwerkingsvormen binnen de sector, alsmede op de financiering ervan. In paragraaf 5.4 komen de aard en de kwaliteit van de dienstverlening ter sprake. Daarbij wordt steeds een chronologisch patroon vanaf de jaren zeventig tot heden gevolgd. Ten slotte biedt paragraaf 5.5 enkele conclusies en aanbevelingen over de kenmerken van de besturingsarrangementen, de decentralisatie in de beleidsvorming en de vormen van publieke en publiek-private samenwerking in de arbeidsvoorziening.

5.2 DE VRAAG NAAR ARBEIDSVOORZIENING

Er zijn twee soorten cliënten bij de arbeidsvoorziening: werkzoekenden en bedrijven. Werkzoekenden hebben de arbeidsvoorziening nodig wanneer ze werkloos zijn. Bedrijven zullen een beroep doen op de arbeidsvoorziening wanneer ze hun vacatures niet kunnen vervullen. Als er tegelijkertijd werkzoekenden en vacatures zijn, is er sprake van een *mismatch* op de arbeidsmarkt. Dit was in Nederland bijvoorbeeld in 2000 het geval, toen de werkloosheid was gedaald tot onder 3 procent, lager dan in de voorgaande drie decennia het geval was geweest en lager ook dan in enig ander land van de Europese Unie (EU), met uitzondering van Luxemburg. Niettemin telt het CBS in dat jaar nog altijd 270.000 werklozen (dat zijn personen zonder betaald werk van twaalf uur per week of meer, op zoek naar een baan van ten minste twaalf uur en beschikbaar) en 188.000 openstaande vacatures (CPB 2004). Op het moment van schrijven, medio 2004, is de werkloosheid overigens weer opgelopen tot meer dan 5 procent van de beroepsbevolking (zie ook figuur 5.1).

Figuur 5.1 Werkgelegenheidsgraden en werkloosheid, 1992-2003



Legenda: de bovenste twee lijnen drukken de werkgelegenheid uit als aandeel van de beroepsbevolking (linkerschaal), respectievelijk in personen (de bovenste) en in arbeidsvolume (de onderste); de stippellijn geeft de werkloosheid weer als aandeel van de beroepsbevolking (= werkenden en werklozen) volgens internationale definities (rechterschaal). De Nederlandse cijfers voor werkloosheid wijken hier in geringe mate van af en geven een iets hogere werkloosheid is zien, omdat daarin de banen van elf uur en minder per week niet worden geteld, wat inter-nationaal wel gebeurt.

Bedrijven zijn niet uitsluitend op de diensten van de arbeidsvoorziening aangewezen, aangezien er verschillende vormen van arbeidsbemiddeling bestaan. Mensen vinden immers banen door direct naar werk te solliciteren en bedrijven werven medewerkers door ze te selecteren via advertenties, het internet, via headhunters, uitzendbureaus, kennissen, familie of collega's. Kort gezegd, bedrij-

ven beschikken over alternatieven ten opzichte van de publieke arbeidsvoorziening of, om de bekende typologie van Hirschmann (1970) te gebruiken, zij hebben de mogelijkheid van *exit*: bevalt het aanbod door het arbeidsbureau niet, dan kunnen ze elders gaan winkelen.

Tot op zekere hoogte hebben bedrijven ook inspraak of *voice,* bijvoorbeeld via de bestuurs- en adviesfuncties die vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties in de arbeidsvoorzieningsorganisatie vervullen. Ten slotte zijn er enkele voorbeelden van grote bedrijven die in de jaren tachtig en negentig zelfstandig een uitgebreid arbeidsmarktbeleid hebben opgezet in samenwerking met de regionale arbeidsvoorziening. In het geval van Philips was dat een alternatief voor de arbeidsduurverkorting zoals afgesproken in het akkoord van Wassenaar in 1982, waarmee men het niet eens was. In andere gevallen maken zulke initiatieven deel uit van reorganisaties of bedrijfsbeëindigingen, waarbij gepoogd wordt in samenwerking met het regionale arbeidsbureau en andere bedrijven nieuw emplooi voor de ontstagen werknemers te vinden (Van der Meer et al. 2002).

Volgens opgave van het CWI is ruim 20 procent van alle vacatures aldaar geregistreerd (CWI 2003c: 11). Opmerkelijk genoeg is dit een even hoog percentage als voor de arbeidsvoorzieningsorganisatie in de jaren dertig gold (De Kort 1940: 328). Hoe groot het aandeel van commerciële bureaus en uitzendorganisaties is, valt moeilijk te schatten. Volgens opgave van de Algemene Bond van Uitzendorganisaties (ABU) werkt thans ongeveer 4 procent van de werkenden voor een uitzendbureau, wat internationaal een vrij hoog percentage is. Het aantal personen dat jaarlijks werk vindt via een uitzendbureau is vele malen hoger, aangezien het vaak om kortdurende banen gaat. Volgens een eigen studie door de ABU (2003) hebben de afgelopen tien jaar zeven miljoen mensen voor een uitzendbureau gewerkt, wat ruwweg neerkomt op een tiende van de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij behoren ook leden van doelgroepen van het publieke arbeidsvoorzieningsbeleid, zoals arbeidsgehandicapten, langdurig werklozen, allochtonen en ouderen. Volgens een andere studie zijn in het afgelopen decennium ongeveer 400.000 arbeidsgehandicapten via een uitzendbureau aan werk geholpen (Den Bakker en Kooreman 2004: 25).

Vanuit het perspectief van de tweede groep van cliënten, de werkzoekenden, is naast de omvang van de werkloosheid vooral de duur relevant. Als het aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid gering is en werklozen snel een nieuwe baan vinden, is er wellicht geen behoefte aan een arbeidsvoorzieningsorganisatie, of verricht die organisatie wellicht voortreffelijk werk. Is het aandeel van de langdurige werkloosheid omvangrijk, zoals in de jaren tachtig en negentig, dan is de arbeidsvoorziening kennelijk erg nodig of doet men zijn werk niet erg goed.

Werkzoekenden hebben minder *exit*-mogelijkheden, zij zijn meer dan bedrijven aangewezen op de dienstverlening van arbeidsvoorziening. Uitkeringsgerechtigde werklozen moeten zich verplicht inschrijven, ongeacht de vraag of het

arbeidsbureau hun iets te bieden heeft. Men kan daarnaast natuurlijk altijd zelf, via eigen kanalen, op zoek gaan naar werk en velen zullen dat ook doen. Maar uit onderzoek blijkt onomstotelijk dat vooral langdurig werklozen over weinig kanalen en zeer beperkte netwerken beschikken. Hoe langer de werkloosheid duurt, hoe meer men is aangewezen op het arbeidsbureau. De geringere *exit*-mogelijkheden worden niet goedgemaakt door meer inspraak of *voice*. De afgedwongen trouw, of *loyalty*, de derde variabele in Hirschmanns model, komt in feite neer op lijdzaamheid. In de besturen en adviesorganen is men hooguit indirect, via de vakbonden, vertegenwoordigd, maar het is bekend dat er nauwelijks werklozen, laat staan langdurig werklozen, lid van de vakbonden zijn (Klandermans en Visser 1995). Zoals blijkt uit het proefschrift *Inactieven in actie* van Vlek (1997) zijn inactieven ondanks hun grote ontevredenheid meestal *niet* in actie.

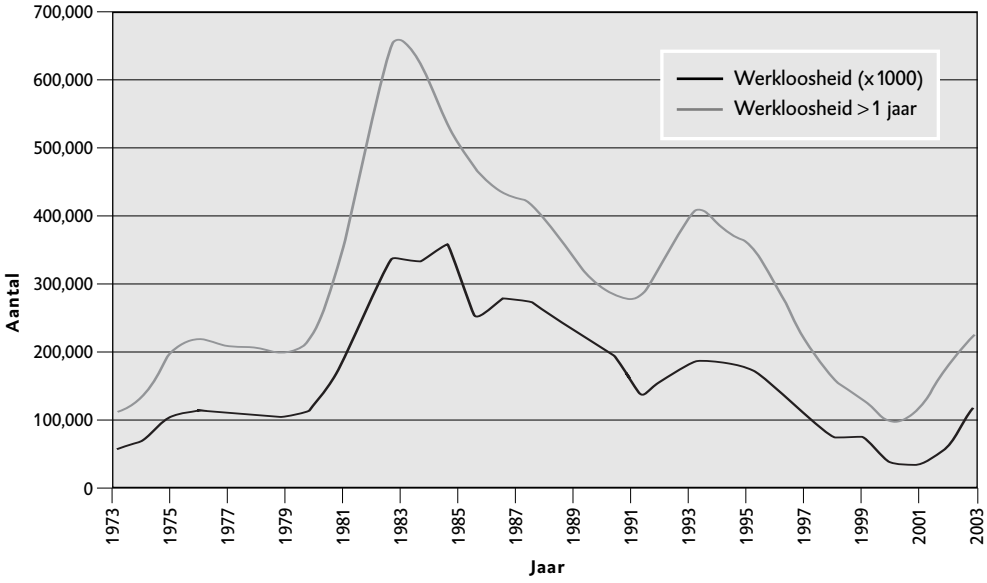
In de nieuwe organisatie, zoals vastgelegd in de Wet SUWI van 2002, waarover later meer, is het recht van cliëntenparticipatie vastgelegd voor zowel het centrale als lokale niveau. De Landelijke Cliëntenraad heeft als taak om periodiek, dat wil zeggen ten minste eenmaal per jaar, te overleggen met CWI, UWV en gemeenten. Het secretariaat is ondergebracht bij de RWI, die in januari 2002 werd ingesteld. De raad heeft als taak te waken tegen discriminatie op grond van ras, etnische afstamming, sekse, seksuele geaardheid, leeftijd en handicap. De laatste jaren vraagt de centrale organisatie voor werk en inkomen haar klanten geregeld naar hun tevredenheid. Dit maakt sinds kort deel uit van de prestatiecontracten tussen het ministerie van SZW en de uitvoeringsorganisaties. Hierop wordt later teruggekomen.

In het verleden is de arbeidsvoorziening vele malen geconfronteerd met het verwijt van falend beleid. Daarvan was al sprake in de jaren dertig. Na de oliecrises in de jaren zeventig heeft de arbeidsvoorziening het zwaar te verduren gehad, hetgeen gepaard ging met de sterke toename van de omvang en de duur van de werkloosheid. Nu kent werkloosheid vele oorzaken: internationale recessies, vraaguitval, internationale concurrentie, het financieel, monetair en economisch beleid van de overheid, de regelgeving op de arbeidsmarkt, de relatie met de sociale zekerheid, veranderingen in het arbeidsaanbod, de scholingsgraad van de beroepsbevolking, veranderde opvattingen over betaald werk, enzovoort (Machin en Manning 1999). Toch is de omvang van de *langdurige* werkloosheid de eerste en belangrijkste indicator voor een succesvol arbeidsvoorzieningsbeleid. De gemiddelde werkloosheid is in Europa sinds de jaren zeventig na iedere conjuncturele golf op een hoger peil gekomen en de gemiddelde duur van de werkloosheid werd steeds langer (OESO 1994). De langdurige werkloosheid concentreerde zich bovendien in sterkere mate bij bepaalde risicogroepen, zoals laaggeschoolden, allochtonen en ouderen.

In figuur 5.2 wordt de absolute ontwikkeling van de *geregistreerde werkloosheid*[3] en de *langdurige werkloosheid* (langer dan één jaar) aangegeven volgens Nederlandse definities (die zoals gezegd afwijken van de internationale en een iets ongunstiger beeld geven). Er is een conjunctureel patroon waarneembaar. De

werkloosheid is vanaf 1973 gaan stijgen en bereikt een eerste top in 1977. De werkloosheid stijgt dan pijlsnel verder aan het begin van de jaren tachtig en bereikt een piek van 612.000 personen in 1983. Een nieuwe hoogte van 486.000 werklozen ontstaat in 1994. Daarna daalt het absolute werkloosheidspeil tot slechts 3,3 procent in 2001, terwijl de werkgelegenheid meer dan 1 miljoen banen hoger is dan tien jaar eerder (zie ook figuur 5.1, waar deze stijging in relatieve zin, als aandeel in de bevolking van 15 tot 64 jaar wordt getoond). Sinds 2002 is de werkloosheid weer snel opgelopen, sinds midden 2003 zelfs met meer 10.000 personen per maand.

Figuur 5.2 Geregistreerde werkloosheid en langdurige werkloosheid in Nederland (1973-2003, in %)



Bron: OESO-historical statistics en CBS-statline. Ontbrekende cijfers zijn geschat.

De langdurige werkloosheid heeft in de periode 1973-2003 gemiddeld 53 procent bedragen. Dat wil zeggen dat gemiddeld ruim de helft van alle werklozen een jaar of langer werkloos is geweest. Overigens is de langdurige werkloosheid vooral na het midden van de jaren negentig aanzienlijk gedaald, tot 55.000 personen in 2002 (33% van de totale werkloosheid) en 76.000 personen in 2003 (30% van de totale werkloosheid). Dit is lager dan in de meeste andere lidstaten van de EU, terwijl Nederland tot 1996 nog bij de slechte presteerders werd gerekend – de slechtste bevonden en bevinden zich in Zuid-Europa.

Voor een gedetailleerder beeld van de werkloosheid moeten verschillende definities worden vergeleken. Zo wijken de schattingen van het CBS, op basis van een maandelijkse enquête onder de Nederlandse beroepsbevolking (de *Enquête Beroepsbevolking*), af van de tellingen van het CWI, die zijn gebaseerd op het

aantal ingeschrevenen. Daarnaast zijn er doorgaans meer uitkeringsgerechtigden dan werklozen, aangezien onder de eerste categorie ook werklozen vallen die niet beschikbaar zijn en niet naar werk voor twaalf uur per week of meer zoeken. Omgekeerd zijn er natuurlijk ook werklozen die zich niet als uitkeringsgerechtigde melden en is er verborgen werkloosheid, bijvoorbeeld onder partners en huisvrouwen, die wel een betaalde baan buitenshuis zouden willen maar ontmoedigd worden in de zoektocht naar werk.

Het *aantal uitkeringsgerechtigden* (werkloosheid en algemene bijstand) kent een vergelijkbaar verloop als de werkloosheid, maar het niveau is absoluut gezien veel hoger. Het aantal uitkeringsgerechtigden bereikte een recordhoogte van 859.000 in 1985 en zelfs 907.000 in 1995, toen de geregistreerde werkloosheid op respectievelijk 511.000 (1985) en 533.000 (1995) uitkwam (CPB 2004). Ook het aantal niet-werkende werklozen dat door het CWI wordt geteld op basis van een veel ruimere definitie dan het officiële werklozencijfer komt veel hoger uit. Eind 2003 telde het CWI 600.000 niet-werkende werkzoekenden, terwijl het aantal geregistreerde werklozen op dat moment op 297.000 lag (Statline CBS).

Uit het recente arbeidsmarktoverzicht van juli 2004 van het CWI blijkt dat de werkloosheid hoger is onder vrouwen dan onder mannen, hoger voor laagopgeleiden dan voor hoogopgeleiden, hoger voor ouderen (boven de veertig jaar) dan voor jongeren en hoger voor autochtonen dan voor allochtonen. Vooral laagopgeleiden en allochtonen hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt. De werkloosheid onder de niet-werkende werkzoekenden[4] is meer dan twee keer zo hoog voor personen met niet meer dan een lagere beroepsopleiding (vmbo/mavo). Onder allochtonen is de werkloosheid soms meer dan driemaal zo hoog; met name Marokkanen en Turken en overige niet-westerse etnische minderheden scoren slecht. Surinamers en in mindere mate Antillianen en Arubanen doen het naar verhouding beter, al steekt ook hun positie op de arbeidsmarkt ongunstig af tegenover die van autochtonen (CWI 2004: 11). De cijfers illustreren dus dat de werkloosheid niet gelijk is verdeeld, dat de uitkeringsafhankelijkheid omvangrijk blijft en dat de harde kern van de langdurige werkloosheid met name onder doelgroepen niet is opgelost.

Ten slotte wordt er ook een *brede werkloosheidsindicator* gehanteerd, waartoe ook de WAO'ers, vervroegd uitgetreden personen en personen in gesubsidieerde arbeidsmarktprogramma's worden gerekend (maar niet de personen die zich laten ontmoedigen hun arbeidskracht aan te bieden). In het begin van de jaren negentig bedroeg volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de brede werkloosheidindicator 25 procent van de beroepsbevolking (OESO 1996: 46).

Het waarom van arbeidsvoorziening kan ook worden vastgesteld aan de hand van de ontwikkeling van de gesubsidieerde arbeid. Met het toenemen van de werkloosheid na de eerste oliecrisis werd de dienstverlening van het arbeidsbureau aangepast. Er kwam na veel wikken en wegen een ANS, die behalve een moder-

nere inrichting de dienstverlening voor en achter de balie ook ging toesnijden op verschillende soorten klanten. Werkzoekenden werden in categorieën ingedeeld via het 'klaverbladmodel'. Dat was de eerste van vele pogingen om in te schatten hoeveel en welke hulp werkzoekenden nodig hadden (Molleman en Proos 1990). We komen daar later nog uitvoerig op terug.

Na het WRR-rapport van 1990 over een 'activerend arbeidsmarktbeleid' wordt begin jaren negentig het instrumentarium van het arbeidsmarktbeleid sterk verruimd (WRR 1990). Bevordering van arbeidsparticipatie komt geleidelijk voorop te staan en in het beleid worden verschillende doelgroepen (jongeren, vrouwen, laagopgeleiden, allochtonen) onderscheiden voor wie een verschillende aanpak wordt verondersteld. Overigens vindt eenzelfde benadering, inclusief de onderscheiding naar risico- of doelgroepen, plaats in het Europese beleid, beginnend op de top van Essen (1994) en later vormgegeven in het Europese werkgelegenheidsbeleid, zoals is vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam (1997) en de speciale werkgelegenheidstop van Luxemburg later in datzelfde jaar (Van der Meer en Van Riel 2002).

Welters (1998) somt in zijn kritische beschouwing over de effectiviteit van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid acht arbeidsmarktprogramma's op die in de jaren negentig tot stand zijn gekomen. Voor jongeren is er vanaf 1992 de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), nadat er enige tijd op lokaal niveau is geëxperimenteerd in het kader van de Tijdelijke voorziening gemeentelijke werkgelegenheidsinitiatieven jongeren (TV-GWJ). In 1996 zijn er 22.500 jongeren in de JWG opgenomen. Daarnaast is er een banenpool voor langdurige werklozen, waarin in 1996 23.000 personen werkzaam zijn. Ook zijn 20.000 personen actief in de verschillende typen Melkertbanen, die in 1994 werden gecreëerd om extra werkgelegenheid te scheppen voor de langdurig werklozen en tegelijkertijd de maatschappelijke dienstverlening te verbeteren. Ook in 1996, op initiatief van dezelfde minister van SZW, zijn de zogenoemde Speciale afdrachtskortingsregeling (SPAK) en de Wet afdracht loonbelasting ingevoerd, die belastingvoordelen toekennen aan werkgevers die (in potentie) respectievelijk laaggeschoolde werknemers en langdurig werkzoekenden in dienst nemen. Ten slotte zijn er de werkervaringsplaatsen die 3000 personen bereiken, met name in de gezondheidszorg.

In 1998 brengt de wetgever verschillende arbeidsmarktinstrumenten bijeen in de Wet integratie werkzoekenden (WIW). De WIW kent een budget voor scholing en training, prikkels om weer aan het werk te gaan, arbeidsbemiddeling, sociale activering en gesubsidieerde arbeid. De WIW komt in de plaats van een groot aantal regelingen, zoals de Banenpool, de JWG, de Kaderregeling arbeidsinpassing, de Melkert-2-regeling en de middelen uit het Fonds Sociale Vernieuwing dat sinds het derde kabinet-Lubbers (1989-1993) en onder staatssecretaris Dales was ingesteld en met name naar (grote) gemeenten en steden toevloeide.

De doelgroep van de WIW zijn de werkloze jongeren en werkzoekenden die langer dan respectievelijk een halfjaar (jongeren tot 23 jaar) en één jaar (volwassenen

van 23 jaar en ouder) werkloos zijn en voor wie het arbeidsbureau een positief advies voor een werkervaringsplaats of een dienstbetrekking (WIW-verklaring) heeft afgegeven. Vanaf 1998 komen daar de zogenoemde instroom/doorstroombanen (ID) bij. Dit zijn additionele arbeidsplaatsen in de collectieve en nonprofitsector voor langdurig werklozen en anders dan de Melkertbanen of andere subsidieregelingen niet noodzakelijk gericht op doorstroom naar regulier werk. Overigens blijkt in alle regelingen de doorstroom naar regulier werk maar matig te lukken en is er aanhoudende kritiek op de effectiviteit van de genoemde arbeidsmarktprogramma's (zie ook Zijl et al. 2002; SCP 2003b).

De arbeidsvoorzieningsorganisatie is in deze periode betrokken bij de selectie en plaatsing van langdurig werklozen in gesubsidieerde arbeid. De gebrekkige doorstroming van de gesubsidieerde arbeid naar regulier werk wordt breed uitgemeten in het advies van de interdepartementale werkgroep *Aan de slag* (2001) over het arbeidsmarktbeleid in Nederland. De werkgroep merkt onder meer op dat er te veel en te complexe regelingen bestaan; de doelgroepen zijn onduidelijk; er is geringe uitstroom naar regulier werk; er is concurrentievervalsing; er bestaat verdringing van regulier werk; er zijn te veel middelen, terwijl het totaal van middelen niet varieert met de conjunctuur en het aantal werkzoekenden; er is een dubbelrol voor de gemeenten als uitvoerder (waarbij de gemeente belang heeft bij uitstroom) en als werkgever (waar de gemeente geen belang heeft bij uitstroom). Deze inzichten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de invoering van de WWB op 1 januari 2004, waarmee de gesubsidieerde arbeid zo goed als beëindigd wordt.[5] Deze belangrijke wet zal verderop nog uitvoerig aan de orde komen.

De ontwikkeling van de vraag naar arbeidsvoorziening die we in deze paragraaf hebben besproken, loopt niet parallel met de bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen in de arbeidsvoorziening. Wel zijn crises in het 'werk' van arbeidsvoorziening – de onverwacht grote toestroom van werklozen in de jaren zeventig en tachtig, later de lange duur van de werkloosheid en de zeer moeilijke positie van bepaalde groepen, nog weer later de moeizame uitvoering van het activeringsbeleid – reden om de organisatie en dienstverlening ter discussie te stellen en nieuwe oplossingen voor te stellen of door te drukken. Maar de tempo's zijn verschillend, hoe kan het ook anders. Organisatorische en bestuurlijke veranderingen kosten niet alleen veel tijd, maar ze beantwoorden ook aan andere politieke en bestuurlijke prioriteiten en kennen hun eigen logica die dikwijls wordt ingegeven door eerdere keuzen en stappen.

Toch willen we de betekenis van de massale werkloosheid waarmee Nederland net als veel andere landen vanaf eind jaren zeventig is geconfronteerd, niet onderschatten. Vanaf dat moment is de arbeidsvoorzieningsorganisatie, zo lang een enigszins verwaarloosd overheidsmonopolie, op drift geraakt. We zullen zien dat dertig jaar later er nog steeds geen veilige aanlegsteiger is gevonden. In 1986 schreef de Zweedse socioloog Therborn (1986), op dat moment hoogleraar in Nijmegen, de hoge werkloosheid in Nederland toe aan een gebrek aan 'institutionele commitment'. De politieke wil bij de overheid en de sociale partners om de

werkloosheid aan te pakken ontbrak in zijn ogen en dat gold ook voor de middelen en organisatie. Volgens hem was het ministerie van Sociale Zaken, dat in 1981 met het korte verblijf van PVDA-voorman Den Uyl als bewindsman Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn naam kreeg, te veel bezig met de uitkeringsverstrekking, bezat de arbeidsvoorzieningsorganisatie geen eigen middelen om beleid te voeren en nam de overheid een te passieve houding aan.

Therborns pleidooi voor een actief arbeidsmarktbeleid kreeg pas nationale weerklank toen hij in december 1988 in een publieke lezing sprak over de 'getto's van werklozen', die in Nederlandse steden waren ontstaan. Vele hoogwaardigheidsbekleders die in de zaal aanwezig waren, bekenden terstond dat ze waarschijnlijk grote fouten hadden gemaakt bij de werkloosheidsaanpak (Visser en Hemerijck 1997: 155-157). In de volgende paragraaf gaan we na waaruit het 'institutionele commitment' bestond en hoe dit sinds de jaren tachtig is veranderd.

5.3 BESTUUR, ORGANISATIE EN FINANCIERING VAN DE ARBEIDSVOORZIENING

Organisatieveranderingen worden vaak voorgesteld als dramatische gebeurtenissen. Een contrasterend gezichtspunt is verdedigd door Brunsson en Olson (1993) in hun boek over de voortdurende veranderingen in het openbaar bestuur en publieke dienstverlening in Scandinavië. In de jaren tachtig en negentig is organisatieverandering in de publieke sector regel in plaats van uitzondering, een routine zoals de auteurs schrijven. Een reden hiervoor is dat organisatieveranderingen makkelijker gestart dan doorgevoerd worden. Kort gezegd, het feit dat zo weinig organisatieveranderingen tot een goed einde worden gebracht is de reden om nieuwe veranderingen te initiëren. Organisatorische en bestuurlijke hervormingen lokken elkaar uit.

De auteurs vermoeden dat veel van deze veranderingen niet zijn gestoeld op leerprocessen, maar op het tegendeel ervan: er is vergeten waarom en waarvoor eerdere reorganisaties werden gestart en waarom ze niet werkten of onafgemaakt bleven. Deze 'vergeetachtigheid' wordt sterk in de hand gewerkt door organisatieadviseurs, interim-managers en personele veranderingen in het algemeen. Ten slotte wordt organisatieverandering als permanent verschijnsel ook bevorderd door de aanwezigheid van beleidsproblemen die hardnekkig zijn en waarvoor kennelijk geen oplossing bestaat.

Deze typering is zeer toepasselijk op de arbeidsvoorziening. Sinds de opkomst van de massale werkloosheid in de jaren zeventig is de bestuurlijke en organisatorische inrichting voortdurend in verandering. Er is ten minste vier keer sprake geweest van een radicaal nieuw begin en daartussenin is er voortdurend onrust in de organisatie geweest en beleid op beleid gestapeld. Net als in andere overheidssectoren is er een klein legertje aan organisatieadviseurs en interim-managers langsgetrokken. En problemen van (langdurige) werkloosheid, inactiviteit en afhankelijkheid zijn hardnekkig gebleken en kennen geen eenvoudige of pijnloze oplossingen.

Andere factoren die instabiliteit in dit beleidsnetwerk bevorderen werden al aangestipt in de inleiding: de vele collectieve organisaties, elk met hun eigen belangen en agenda's, en de mogelijkheid van wisselende coalities. Ongetwijfeld is de overheid en meer in het bijzonder het ministerie van SZW de belangrijkste speler in dit netwerk. De minister voert het beleid en is politiek verantwoordelijk voor de resultaten ten opzichte van de volksvertegenwoordiging, die dit beleidsveld van groot politiek gewicht acht, zeker in perioden van stijgende werkloosheid en blijvende inactiviteit. De arbeidsvoorziening is in de afgelopen decennia niet zelden een hoofdpijndossier gebleken. De afhankelijkheid van de medewerking van andere spelers in het netwerk en van de uitvoeringsorganisaties is groot.

Beleid wordt gevoerd door middel van wetgeving, die traditioneel een lange voorbereiding kent, terwijl de laatste jaren de snelheid van beleidswijzigingen enorm is toegenomen en er beleid op beleid wordt gestapeld. De belangrijkste beleidsomslag sinds de Tweede Wereldoorlog is die van centralisatie naar decentralisatie, waar recentelijk bij is gekomen de verandering van directe publieke dienstverlening naar indirecte coördinatie van diensten aangeboden door een gemêleerd gezelschap van publieke, semi-publieke en private organisaties. In beide opzichten kunnen we spreken van een herstel van de situatie voor 1940, hoewel in de veranderingen van de overheid als dienstverlener naar de overheid als regisseur en regulator nieuwe inzichten uit de institutionele economie en *new public management* de toon hebben gezet.

Tussen deze beide grote omslagen door was er in de jaren zeventig een poging de arbeidsvoorzieningsorganisatie in een nieuw jasje te steken, opener tegenover maatschappij en bedrijfsleven, maar overigens onveranderd als staatsbedrijf: het ANS. Toen dat niet lukte begon in de jaren negentig een evenzeer mislukt als kortdurend experiment met een tripartiet bestuur in handen van werkgevers, werknemers en overheid, zowel op nationaal als regionaal niveau. Dat 'corporatistische experiment' met de sociale partners kwam waarschijnlijk twintig jaar te laat, toen de macht van de sociale partners al tanende was en de keynesiaanse benadering van vraagstimulering in een bedrijfstakgewijze aanpak al tot het verleden behoorde. Het was waarschijnlijk ook een misvatting dat de samenwerking die in de loonvorming na het akkoord van Wassenaar vruchten afwierp nu ook in andere beleidsdomeinen wel succes zou hebben. Er bestond en bestaat nu eenmaal geen 'Nederlands model' dat ongeacht de inhoud, de problemen en het actorennetwerk van het ene beleidsdomein op het andere kan worden overgedragen (Visser en Hemerijck 1997).

Verder stond dat experiment haaks op het krachtige decentraliseringstreven zoals dat werd bevorderd door de grote gemeenten en delen van het bedrijfsleven en, zoals we nog zullen zien, delen van de overheid. Samen met de deconfiture van de sociale partners in de sociale zekerheid – wie herinnert zich niet de parlementaire enquête en de conclusies van de commissie-Buurmeijer naar de uitvoering van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)! – is dit decentrali-

seringstreven bepalend geweest voor de nieuwste beleids- en organisatieveranderingen in de sector.

Na deze inleidende schets zullen we chronologisch de belangrijkste veranderingen in het bestuur en de organisatie van de arbeidsvoorziening bespreken. We beginnen in de jaren zeventig als Nederland, net als de meeste westerse industrielanden, opnieuw kennis maakt met massale en hardnekkige werkloosheid.

5.3.1 BESTUUR EN ORGANISATIE

Arbeidsvoorziening in de knel

Na de hernieuwde opkomst van massale werkloosheid bestond het arbeidsmarktbeleid aanvankelijk uit het scheppen van banen in arbeidsintensieve sectoren en het subsidiëren van bedrijven in die sectoren. Er kwamen grootscheepse banen- en reddingsplannen in de bouw, de metaal en de scheepsbouw. De eerste oliecrisis deed zich voor tijdens de meest linkse regering die Nederland heeft gehad, het kabinet-Den Uyl (1973-1977). Dat kabinet reageerde aanvankelijk met centrale looningrepen en stimuleringsbeleid om de stijging van de werkloosheid te beteugelen. De sociale zekerheid werd verder uitgebreid, maar al in 1976 moest toenmalig minister van Financiën Duisenberg op de rem trappen. Aan de verschillende banenprogramma's kwam een einde onder het kabinet-Van Agt/Wiegel (CDA-VVD), hoewel de poging om bepaalde sectoren te redden en achterblijvende regio's (Noorden, Limburg) te helpen onvermoeid doorgingen.

In 1977 en 1978 liepen de aanvullende werken in de bouwnijverheid af. Door de tweede oliecrisis van 1978-1979 verdwenen veel arbeidsplaatsen in de industrie en er werd als gevolg van bezuinigingen geen werkgelegenheid meer gecreëerd in de publieke sector. Het toenemende arbeidsaanbod – de generatie van de naoorlogse geboortegolf kwam op de arbeidsmarkt – vertaalde zich direct in werkloosheid. Het specifiek op bepaalde sectoren gerichte beleid werd in toenemende mate ingeruild voor generiek beleid. Zo kwam er een algemene stimuleringsregeling voor investeringen (Wet investeringsrekening, WIR) om het bedrijfsleven een injectie te geven, die eind jaren tachtig door de kabinetten-Lubbers (1982-1986; 1986-1989) werd beëindigd.

Beleid gericht op stimulering van de vraag naar arbeid, naar klassiek keynesiaans recept, werd verruild voor structuurbeleid dat zich richtte op de aanbodzijde. De laatste banenplannen, uit de tijd van het kortstondige kabinet-Van Agt (1981-1982), bleven mede ten gevolge van de ontbrekende financiën zonder veel succes (Braun 1989). Daarna richtte het beleid zich op de beheersing van lonen en van de kosten van sociale zekerheid, en de verdeling van werk door middel van arbeidstijdverkorting en vervroegde uittreding van oudere werknemers, een lijn voortzettend die al in 1976 was begonnen.

De arbeidsvoorzieningsorganisatie werd destijds gekenmerkt door een sterk centralisme. Bij de uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog

werd het arbeidsmarktbeleid ondergebracht in een aparte directie van het ministerie van Sociale Zaken, dat "in ambtelijke zin coördinerend optreedt ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid" (Van Voorden 1975: 92). De aansturing vond plaats door richtlijnen en verordeningen en er was een strikt bemiddelingsmonopolie voor de arbeidsvoorzieningsorganisatie.[6] De beleidsuitvoering was in handen van de hoofdinspecteur-directeur, die op het hoofdkantoor in Rijswijk de beleidslijnen uitzette, waarop in twaalf provinciale districten werd toegezien.

De centrale dienst kende sectorale, categoriale en regionale afdelingen. De sectorale verbindingen richtten zich op bedrijfstakken. Zo was de arbeidsvoorziening intensief betrokken bij de poging de Nederlandse scheepsbouw te redden, wat uiteindelijk tot het RSV-debâcle (1983) zou leiden. De regionale bemoeienissen hadden onder meer betrekking op de medefinanciering van regionale ontwikkelingsprogramma's zoals het Integraal Structuurplan Noorden des Lands en de Perspectievennota Limburg. De categoriale verbindingen hadden betrekking op de jongeren en schoolverlaters als aparte doelgroep. In het Gewestelijke Arbeidsbureau (GAB) bevonden zich de uitvoerders van het beleid, arbeidsmarktonderzoekers en de administratieve diensten. De GAB's waren ook sectoraal georganiseerd, met daarnaast een afdeling voor jongeren en een beroepskeuzeadvisering. Zogenoemde Commissies van Bijstand en Advies adviseerden de directeur van het GAB over ontslagvergunningen, passende arbeid, arbeidsongeschiktheid en niet-bemiddelbaarheid van werkzoekenden. In deze commissies zaten ook vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers.

Al in 1967 wijdde de OESO een kritisch rapport aan de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid in Nederland. De organisatie hekelde de passieve opstelling en bepleitte meer coördinatie tussen de werkgelegenheidsbevordering, de arbeidsvoorziening, het onderwijsbeleid en het regionale beleid. Deze kritiek werd ten dele overgenomen door de vakbonden en leidde twee jaar later tot de instelling van een Raad voor de Arbeidsmarkt als onderraad van de SER, met bijbehorende regionale raden. In 1971 bracht de Raad voor de Arbeidsmarkt een advies uit over het ANS. De raad was tot de overtuiging gekomen dat "er in de taakstelling, bemanning, outillage van het huidige GAB in meerdere opzichten wijziging zal moeten worden gebracht wil het kunnen anticiperen en inspelen op de maatschappelijke behoefte en veranderingen daarin en dus kunnen fungeren als centrale instantie ten aanzien van alle arbeidsmarktactiviteiten en -vraagstukken in het betreffende gewest" (Schouten 2001: 3). Men pleitte voor meer dienstverlening, meer eigen verantwoordelijkheid voor cliënten en medewerkers en een actievere en professionelere werkwijze.

In de arbeidsbureaus werd een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd, gemodelleerd naar een 'klaverblad', een matrix waarbij groepen werden ingedeeld in vier segmenten op grond van hun aantrekkelijkheid voor de arbeidsmarkt en de mate waarin ze zichzelf konden redden. De ANS-aanpak werd in de periode 1979 tot 1985 overal ingevoerd (Molleman en Proos 1990: 72-75; Van Gerven 2001: 27). Maar in diezelfde jaren werden de arbeidsbureaus overspoeld met massaontsla-

gen, nieuwe uitkeringsaanvragen, een steeds grotere klantenkring voor wie geen werk te vinden was en een toenemende werkloosheidsduur. De *restyling* was daar niet tegen opgewassen. Onder de medewerkers ontstond het gevoel 'pakezel en zondebok' te zijn voor alle arbeidsmarktpolitieke catastrofes van de jaren zeventig en tachtig (Van Gestel 1994: 47-48). Het loslaten van de verplichte inschrijving en sollicitatiedwang, als basis voor het recht op uitkering, werd wel voorgesteld maar was politiek niet aan de orde. Wel werden in 1984 oudere werklozen, in de leeftijd van 57 jaar en ouder, vrijgesteld van de sollicitatie- en beschikbaarheidsplicht, een tijdelijke maatregel die pas in 2004 zou worden beëindigd.

Toenmalig minister van Sociale Zaken in het kabinet-Van Agt/Wiegel, Wil Albeda, raakte ervan overtuigd dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie de problemen alleen niet aankon. Hij betoonde zich voorstander van een gezamenlijke aanpak waarin de sociale partners naar 'neo-corporatistisch recept' medeverantwoordelijkheid voor zowel het beleid als de uitvoering droegen en vroeg in deze geest advies aan de SER. Dit was het begin van een groot gevecht om de zeggenschap over de arbeidsvoorziening. Aan de basis ervan lag de impasse van het passieve arbeidsmarktbeleid gericht op het verstrekken van uitkeringen aan werklozen. Na jaren van desinteresse besloten zowel de sociale partners als de gemeenten dat er iets moest gebeuren. In de sectorale CAO-onderhandelingen gingen vanaf 1979 maatregelen voor werkzekerheid en om- en bijscholing een grotere rol spelen (Rieken 1985: 46). Boven het akkoord van Wassenaar uit november 1982 stond betekenisvol *Proeve van een werkgelegenheidsbeleid*.

In de loop van de jaren tachtig werden de sociale partners betrokken bij wat destijds gold als een nieuw bestuursarrangement, zogenaamde convenanten met verschillende samenwerkingspartners in bedrijfstakken. Deze convenanten waren een poging om schriftelijke afspraken tussen verschillende partijen te realiseren bij het bestrijden van de werkloosheid, het behoud van het vakmanschap en het bevorderen van de kansen van doelgroepen. In de bouw ontstond na een experiment in 1985 een sectoraal arbeidsvoorzieningsbeleid, Bouw-vakwerk, dat in 1989 op landelijke niveau werd ingevoerd en tot 1999 behoorlijk succesvol was (Van der Meer 2000). Ook in andere sectoren werden vergelijkbare initiatieven genomen, zoals in de intramurale gezondheidszorg en het wegvervoer. Ook werden convenanten gesloten voor de arbeidsmarktpositie van minderheden (in 1990 en opnieuw in 1994), de uitzendorganisatie Start en de vrouwenvakscholen. In totaal kwamen tot 1991 79 convenanten tot stand (Sol en Van Veldhuisen 1993).

Aanvankelijk bestonden in het ministerie van SZW geen plannen om de gemeenten en provincies aan de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie deel te laten nemen, maar bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën bestonden daarover binnen de kabinetten-Lubbers beslist andere opvattingen, terwijl de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) samen met de grotere gemeenten een krachtige lobby voerde. Volgens Trampusch (1999b) bereed het ministerie van

SZW twee sporen: enerzijds bestreed men de aanspraken van de gemeentelijke lobby in een uiteindelijk futiele poging de baas over het eigen beleidsdomein te blijven, anderzijds maakte het departement door verschillende wetswijzigingen en maatregelen de gemeenten tot een steeds belangrijkere speler in dit beleidsnetwerk.

Opmerkelijk is dat vooral kabinetten met de PVDA een voorkeur voor een sterkere rol van de gemeenten aan de dag legden. De eerste keer dat het ministerie van Sociale Zaken een grote som geld aan de gemeenten ter beschikking stelde was in 1974 in het kader van de banenplannen. In 1982 kregen zij nog eens 29 miljoen gulden van toenmalig minister Den Uyl (Kraayestein 1995: 228). Ook zijn opvolger als verantwoordelijke minister in de eerste twee kabinetten-Lubbers, Jan de Koning, had – anders dan Albeda – een voorkeur voor decentralisatie (Van Gerven 2001), al was hij er tevens op uit om de sociale partners aan boord te houden (Visser en Hemerijck 1997).

De nieuwe Werkloosheidswet (WW), die op 1 januari 1987 in kracht trad, gaf meer mogelijkheden aan de gemeenten (art. 35 en 36) en maakte zelfs een beperkt gebruik van uitkeringsgelden voor reïntegratie mogelijk, iets waar het ministerie zich altijd tegen had gekeerd en wat voor de sociale partners een taboe was. De gescheiden circuits tussen arbeidsvoorziening en sociale zekerheid stonden nog recht overeind, binnen het ministerie maar ook binnen de werknemers- en werkgeversorganisaties. Sociale zekerheid was een zaak van een "kleine elite van deskundigen binnen de toppen van de organisaties", aldus hoogleraar Reynaerts (1982) die daar zelf uit voortkwam.

In het rapport dat de WRR in 1987 aan het arbeidsmarktbeleid wijdde, werd de spanning tussen functionele en territoriale decentralisatie breed uitgemeten en de raad waarschuwde tegen een 'verdubbeling' van de arbeidsvoorziening (WRR 1987). Volgens Trampusch (1999b) lag de latere mislukking van de tripartiete opzet al besloten in de voorbereiding.[7] Maar voorlopig hielp de dreiging van 'buitenstaanders' om het in de SER eens te worden.

Na aanvankelijk getreuzel en onenigheid over hoe Albeda's adviesaanvraag behandeld zou moeten worden, ontstond er binnen de SER rond 1984 een compromis over een tripartiete aanpak. In eerste instantie waren er alleen voorstanders aan werkgeverszijde, terwijl de kleinste vakcentrale, het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), voorstander was van een bipartiete structuur. Aarzelingen bestonden er vooral bij de grootste vakcentrale, de Federatie van Nederlandse Vakbonden (FNV) en bij de meeste kroonleden. Zij uitten bezwaren tegen het uit handen geven van het overheidsmonopolie op en de politieke verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorziening, een positie die ook in de PVDA zijn weerklank had. Zij gingen echter om en het definitieve advies uit 1985 bepleitte dat de sociale partners zowel in de nationale beleidsvorming als in de decentrale organisatie het medebestuur zouden uitoefenen, samen met vertegenwoordigers van de overheid (tripartisering). Volgens Van Gestel (1994: 75 en 85)

werd de eenheid binnen de muren van de SER bevorderd door het kabinetsstreven naar territoriale decentralisatie en wilde men dat streven 'de wind uit de zeilen' nemen.

Het duurde nog vier jaar voor het wetsontwerp over de nieuwe opzet van de arbeidsvoorziening aan de Kamer werd voorgelegd. Het kostte veel moeite om de Kamer te overtuigen, vooral de fracties van de VVD, D66 en ook de PVDA hielden grote moeite met wat zij zagen als het uit handen geven van de ministeriële verantwoordelijkheid en bijgevolg de verzwakking van de controlerende rol van het parlement. De minister van SZW moest weliswaar de begroting en het beleidsplan van de arbeidsvoorzieningsorganisatie goedkeuren, maar als daarover met de sociale partners in het nieuwe tripartiete bestuur overeenstemming was bereikt, had het parlement het nakijken. Premier Lubbers verdedigde dit door de onzes inziens manke vergelijking met het arbeidsvoorwaardenoverleg, waar de sociale partners ook zelfstandig tot overeenstemming kwamen zonder bemoeienis van het parlement (Molleman en Proos 1990: 79). Toch kreeg de nieuwe opzet, die in de woorden van minister De Koning berustte op "redelijk overleg met redelijke mensen, die rekening houden met elkaars positie" (geciteerd in Koopmans 2002: 47), uiteindelijk de steun van een ruime parlementaire meerderheid.

De Arbeidsvoorzieningswet 1990

In 1990 staat de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in het Staatsblad en op 1 januari 1991 is de nieuwe opzet een feit. Met de invoering van de tripartiete arbeidsvoorzieningsstructuur erkent de minister ten langen leste dat hij niet een volledig informatiemonopolie bezit om de allocatie op de arbeidsmarkt succesvol te beïnvloeden. In de memorie van toelichting bij de Arbeidsvoorszieningswet van 1996 (zie verderop) wordt de problematische oude situatie nog eens expliciet verwoord: "Die situatie [tot 1990, *auteurs*] werd algemeen als onbevredigend ervaren. De institutionele inbedding van de arbeidsvoorziening, als onderdeel van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werd met het groeien van de arbeidsmarktproblematiek steeds meer als een hindernis ervaren voor effectief beleid (…) Arbeidsvoorziening als onderdeel van de ambtelijke organisatie van het departement bood aldus te weinig institutionele mogelijkheden om adequaat (in de zin van flexibel en anticiperend) te reageren op de dynamiek van de arbeidsmarkt" (geciteerd in Koopmans 2002: 47).

De ontvlechting van de oude structuur is ingrijpend, aangezien de betrokken ambtenaren bij verschillende onderdelen van het departement van SZW ook voor de arbeidsvoorziening werken. Uiteindelijk ziet het ministerie 5000 ambtenaren vertrekken. Er komt een zelfstandig bestuursorgaan, met een driekoppig bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid, de werkgevers en de werknemers, geleid door een professionele directie.[8] Om de verbrokkeling tussen economisch, arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid ongedaan te maken, krijgen EZ en Onderwijs een plaats in het centraal bestuur naast SZW. In de regionale besturen zijn de gemeenten vertegenwoordigd.

Het Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (CBA) heeft als taak de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in kaart te brengen en het beleid te coördineren, onder meer door de vaststelling van een meerjarenplan en een algemeen beleidskader dat in de 28 regio's ingevuld en uitgevoerd moet worden. De regionale besturen kennen ruime bevoegdheden en zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan het centrale bestuur, waardoor dit slechts aanwijzingen kan geven. De oude gezagsrelatie tussen het centrale bureau en de gewestelijke arbeidsbureaus verdwijnt (Molleman en Proos 1990: 78). Ieder regionaal kantoor, Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening (RBA), krijgt een regionaal directeur met adviseurs van werkgevers en werknemers. De grotere regionale kantoren hebben een staf van 300 tot 400 FTE's. De regiokantoren verwerven een aanzienlijke autonomie en laten zich niet gemakkelijk bijsturen.

Als voordeel van deze decentrale opzet geldt dat men direct kan inspelen op de behoeften in het lokale bedrijfsleven en dat het inzicht in de regionale problemen wordt vergroot. Maar in de praktijk komt de beoogde decentralisatie vaak neer op regionale centralisatie, onttrekt men capaciteit en bevoegdheden aan de plaatselijke arbeidsbureaus en staan de regionale besturen toch nog behoorlijk ver af van de lokale arbeidsmarkt in de gemeenten, achterstandswijken en de daar gesitueerde bedrijven (Schouten 2001).

In de Arbeidsvoorzieningswet van 1990 wordt de werkingssfeer van de arbeidsvoorziening verruimd: "alle activiteiten die direct of indirect de allocatie van arbeid ten doel hebben, dan wel de allocatie bevorderen" (art. 1, lid h). Ten aanzien van de bemiddeling krijgt de Arbeidsvoorziening een regiefunctie en geeft zij haar strikte monopoliepositie op. In de wet wordt erkend dat uitzendarbeid een positieve bijdrage kan leveren aan allocatie. Voorheen verleende het ministerie krachtens een Wet op het uitzendwezen uit 1965 op zeer restrictieve basis ontheffing op het verbond op private bemiddeling aan uitzendbureaus. In de nieuwe wet komt het vergunningenstelsel inzake de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten door uitzendbureaus in handen van de Arbeidsvoorziening (alleen in de bouw wordt het verbod gehandhaafd). De regiefunctie houdt onder meer in dat door een zorgvuldig vergunningenbeleid 'misstanden' (zoals het niet afdragen van sociale premies) worden voorkomen en 'segmentatie' tussen de officiële arbeidsbemiddeling en de bemiddeling door derden worden tegengegaan (Sol 1995: 138).

De Arbeidsvoorziening krijgt ook een meer centrale rol in het beroepsonderwijs voor volwassenen. Naast de reeds bestaande scholingsinstrumenten krijgt de organisatie de verantwoordelijkheid over de coördinatie van het cursorisch beroepsonderwijs voor volwassenen en toewijzing van subsidies aan parttime beroepsopleidingen. Arbeidsvoorziening vervult daarmee een centrale rol in het Regionale Educatief Overleg. Op dit terrein krijgt de arbeidsvoorzieningsorganisatie van 1991 een breed gevarieerd instrumentarium tot haar beschikking: de Centra Vakopleiding, de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening, de Vrouwenvakscholen, de Centra voor gehandicapten, de Kaderregeling scholing,

de Bijdrageregeling bedrijfstaksgewijze scholing, het Leerlingwezen en de Scholing en wederinschakeling in de zorgsector (Stanmeyre 1990).

De nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie van de jaren negentig krijgt aldus zware verantwoordelijkheden, taken en doelstellingen mee. Doelmatig werken wordt gedefinieerd in termen van opbrengsten en kosten: met zo weinig mogelijk middelen zoveel mogelijk plaatsingen realiseren. In 1991 wordt dit vastgelegd in termen van het marktaandeel en het aantal plaatsingen: 75 procent van de werklozen en 25 procent van de werkzoekende werkenden. Tevens krijgt men een rechtvaardigheidstaak mee, die wordt vertaald in een evenredige dienstverlening ten behoeve van verschillende doelgroepen: de omvang van deze groepen, zoals vrouwen, gehandicapten en etnische minderheden, moet weerspiegeld worden in een vergelijkbaar aantal plaatsingen.

Ondanks alle goede bedoelingen is er vanaf het begin rumoer. De top van de organisatie raakt verlamd door de verschillende kapiteins op het schip en de centrale leiding kan de regio's geen enkele vorm van sanctie opleggen. De organisatie schiet van het begin sterk tekort op essentiële punten, zoals de administratie, de verslaglegging en de controle op de uitvoering. De opvolger van De Koning, CDA-minister Bert de Vries, kort bij zijn aantreden het budget van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, waarop de sociale partners de overheid verwijten 'onbetrouwbaar' te zijn. Er is geen financiële buffer en voor iedere tegenvaller moet de Arbeidsvoorziening aankloppen bij het departement (Koopmans 2002: 48).

In 1993 wordt het bestaansrecht van de nieuwe tripartiete Arbeidsvoorziening ter discussie gesteld. De belangrijkste aanleiding is een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer die de nieuwe organisatie op 22 oktober 1993 op basis van gegevens over 1991 en 1992 verwijt haar eigen doelstellingen niet te realiseren. De Arbeidsvoorziening zou te weinig ondernemen om de langdurige werkloosheid te bestrijden en er zou sprake zijn van een vrijblijvende en weinig zakelijke opstelling jegens langdurig werklozen. Voorzover resultaten worden bereikt, is dat meestal voor personen die ook op eigen kracht weer aan het werk zouden kunnen komen (Algemene Rekenkamer 1993).

Eveneens in 1993 wordt het rapport van de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer gepresenteerd. Daarin wordt de toon gezet voor een integratie van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid door middel van de invoering van het éénloketmodel. De voorgestelde oplossingsrichting getuigt van wantrouwen tegen het corporatistische model waarin de sociale partners een grote rol spelen.

Over de relatie tussen arbeidsvoorziening en sociale zekerheid wordt al lange tijd daarvoor uitvoerig maar zonder succes beraadslaagd (Van Gerven 2001: 27-28; Sol 2000: 115-125). In de jaren zeventig komen de sociale partners in de SER niet tot een eensluidend advies. De voorzitter van de staatscommissie-Veldkamp merkt op dat er grote belangenverschillen bestaan: "Een van de belangrijkste redenen daarvoor (voor de onenigheid, *auteurs*) was mijns inziens, dat de sociale part-

ners, die voor tweederde de SER bemanden, ook de belangrijkste bestuurders van de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid uitmaakten en ook een leidinggevende rol vervulden in de SVR (Sociale Verzekeringsraad, *auteurs*) en de Ziekenfondsraad" (Van Griensven en Clerx 1993, geciteerd in Sol 2000: 117).

De SER besteedt zijn werk uit aan liefst twee organisatieadviesbureaus, Berenschot en Bosboom Hegener, die gezamenlijk adviseren over de toekomst van de sociale zekerheid in een rapport met alternatieve coördinatiemodellen (1972) en een eindrapport (1979). In dit eindrapport worden ook de voordelen van territoriale decentralisatie van de arbeidsvoorziening opgesomd: kennis van de lokale markt en van passende arbeid, eenvoudigere coördinatie van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, betere mogelijkheden tot integrale gevalsbehandeling, meer doorzichtigheid voor cliënten en een hogere doelmatigheid (in Sol 2000: 119).

Tegelijkertijd start er een ambtelijke commissie-Lamers die pleit voor "autonome regionale organen die in alle sociale zekerheidswetten geïntegreerd uitvoeren" (Sol 2000: 120). Dit idee is later opgepakt door mw. I. Dales, staatssecretaris op SZW en later minister van Binnenlandse Zaken in het derde kabinet-Lubbers. Zij pleit voor een vrijwillige coördinatie tussen de uitvoeringsorganen van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid, een idee dat niet levensvatbaar blijkt.

Tot ver in de jaren negentig blijven arbeidsvoorziening en sociale zekerheid ondanks de grotere aandacht voor 'activerend arbeidsmarktbeleid' (WRR 1987) gescheiden terreinen. Net als Reynaerts (1982) eerder deed, merkt Schouten (2001) op dat de scheidslijnen niet zozeer tussen de organisaties van werkgevers en werknemers lopen, maar binnen deze organisaties, tussen de afdelingen die zich bezighouden met de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. De verkokering in het nationale beleid treft ook de sociale partners.

In 1994 brengt de SER een (verdeeld) advies uit over de afschaffing van het vergunningenstelsel voor arbeidsbemiddeling en het uitzenden van arbeidskrachten. Daarin krijgt het CBA een centrale rol toebedeeld als organisator van de scholings- en bemiddelingsmarkt, waarin publieke arbeidsbureaus, private bemiddelaars, sociale diensten en bedrijfsverenigingen gezamenlijk functioneren. Tegelijkertijd zet het CBA een nieuwe koers uit. Volgens het Meerjarenplan 1995-2000 is het doel van de Arbeidsvoorziening de doelmatigheid te vergroten, terwijl de evenredigheidsdoelstelling wordt gehandhaafd.

Er wordt een categorisering van werkzoekenden voorgesteld, waarbij werklozen in vier fasen worden ingedeeld naar gelang hun afstand tot de arbeidsmarkt (we komen hierop terug in paragraaf 5.4 over de provisielogica). Met name de definitie van de 'fase 4' leidt tot grootschalig onbegrip. Het CBA stelt dat voor deze groep van werkzoekenden de afstand tot de arbeidsmarkt onoverbrugbaar is en dat de organisatie voor de bemiddeling van deze categorie geen instrumenten beschikbaar heeft. Deze publieke blunder brengt de legitimiteit van de Arbeidsvoorziening verder in diskrediet.

Minister Melkert, juist aangetreden als minister van SZW in het eerste kabinet-Kok (1994-1998), is er vervolgens als de kippen bij het budget van de organisatie verder te korten en zeggenschap op te eisen door de sociale partners op afstand te plaatsen en een eigen werkgelegenheidsbevorderend beleid (de Melkertbanen) op te zetten. Minister-president Kok verdedigt de budgetkorting door de Arbeidsvoorziening 'onvoorspelbaar' en 'onbetrouwbaar' te noemen, nu deze eenzijdig heeft besloten langdurig werklozen niet meer aan werk te helpen (in Sol 1995: 146). Eind 1994 (23 december) wordt een financieel akkoord met de Arbeidsvoorziening bereikt, nadat de toekomst van de organisatie aan een zijden draadje heeft gehangen.

De nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie ontkomt vervolgens niet aan een forse reorganisatie na een kritisch rapport van de commissie-Van Dijk (1995). Uit de verschillende evaluatiestudies blijkt dat de vervulling van vacatures op de arbeidsmarkt niet op een doelmatige wijze door de Arbeidsvoorziening wordt beïnvloed. Wel zijn de kansen van kansarme groepen verbeterd, waarmee de rechtmatigheidsdoelstelling wordt gerealiseerd. De bijtende kritiek treft met name het bestuursmodel. Volgens het rapport is binnen de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisaties vanaf het begin af aan onduidelijk wie het voor het zeggen heeft. De minister kan niet functioneren tussen de twee tegenpolen van de sociale partners die bestuurlijk gezien volstrekte gelijkwaardigheid kennen.

Ook is er steeds weer een conflict tussen de regionale arbeidsmarktproblemen (zoals in de Rijnmond of in Amsterdam) en bedrijfstakgewijze arbeidsmarktproblemen (zoals in de bouw of de metaal) en rijst de vraag of de decentralisatie niet te ver is doorgeschoten. Er is ook geen samenwerking met de gemeentelijke sociale diensten en de bedrijfsverenigingen, die allemaal volstrekt langs elkaar heen werken. De Arbeidsvoorziening blijkt geïsoleerd te opereren en kan zich alleen richten op het tegengaan van de langdurige werkloosheid, en precies dit probleem blijkt onoplosbaar.

De commissie-Van Dijk legt ook de nadruk op het feit dat de overheid vier rollen tegelijkertijd moet vervullen: als wetgever, financier, mede-uitvoerder en toezichthouder. De verantwoordelijkheid van de overheid is derhalve anders dan die van haar medebestuurders, de sociale partners. Van Dijk stelt dat de taken conflicteren; de minister zou zelf te veel beleid voeren en zich als financier te veel laten gelden, maar weer te terughoudend zijn als toezichthouder, waardoor de *monitoring* tekortschiet en onvoldoende bekend is wat de resultaten en tekortkomingen van het beleid zijn.

Overigens, en dat is niet onbelangrijk, is de commissie-Van Dijk wel positief over de verzelfstandiging van de organisatie en het functioneren van de RBA's. Als reactie op het rapport-Van Dijk publiceren FNV en VNO-NCW dan ook studies die pogen de voordelen van de nieuwe structuur te verdedigen (Trampusch 1999b).

De Arbeidsvoorzieningswet 1996: recentralisatie en politieke onmacht

Vanaf 1 januari 1997 worden de ambities van de arbeidsvoorzieningsorganisatie verder beknot, wordt de aansturing van de organisatie gecentraliseerd en wordt samenwerking tussen de arbeidsvoorziening en sociale zekerheid nagestreefd. In plaats van een 'optimale onderlinge aansluiting' tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zoals in 1990, is er nu taakoriëntatie op moeilijk bemiddelbare werkzoekenden alsmede op moeilijk vervulbare vacatures. "De arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft tot doel het bevorderen van de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbaren" (art. 3). De Arbeidsvoorziening heeft onder meer de volgende taken: het instandhouden van een openbare bemiddeling, het registreren en voordragen van werkzoekenden en vacatures, het toeleiden tot de arbeidsmarkt van moeilijk bemiddelbaren en het leveren van diensten ter vervulling van moeilijke vacatures.

In het bestuursmodel worden enige, maar lang niet alle bestuurlijke weeffouten hersteld. De minister benoemt kroonleden in het bestuur en plaatst de sociale partners op afstand. Tegelijkertijd blijft het moeizame onderscheid tussen bestuur en beheer bestaan, waardoor bestuurders en directeuren veelvuldig met elkaar in conflict raken. In het evaluatierapport *Tien jaar arbeidsvoorziening* wordt terecht opgemerkt dat een voor de hand liggend, meer bedrijfsmatig werkend bestuursmodel met een uitvoerend bestuur aangevuld met een toezichthoudend orgaan, in de vorm van bijvoorbeeld een raad van commissarissen, met duidelijk afgebakende taken en bevoegdheden ook nu niet totstandkomt (zie Koopmans 2002).

Samenwerking werk en inkomen

Net voor de start van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet per 1 januari 1997, is de regering ook van start gegaan met het proces van Samenwerking Werk en Inkomen. Het eerste kabinet-Kok stelt een Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen in, waarin behalve het CBA ook het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA) en de VNG participeren. De regiegroep brengt in mei 1997 advies uit om te komen tot CWI's, waarin de gemeenten, de uitvoeringsinstellingen van de werknemersverzekeringen en de arbeidsbureaus de arbeidsbemiddeling en het verstrekken van uitkeringen gezamenlijk vormgeven.

De regering neemt deze voorstellen over en wil de informatie- en adviesfunctie, de bestandsindeling van werkzoekenden, de aanvraag van uitkeringen en de primaire bemiddelingsactiviteiten bij het CWI onderbrengen. De regie van het samenwerkingsproces komt bij de bewindslieden op het departement van SZW, terwijl het procesmanagement voor de coördinatie van deze operatie in handen komt van CBA, TICA en VNG. Volgens Bekke en van Gestel (2004: 51) is er in deze periode een zo sterke veronderstelling dat samenwerking in één loket gaat slagen, dat nauwelijks wordt opgemerkt dat de "institutionele logica van de beoogde samenwerkingspartners om juist níet te willen samenwerken weinig politieke aandacht kreeg".

Tijdens de coalitiebesprekingen van het tweede kabinet-Kok in 1998 brengt de SER een advies uit over de volledige privatisering van de sociale zekerheid (WAO en WW). Ondanks de proclamatie van werkgeversvoorzitter Blankert dat de kroonleden en de sociale partners 'regeerakkoorden schrijven', wordt het voorstel door de nieuwe regering volledig genegeerd. In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok wordt onderscheid gemaakt tussen publieke en private uitvoering. Publiek blijven de vacaturebank, de eerste *intake* van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden, de registratie van gegevens, de directe bemiddeling, de indeling in fasen, de medische keuring, de advisering over loopbaanmogelijkheden, de claimbeoordeling voor de WW, WAO en de Algemene Bijstandswet (ABW). De premie-inning en uitkeringsverzorging worden de verantwoordelijkheid van de UWV, terwijl de reïntegratietaken van de Arbeidsvoorziening aan de markt moeten worden overgelaten. Op dit terrein moet de Arbeidsvoorziening de concurrentie aangaan met private reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus. Het regeerakkoord kort het budget van de Arbeidsvoorziening met 350 miljoen gulden en er komt een prestatiecontract voor 125 miljoen gulden.

In maart 1999 verschijnt het kabinetsstandpunt over de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de dienstverlening van de Arbeidsvoorziening, die zal worden ondergebracht bij de nieuwe CWI, en de reïntegratietaken, die door een afzonderlijke private onderneming zullen worden uitgevoerd. De reïntegratietaken zouden eerst intern worden verzelfstandigd, later extern verzelfstandigd en geheel geprivatiseerd, maar onder welke condities is dan nog niet duidelijk. In de parlementaire behandeling is de oppositiepartij CDA als enige grote partij zeer kritisch over het CWI, dat weliswaar één loket kent, maar waarachter allerlei organisaties verscholen gaan, die – zo vreest het CDA – dossiers gaan rondschuiven: "In plaats van efficiencyverbetering is er sprake van verregaande bureaucratisering" (Kamerlid Verburg in de Tweede Kamer op 21 juni 1999, geciteerd in Bekke en Van Gestel 2004: 77).

In maart 2000 hakt het kabinet enkele knopen door: er komt geen volledige privatisering van de sociale zekerheid, geen publieke organisatie, geen concurrentiemodel, maar een Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV). Dit zelfstandig bestuursorgaan brengt de vijf nog overgebleven uitvoeringsinstellingen van de werknemersverenigingen onder één dak. Deze 'monsterorganisatie', in de woorden van Bekke en Van Gestel (2004: 101), telt aanvankelijk 23.000 werknemers, maar zal de komende jaren enkele duizenden arbeidsplaatsen afstoten.

Eind jaren negentig blijkt de Arbeidsvoorziening aldus in een politiek isolement terecht te zijn gekomen. De banden met de sociale partners zijn doorgesneden. Ook zijn de departementen van OCenW en EZ die vanuit de gedachte dat onderwijsbeleid en economisch structuurbeleid samenhangen met arbeidsvoorzieningsbeleid, niet meer vertegenwoordigd. Politieke steun blijft uit. Begin 2000 ziet het CBA-bestuur in dat met de voorgestelde SUWI-operatie een reorganisatie onafwendbaar is geworden. De 'gedwongen winkelnering' van diensten bij de

Arbeidsvoorziening door gemeenten en uitvoeringsinstellingen met betrekking tot reïntegratie van werknemers wordt afgeschaft.

Dit geeft ruimte aan de ontwikkeling van commerciële diensten, iets wat door de werkgeversgeledingen in de Nederlandse overlegeconomie sterk wordt ondersteund, omdat er nu kansen komen voor uitzendbureaus en andere reïntegratiebedrijven. Vooral de uitzendbureaus, die door middel van hun koepelorganisatie ABU in het bestuur van VNO-NCW zijn vertegenwoordigd, dringen hierop aan. Zij sluiten daarbij overigens een heimelijke coalitie met de VNG, die ook belang heeft bij het openen van de reïntegratiemarkt, omdat de gemeenten op die manier reïntegratiegelden in eigen beheer krijgen.

Uit verschillende interviews is ons gebleken dat het CBA-bestuur met de marktwerking, die met de slogan 'markt, markt, markt!' onafwendbaar is geworden, niet meer in staat is te bepalen 'of de meetlat voor werkzoekenden hoog of laag moet worden gelegd'. Dit proces versnelt de ontmanteling van de Arbeidsvoorziening. Het CBA becijfert dat de formatie met 2400 FTE's (op een totaal van 9138 medewerkers in 2000) kan worden teruggebracht. De nieuwe zelfstandige bedrijfsonderdelen krijgen een vermogensimpuls van 450 miljoen euro. Voor de reorganisatie en de 'zeer complexe en weerbarstige decompositie' van de verschillende voormalige bedrijfsonderdelen en van enkele afdelingen van de ministeries van SZW en Financiën is nog eens 650 miljoen euro gereserveerd (Koopmans 2002: 11-16).

Per 1 oktober 2000 worden de volgende bedrijfsonderdelen verzelfstandigd: Arbeidsbureau Nederland (dat de basisdiensten uitvoert die later in het CWI worden opgenomen), Arbeidsvoorziening Reïntegratiediensten (het latere NV KLIQ); Centrum Vakopleiding (dat als stichting wordt ondergebracht bij de regionale opleidingencentra, ROC's); Facent (van de zes afzonderlijke bedrijfslijnen voor de facilitaire dienstverlening worden er vier verkocht) en ESF Nederland (dat later overgaat in een apart agentschap van het ministerie van SZW).

Per 1 april 2001 treden alle bestuurders terug en worden ze vervangen door nieuwe beleidsverantwoordelijken, die eerst de interne verzelfstandiging en later de externe verzelfstandiging vorm moeten gaan geven. Er komt direct toezicht, de nieuwe bestuurders bespreken maandelijks hun rapportages met het ministerie, terwijl ieder kwartaal een geconsolideerde kwartaalrapportage wordt voorgelegd (Koopmans 2002). Dit is noodzakelijk om alle problemen op te kunnen lossen op het terrein van wetgeving, interne organisatie, huisvesting, deelneming van de Arbeidsvoorziening in andere organisaties, de aanbesteding van bedrijfsonderdelen, ICT, financiële projectenorganisatie, de begroting, regionale verschillen, het sociaal plan voor overtallige medewerkers en, niet in de laatste plaats, de politieke problemen met de besteding van ESF-gelden. Alle bedrijfsonderdelen melden in deze periode vertraging in het realiseren van de doelstellingen, bovendien is er overal sprake van een hoog ziekteverzuim (Koopmans 2002: 29-30).

Zo wordt de arbeidsvoorzieningsstructuur ontmanteld en stapje voor stapje vervangen door de CWI's. In het evaluatierapport *Tien jaar arbeidsvoorziening* (van 19 maart 2002) wordt nog eens uiteengezet dat de Arbeidsvoorziening in 1991 onder een ongelukkig gesternte is geboren: zij moest van een zuiver ambtelijke organisatie, onderdeel van het ministerie van SZW, een tripartiet aangestuurd bestuursorgaan met een regionaal en bedrijfsmatig karakter worden. Volgens oudbestuurder Schimmelpenninck bestond de tweeslachtigheid op verschillende terreinen: "Tweeslachtig in de bestuurlijke vormgeving: tripartiete aangestuurd met zowel een bestuur als een directie. Tweeslachtig in de taakstelling: primair gericht op moeilijk bemiddelbare werkzoekenden maar daarnaast meer bedrijfsmatig gericht op arbeidsbemiddeling in bredere zin. Tweeslachtigheid ook in geografische organisatie met een centraal bestuur en een centrale directie tegenover een groot aantal regionale eenheden met elk een eigen bestuur en directie."[9]

Dit geldt ook voor de ESF-fondsen die in iedere regio konden worden aangevraagd en die via subsidieregelingen worden toegekend aan projectaanvragers, maar ook aan de eigen organisatie. Op deze manier kan de bezuiniging van 400 miljoen gulden ongedaan worden gemaakt door zelf opdrachten te verwerven. Het resultaat is dat bepaalde trajecten niet starten of verkeerd worden geadministreerd en dat de dekking van uitgaven volstrekt ontbreekt (De Koning et al. 1999).

Vanaf 2002: de Wet SUWI en marktwerking om reïntegratie te bevorderen

De ontwikkeling van de Wet SUWI is ondenkbaar zonder de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer uit 1993 en de hervormingen in het organisatiemodel van de sociale zekerheid in de jaren 1995, 1997 en 1999. De achterliggende inhoudelijke motivatie voor deze ontwikkelingen is het verhogen van de arbeidsparticipatie in Nederland, een onderwerp dat al sinds het eind van de jaren tachtig op de agenda staat. De Wet SUWI, die in 2002 wordt ingevoerd, kent drie doelstellingen. Ten eerste 'werk boven uitkering', door de invoering van een zogenoemde ketenbenadering, waarbij CWI, UWV en gemeenten de bemiddeling van werkzoekenden naar werk gezamenlijk ter hand moeten nemen.

De tweede doelstelling is het bevorderen van klantgerichtheid bij deze instellingen door een vorm van 'maatwerk' te introduceren. De gedachte is dat aldus rekening kan worden gehouden met de individuele behoeften en wensen van de klant door een actieve betrokkenheid bij de reïntegratie van klanten naar werk en het ter beschikking stellen van adequate informatie en participatie via de cliëntenraden. De derde doelstelling is het bereiken van doelmatigheid. Daartoe zijn budgetten vastgesteld en wordt een efficiencykorting doorgevoerd. [10]

Deze doelstellingen dienen in 2006 gerealiseerd te zijn. Daartoe is een alomvattend plan van aanpak opgesteld, dat is aangepast aan de doelstellingen van de beide kabinetten-Balkenende op het terrein van het terugdringen van de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen. Het ministerie van SZW

heeft contractuele afspraken gemaakt met (1) CWI, (2) UWV en (3) gemeenten over het realiseren van bovengenoemde doelstellingen. Die lichten we hierna kort toe.

Ad 1. CWI

Het CWI is formeel vanaf 1 januari 2002 een zelfstandig bestuursorgaan, waarvan de doelstellingen worden geformuleerd door het ministerie van SZW. De raad van bestuur van het CWI bestaat uit vier professionele bestuurders, met elk een eigen verantwoordelijkheid en eigen taakgebieden. Er is direct toezicht door de minister van SZW en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). De laatste is belast met het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de activiteiten. De sociale partners moeten in vergelijking met de tripartiete arbeidsvoorzieningsorganisatie van de jaren negentig genoegen nemen met een adviserende rol in de nieuw ingestelde RWI (Raad voor Werk en Inkomen), die een jaarlijks beleidskader mag opstellen waarvan de minister alleen beargumenteerd mag afwijken.

Het CWI voert een aantal taken uit die voorheen de verantwoordelijkheid waren van de Arbeidsvoorziening, de gemeenten en de uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid (UVI's). Het CWI dient werkzoekenden en vacatures van bedrijven te registreren. Ook is het verantwoordelijk voor het verzamelen van deugdelijke informatie over de arbeidsmarkt en het verstrekken van adviezen. In de CWI's op lokaal niveau zijn de voorheen gescheiden taken van het ondersteunen van werkzoekenden naar werk en het verrichten van de intake voor een uitkering gebundeld, dit is de éénloketgedachte.

De 130 CWI's in Nederland zijn ervoor verantwoordelijk dat werkzoekenden op zo kort mogelijke termijn werk vinden. Werkgevers kunnen hun vacatures bij het CWI melden, maar dat is niet verplicht. Voor werkzoekenden beoordeelt het CWI de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt en stelt een persoonlijk advies op om deze afstand te overbruggen. Met personen van wie de kans op het spoedig vinden van werk als gering wordt ingeschat, wordt een beoordelingsgesprek gehouden, de zogenaamde kwalificerende intake ('kwint', zie verder par. 5.4). Werkzoekenden hebben toegang tot de Nationale Vacature- en Sollicitantenbank (NVS). Indien er voor een werkzoekende geen werk beschikbaar is, informeert een CWI de ketenpartners (UWV of gemeente) over de gegevens die bepalen of een werkzoekende recht heeft op een uitkering. Het CWI heeft ten slotte nog altijd de taak van het verlenen van de tewerkstellingsvergunning en de ontslagvergunning.[11]

Met de WWB is per 1 januari 2004 voor het CWI de nieuwe taak ontstaan om klanten voor te lichten over rechten en plichten. In de wet is een geïndividualiseerde algemene arbeidsverplichting opgenomen. Bovendien vervangt het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' het vroegere begrip 'passende arbeid' en gelden er specifieke uitkeringsregimes voor ouders met jonge kinderen en voor ouderen. Naast de voorlichtingstaak is ook de controletaak toegenomen. Het CWI dient

erop toe te zien dat de opgelegde verplichtingen worden nagekomen en dient verwijtbaar gedrag te signaleren.

Ad 2. UWV

De UWV bundelt de vijf vroegere uitvoeringsinstellingen, die in 1995 waren ontstaan na het afschaffen van de bedrijfsverenigingen. De UWV is verantwoordelijk voor het heffen van premies voor werknemersverzekeringen en het verstrekken van uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden. Zij koopt reïntegratiediensten in bij reïntegratiebedrijven voor personen die naar schatting langdurig werkloos zullen zijn. De UWV levert bovendien bijdragen aan de preventie van arbeidsongeschiktheid en verzorgt de claimbeoordeling. Verder beheert de UWV nog immer verschillende sociale fondsen. De UWV heeft een bestuursvorm waarvan het ontwerp vele malen is gewijzigd en die nu in publieke handen is. Er is in de zomer van 2004 parlementaire discussie over hoe individuele cliënten beoordeeld en gekeurd moeten worden, mede in het licht van de kabinetsvoorstellen om de WAO te privatiseren.[12]

Ad 3. Gemeenten

Sinds de invoering van de nieuwe ABW in 1996 hebben de gemeenten meer bevoegdheden om individuele budgetten toe te wijzen aan bijstandsgerechtigden. Deze bevoegdheid berust formeel bij het college van burgemeester en wethouders, maar in de praktijk geeft de gemeentelijke sociale dienst uitvoering aan de ABW. In 2004 is de WWB ingevoerd. Gemeenten krijgen nu de beschikking over één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget, het Fonds Werk en Inkomen. De gemeente kan dit budget vrij besteden. Daarbij kan zij verschillende doelen onderscheiden, bijvoorbeeld gesubsidieerde arbeid, maar ook scholing, reïntegratie, begeleiding of vrijwilligerswerk. De rol van de rijksoverheid wordt beperkt tot het vaststellen van uitgangspunten en het verstrekken van het budget, zonder dat er van directe inhoudelijke aansturing sprake is. De verwachting is dat er een sterkere mate van reïntegratie plaatsvindt door de gemeenten volledig financieel verantwoordelijk te maken voor de uitkeringsverstrekking en volledige beleidsvrijheid te geven om reïntegratiemiddelen naar eigen goeddunken in te zetten.

Samenwerking in de keten van organisaties: horizontale coördinatie en verticale controle

De arbeidsvoorziening is in 2002 horizontaal geschakeld met de uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen en de gemeenten in een 'keten van werk en inkomen'. Dit veronderstelt dat de betrokken organisaties met elkaar willen samenwerken. Coördinatie stoelt op twee gedachten: enerzijds is er de verticale dimensie van de aansturing en hiërarchisch toezicht door de minister van SZW, anderzijds is er de horizontale dimensie van de op transacties gebaseerde samenwerking tussen drie zelfstandige organisaties.

In *Organizations in action* onderscheidt Thompson (1967) drie vormen van coördinatie. Ten eerste standaardisatie (*coordination by standardisation*), waarbij de

regels en werkwijzen in ieder van de organisaties eenduidig en consistent worden geformuleerd. Deze vorm is het meest voor de hand liggend in een stabiele omgeving waarbij bepaalde gedragshandelingen zich vaak herhalen en de deelnemende organisaties niet erg afhankelijk van elkaar zijn.

De tweede vorm is coördinatie door planning (*coordination by plan*), waarbij aan de verschillende deelnemende organisaties gelijke beleidsrichtlijnen worden gegeven. Deze vorm is het meest geschikt bij een meer dynamische en veranderende omgeving, waarbij de onderlinge afhankelijkheid van organisaties een sequentieel patroon kent. Een organisatie kan pas een activiteit verrichten als een andere organisatie gereed is.

De derde vorm van horizontale coördinatie betreft de wederzijdse aanpassing (*coordination by mutual adjustment*), waarbij nieuwe informatie in de handelingen wordt verwerkt en de output van de ene organisatie de input vormt van de andere organisatie, en vice versa. Thompson noemt deze vorm van afhankelijkheid wederkerig (*reciprocal interdependence*). In een meer variërende en minder voorspelbare omgeving ligt deze vorm van coördinatie voor de hand. De laatste vorm van coördinatie is duidelijk van toepassing op de arbeidsvoorziening en de keten van werk en inkomen.

De Japanse hoogleraar Aoki, in 1986 verbonden aan Stanford University, heeft met voorbeelden uit het Amerikaanse en Japanse bedrijfsleven de informatievoorwaarden voor coördinatie door wederzijdse aanpassing onderzocht. Hij stelt dat de relatieve efficiëntie van het verticale systeem van hiërarchische controle in vergelijking met het horizontale systeem van coördinatie wordt bepaald door de volgende factoren: ten eerste het vermogen van de verschillende eenheden te leren hoe de besturingstechnologie (van de onderneming) door veranderende omstandigheden wordt beïnvloed en hoe men daarmee omgaat. De auteur noemt dit de snelheid van leren. Ten tweede onderscheidt Aoki de mate waarin medewerkers de aard van de technologie (het primaire productieproces) begrijpen.

Ten derde noemt de auteur het vermogen van het management nieuwe problemen te onderkennen en operationele beslissingen snel te implementeren. Het gaat hier om het vermogen adequaat in te grijpen en bij te sturen (Aoki 1986: 975-976). De auteur meent dat in iedere onderneming vormen van hiërarchische controle en horizontale coördinatie voorkomen, maar hij merkt op dat in Japanse bedrijven horizontale coördinatie en daarmee het decentrale oplossingsvermogen bij problemen groter is, terwijl in Amerikaanse bedrijven juist de hiërarchische vorm van controle en centrale bijsturing vaker voorkomt (Aoki 1986).

De vraag komt nu op of in de SUWI het primaat van de informatiestroom in het horizontale (tussen de ketenpartners) of het verticale vlak (bij de minister) rust. Bovendien gaat het om de vraag in welke richting de informatie stroomt en hoe gemakkelijk de medewerkers in de ketenorganisaties kunnen samenwerken en hun cliëntèle van dienst kunnen zijn.

Horizontale coördinatie in de praktijk

Voor de samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten bestaat een algemeen ketenoverleg. Doelstelling is dat de drie organisaties hun onderlinge relaties versterken op nationaal niveau. Daarnaast bestaat er een ketenoverleg op regionaal niveau (de zogenoemde Reko's), waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen strategisch overleg (tussen de wethouders en directeuren), managementoverleg (tussen de verschillende hoofden van dienst) en uitvoeringsoverleg (tussen de medewerkers werk en inkomen van het CWI en de klantmanagers voor reïntegratie en voor inkomen). Gestimuleerd wordt dat verschillende diensten op één locatie worden aangeboden, bijvoorbeeld in een bedrijfsverzamelgebouw. De drie partijen maken afspraken over het onderlinge overleg en de eigen verantwoordelijkheid tegenover klanten. Zij huldigen verschillende principes: betrouwbaarheid, uniformiteit, toegankelijkheid, geloofwaardigheid, veiligheid en bescherming van privacy.

De concretisering van de afspraken krijgt beslag in de zogenoemde serviceniveauovereenkomsten (SNO's) (zie Wesdorp 2003). Een serviceniveauovereenkomst tussen bijvoorbeeld een CWI en de gemeente regelt de uitgangspunten, afspraken, prestatienormen en termijnen voor de onderlinge samenwerking, met als doelstelling een samenwerkingsverband te creëren dat werkt en flexibel is. De motivatie voor de samenwerking schuilt in de wederzijdse afhankelijkheid tussen deze organisaties bij de aanwending van de schaarse middelen.

Het CWI moet met de gemeente samenwerken voor onder meer het aanleveren van het werkzoekendenbestand, de meldingen van verhuizingen en einde van uitkeringen, het in sommige gevallen snel verstrekken van uitkeringen aan klanten die het CWI bemiddelt (in geval van 'broodnood'), het sanctioneren van onwillige klanten, het bieden van aanvullende ondersteuning voor klanten zoals schuldhulpverlening, kinderopvang, zorg en minimabeleid. De gemeenten, op hun beurt, zijn van het CWI afhankelijk voor het voorkomen van een langdurige instroom in de uitkering, het aanleveren van uitkeringsgegevens, het leveren van arbeidsmarktinformatie, het bieden van reïntegratieadviezen, enzovoort.

Met de invoering van de WWB is deze afhankelijkheid toegenomen, nu de gemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn voor hun beleid. De zogenoemde poortwachterfunctie van het CWI, het bevorderen van prikkels voor uitstroom en het tegengaan en opsporen van fraude zijn daarmee voor de gemeenten en de UWV van groter belang geworden. Volgens Wesdorp (2003: 6) loopt in de praktijk het ambitieniveau van de SNO's met betrekking tot de poortwachterfunctie van het CWI sterk uiteen. Ook merkt hij op dat er in de eerste SNO's nog onvoldoende aandacht bestaat voor het gezamenlijk meten van de onderlinge prestaties.

Op regionaal niveau vindt er bovendien afstemming plaats tussen gemeenten in de zogenoemde Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA's), waarin periodiek

overleg plaatsvindt over de lokale arbeidsmarkt en inkomensvraagstukken. Ook is er een landelijk overleg van deze platforms. Het CWI voert het secretariaat van de platforms. Op lokaal niveau ligt het voor de hand dat de ketenpartijen convenanten aangaan met het regionale bedrijfsleven om de vacatures aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te kunnen vervullen. Ook kunnen daarin afspraken worden gemaakt over duale opleidingstrajecten bij werkgevers, werkstages, het benutten van de mogelijkheden voor gesubsidieerde arbeid en het signaleren van knelpunten op de arbeidsmarkt. In de gemeente Maarssen bijvoorbeeld bestaat een dergelijk convenant (Van den Boomgaard et al. 2004).

Over de betekenis van de RPA's hoeft tot op heden niet te rooskleurig te worden gedacht. Uit onze interviews weten wij dat met de ondergang van de tripartiete arbeidsvoorziening de contacten van de CWI's met de vraagzijde van de arbeidsmarkt soms verloren zijn gegaan. In het oude model van de tripartiete arbeidsvoorziening bestond er door de deelname van werkgevers op lokaal niveau in het regionale bestuur van arbeidsvoorziening systematisch contact met het netwerk van lokale bedrijven. Het lokale bedrijfsleven kende bovendien niet zelden omvangrijke middelen (zoals subsidies en Onderzoek- en Ontwikkelingsfondsen) die benut konden worden voor de bemiddeling en scholing van werkzoekenden in brede zin (zie ook het hoofdstuk over onderwijs in deze studie). Dit is nu minder vanzelfsprekend geworden aangezien de bestuurlijke band van het CWI met het lokale bedrijfsleven opnieuw vorm moet worden gegeven, terwijl de contacten met de reïntegratiebedrijven niet door CWI maar door UWV en de gemeenten worden onderhouden.

Verticale coördinatie en hiërarchische controle in de praktijk

Binnen het nieuwe besturingsconcept van SUWI is een nieuwe toezichts- en verantwoordingsstructuur totstandgekomen. In de periode van jaarplan voor 2004 tot jaarverantwoording 2004 is voor het CWI voor het eerst een volledige zogenoemde planning- en controlecyclus met een sluitende set van prestatie-indicatoren geformuleerd. In 2003 was sturing via prestatie-indicatoren al een uitgangspunt en in dat jaar zijn de verschillende indicatoren ontwikkeld. Voor 2004 is deze doelstelling gerealiseerd. Daarbij zijn prestatie-indicatoren, productie, personeel en financiën met elkaar verbonden, met als doelstelling een integrale sturing op al deze invalshoeken te realiseren.

De prestatieafspraken richten zich op een vijftal resultaatgebieden. Op elk van deze resultaatgebieden worden verschillende indicatoren toegepast om de resultaten te beschrijven. Er zijn zowel outputindicatoren als kwaliteitsmetingen. Voor elk van deze indicatoren heeft de minister van SZW een normstelling afgesproken, die is vastgelegd in het prestatiecontract. De volgende vijf aandachtsgebieden worden onderscheiden:

1 Het *voorkomen van uitkeringsinstroom*. Dit gebeurt aan de hand van prestatiecijfers over de instroom in de WW en in de WWB, de uitstroom uit deze wetten, het marktbereik van vacatures (dat is gesteld op 50%) en de vervullingsquote van vacatures (dat aantal is gesteld op 66.000).

2 Het *bevorderen van juiste en tijdige uitkeringsverstrekking*. Dit geschiedt aan de hand van normcijfers over de volledigheid en tijdigheid van overdracht van gegevens met betrekking tot de WW en de WWB.
3 Het *bevorderen van reïntegratie en uitstroom*. De standaard is een minimaal te realiseren rapportcijfer over de kwaliteit van de reïntegratieadviezen en de kwaliteit van kennisgevingen over verwijtbaar gedrag. Het normcijfer voor 2004 is het rapportcijfer 'zeven'.
4 Het *bevorderen van klantgerichtheid*. Het criterium is een minimaal te realiseren rapportcijfer over klanttevredenheid van bedrijven, werkzoekenden en andere ketenpartners. Voor alle drie de groepen is het cijfer 'zeven' de minimale standaard.
5 Het *bevorderen van de efficiency*. De norm voor de efficiencytaakstelling bedraagt 15 procent in 2004.

Het is gezien het recente karakter ervan nog moeilijk te beoordelen welke inspanningen noodzakelijk zijn om deze normen te realiseren. Hierop komen we terug in paragraaf 5.4 bij de provisielogica. Eerst maken we nog drie opmerkingen over enkele randvoorwaarden van een doelmatige uitvoering binnen de keten. Achtereenvolgens bespreken we de informatiehuishouding binnen de SUWI, het fraudebeleid en de mogelijkheden te experimenteren op decentraal niveau. Daarna bespreken we de financiering van het geheel.

De informatiehuishouding

De informatievoorziening is een zeer cruciaal probleem bij de coördinatie van het verticale en horizontale aansturingsproces van een beleidsproces en van de arbeidsvoorziening in het bijzonder. Er bestaat immers voor de keten van werk en inkomen geen concurrentie, zodat prijsprikkels ontbreken, en de minister kan het proces slechts indirect en periodiek beïnvloeden.[13] De samenwerking moet derhalve door de organisaties zelf worden gedragen op zowel strategisch niveau, managementniveau als uitvoerend niveau.

Het succes van het overleg tussen CWI, UWV en Divosa wordt in belangrijke mate bepaald door de mate van gerichte uitwisseling van informatie op al deze drie niveaus: de afstemming van beleidsdoelstellingen, het vastleggen van concrete prestatienormen in de samenwerkingovereenkomsten en de uitwisseling van de verschillende dossiers van werkzoekenden. Van belang zijn immers vragen als: wat is het risicoprofiel van werkzoekenden, wat zijn mogelijke maatregelen om de werkzoekende te bemiddelen, hoe kunnen vacatures worden vervuld en hoe effectief worden de dossiers uitgewisseld en behandeld?

Het ontbreken van betrouwbare en adequate informatie is een niet te onderschatten probleem, zoals Aoki heeft gesteld. In het rapport *Tien jaar arbeidsvoorziening* is bijvoorbeeld geconstateerd: "Arbeidsvoorziening is er nooit in geslaagd de bestuurlijke informatievoorziening op orde te krijgen en knelpunten in de automatisering op te lossen" (geciteerd in Schimmelpenninck 2003: 73). Zo werd in 1991 het oude informatiesysteem van de Arbeidsvoorziening vervangen door een

nieuw systeem, het Primair en Gemeenschappelijk Informatiesysteem (PGI). Een interne evaluatie van dit nieuwe systeem werd op het landelijke bureau ironisch getiteld: 'PGI – een poosje geen informatie', waarna de directie het van tafel veegde (Schouten 2001).

De problemen van het ontbreken van een adequaat geautomatiseerd cliëntvolgsysteem doen zich ook gelden bij de SUWI-operatie, waar bestanden niet kunnen worden overgedragen tussen de ketenpartners CWI, SVB en UWV. Iedere organisatie heeft de gegevens op een andere manier vastgelegd; dat geldt overigens ook voor de bijna 500 gemeenten en er zijn omvangrijke *sunk costs* om dit te veranderen.

Ten behoeve van de informatisering is met de SUWI-operatie wederom een majeure investering gepleegd. Er zijn twee leidende projecten. Enerzijds wordt er gewerkt aan de Herstructurering Vacatureservice (HVS), anderzijds aan Sonar Werk en Inkomen. HVS is erop gericht de *matching* van vraag (de vacatures) en aanbod (de werkzoekenden) beter op elkaar af te stemmen, waardoor beperkingen in het huidige PGI kunnen worden opgeheven. Het Sonar Werk en Inkomenprogramma is erop gericht de primaire werkprocessen in de ketenorganisatie te optimaliseren. Daarnaast is CWI gestart met een elektronische *intake* met als doel het op afstand invullen, versturen en verwerken van aanvraagformulieren voor werk en inkomen. Met dit instrument is in de dienstverlening nog nauwelijks ervaring opgedaan. In september 2003 was het wel mogelijk om via het internet klantgegevens in te voeren en te vergelijken met het vacatureaanbod. De inkomensgegevens kunnen nog niet verwerkt worden.

Ten behoeve van de horizontale afstemming tussen CWI, UWV en gemeenten is er een Bureau Keteninformatie Werk en Inkomen (BKWI), dat volgens de IWI na enige aanloopproblemen goed functioneert (IWI 2004). BKWI verzorgt de ondersteuning en ontwikkeling van het zogenoemde SUWI-net, een elektronische infrastructuur die de uitwisseling van gegevens tussen CWI, UWV en gemeenten mogelijk maakt. Het bevordert daarmee de samenwerking, het totstandkomen van afspraken, de ontwikkeling van professionele standaarden en het verbeteren van de gegevensuitwisseling tussen de ketenorganisaties. Dit is uiteraard van levensbelang voor de samenwerking in de keten, hoewel ook het vraagstuk van 'privacybescherming' in het geding kan zijn.

Bovendien blijkt fraudebestrijding eenvoudiger zodra er een koppeling van bestanden mogelijk wordt. Met dit doel is er een Inlichtingenbureau ingesteld, dat gegevens bundelt van gemeentelijke sociale diensten, UWV, de Belastingdienst en de Informatie Beheergroep (zie ook Batelaan et al. 2004). Het succes van het BKWI kan worden beschouwd als een belangrijke indicator voor de mate van integratie tussen de organisaties in de keten: als de ondersteunende informatiesystemen de samenwerking niet faciliteren is er zeker geen sprake van integratie. Een compleet nieuw automatiseringssysteem zal in 2005 operationeel zijn.

Handhaving en fraudebeleid

Een tweede randvoorwaarde voor doelmatigheid en rechtmatigheid betreft de handhaving van de regelgeving en het voorkomen en bestrijden van fraude. Dit onderwerp heeft binnen de SUWI-operatie meer aandacht gekregen in verband met de geloofwaardigheid van de overheid, het draagvlak van de sociale zekerheid en het gemeenschappelijke belang.[14] Daartoe is een plan opgesteld om identiteitsfraude tegen te gaan, fraudealertheid te meten, goede praktijken uit te wisselen, processen sluitend te maken en risicoprofielen op te stellen en uit te wisselen. Met de invoering van de WWB dienen de gemeenten het sanctiebeleid zelfstandig vorm te geven en vervalt de systematiek van het vroegere Maatregelenbesluit en het Boetebesluit. Er is slechts één sanctie: het verlagen van de uitkering, waarbij de gemeenten zelf nalatig en verwijtbaar gedrag dienen te omschrijven.

Inspelen op de lokale situatie

In de Wet SUWI is een experimenteerartikel opgenomen. Op lokaal en regionaal niveau worden experimenten toegestaan om samenwerking tussen de partijen toe te staan en werkzoekenden beter te kunnen bedienen. Op deze wijze wordt gepoogd de uitvoering van de WWB en de Wet SUWI te vereenvoudigen. In de concept-AMVB die op 18 december 2003 in de Tweede Kamer is besproken, zijn de procedurele voorwaarden voor een experiment opgenomen: experimenten zijn een gezamenlijk initiatief van minimaal twee publieke ketenpartners, de derde partij dient op de hoogte gebracht te worden en kan zijn oordeel uitbrengen; de minister dient de experimenten goed te keuren; de partners zijn eraan gehouden de minister alle noodzakelijke informatie te verstrekken; er dient een plan van aanpak te zijn; en het experiment dient op een locatie te worden uitgevoerd waar de ketenpartners samenwerken. In het Kamerdebat over deze kwestie is bovendien opgemerkt dat de gemeenten (en de UWV) met de nieuwe WWB afhankelijk zijn geworden van een adequate taakuitvoering door het CWI. Als oplossing voor dit coördinatieprobleem is door de minister de politieke norm verdedigd dat niet financiële sancties of gedwongen samenwerking van belang zijn, maar juist 'investeren op vertrouwen gefundeerde samenwerking'.[15] Onder welke condities dat mogelijk is, bespreken we in paragraaf 5.5.

Slotbeschouwing

Naast de ontwikkeling van de informatiesystemen, het handhavingsbeleid en de ruimte voor lokale experimenten zijn er ook andere mogelijkheden om de samenwerking te bevorderen. Zo wordt gepoogd om steeds meer activiteiten van de deelnemende organisaties in de keten onder één dak te brengen in bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's). De BVG's zijn tot heden maar op beperkte schaal totstandgekomen (er zijn er 24 in 2002), maar er zijn plannen dit aantal uit te breiden. Ook worden werknemers van de betrokken organisaties bij elkaar gedetacheerd. Ook hier kan de hypothese worden opgeroepen dat het succes van de samenwerking in de keten samenhangt met de mate waarin in de verschillende bedrijfsverzamelgebouwen een vergelijkbaar personeelsbeleid en een werkcultuur totstandkomen met ondersteunende afspraken over de dossierbehandeling.

Deze hypothese kan mogelijk worden doorgetrokken tot aan de beschikbaarheid van een gemeenschappelijk opleidings- en loopbaanprogramma van het personeel en de gemeenschappelijke chipkaart voor de gemeenschappelijke koffiemachines.

Er is al met al binnen SUWI sprake van een groeimodel dat alleen onder duidelijke voorwaarden functioneert. Er moeten allereerst tussen de betrokken organisaties duidelijke en realistische afspraken worden geformuleerd. De betrokken partijen moeten de bereidheid hebben uitvoering te geven aan de afspraken. Daartoe moet er voldoende informatie beschikbaar zijn, handhaving moet worden gegarandeerd en fraude tegengegaan en partijen moeten op decentraal niveau kunnen inspelen op de lokale behoeften. Ook moeten er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Daarover gaat paragraaf 5.3.2. In paragraaf 5.4 bespreken we hoe de dienstverlening van arbeidsvoorzieningsorganisaties in de praktijk uitpakt.

5.3.2 FINANCIERING: VAN ENKELVOUDIGE BUDGETTOEWIJZING NAAR HET CONCURRENTIEMODEL

De financiering van de arbeidsvoorziening en de vraag door wie en op welk niveau de kosten worden gedragen is altijd in handen van de overheid geweest. Conform ILO-verdragen verricht de Arbeidsvoorziening haar taken kosteloos. Alleen voor het leveren van diensten aan bedrijven mag de Arbeidsvoorziening kosten in rekening brengen. Voor het uitvoeren van haar taken ontvangt de organisatie een rijksbijdrage. Deze regeling is met een 'dubbel slot' vastgelegd in zowel de Begrotingswet als de Arbeidsvoorzieningswet van 1990, die onafhankelijk van elkaar niet gewijzigd kunnen worden. In artikel 39 van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 is wel een opening geboden voor financiering van de arbeidsvoorziening door een opslag op de WW-premies, maar daarvan is nooit gebruikgemaakt (Sol 2000: 145).

De verdeling van de middelen tussen de centrale arbeidsvoorzieningsorganisatie en de regionale bureaus is van oudsher een strijdpunt. Ten tijde van de tripartiete arbeidsvoorziening trachtte een regionaal arbeidsbureau één extra FTE aan medewerkers te krijgen, om zo driekwart FTE aan overhead te kunnen claimen. Verder bestaan er anekdotes dat de regionale bureaus in de jaren negentig met twee beleidsplannen werkten: een ambitieus plan om zoveel mogelijk middelen los te peuteren in Den Haag, en een realistisch plan om de arbeidsbureaus aan te sturen (Schouten 2001).

In 1991 bereikt de Arbeidsvoorziening een omzet van 2,1 miljard gulden. Met het aantreden van het kabinet-Kok in 1994 wordt in fasen een budgetreductie tot 1,6 miljard gulden doorgevoerd, enerzijds door de rijkstoelage met 100 miljoen gulden per jaar te verlagen, anderzijds door te bezuinigen. In 1997 bedraagt het balanstotaal nog 1,7 miljard gulden. Bovendien wordt in deze periode een meer bedrijfsmatige exploitatie nagestreefd door de financieringsstromen te splitsen in een basisbijdrage voor de registratie van werklozen en een prestatiebijdrage, die

wordt uitgekeerd afhankelijk van de bereikte resultaten op het terrein van bemiddeling en contractfinanciering.

Volgens het evaluatierapport *Tien jaar arbeidsvoorziening* zijn het vermogen en de liquiditeitspositie van Arbeidsvoorziening "ontoereikend voor het kunnen innemen van een zelfstandige en onafhankelijke positie ten opzichte van de rijksoverheid" (geciteerd in Koopmans 2002: 54). Toch is in 2000 de omzet weer opgelopen tot 1,9 miljard gulden. Daarnaast wordt er in omvangrijke mate gebruikgemaakt van ESF-gelden, die worden gebruikt om de eerdere budgetkortingen te compenseren. De ESF-bijdragen variëren van 4,3 procent (1990) tot 8,1 procent (1998) van de omzet (Schimmelpenninck 2003: 33). Midden jaren negentig zijn er bij de Arbeidsvoorziening zo'n 9000 personeels- en bestuursleden in dienst. De werkgelegenheid bij de Arbeidsvoorziening in deze periode is daarmee tevens een belangrijke bron van inkomsten voor de vakbonden en de werkgeversorganisaties, die hun eigen medewerkers een loopbaan kunnen bieden in het nationale of regionale bestuur.

Na de verzelfstandiging staat er voor het CWI in 2004 een bedrag van 350 miljoen euro op de begroting van het ministerie van SZW (begrotingstotaal 22,6 miljard euro in 2004). Daarnaast is 4,1 miljard euro te verdelen voor reïntegratie, te weten 2,0 miljard euro voor stimulering en kwaliteitsbevordering van het arbeidsaanbod en 2,1 miljard euro voor aangepast en begeleid werken. De RWI kan daarbij voor 125 miljoen euro aan projecten uitzetten. De kosten in het kader van de ABW bedragen ongeveer 5,7 miljard euro in 2004.

De ABW geeft al sinds 2001 een belangrijke beleidsvrijheid aan de gemeenten. Sinds januari van dat jaar wordt een Fonds Werk en Inkomen (FWI) ingericht. Daarin wordt bepaald dat gemeenten 25 procent van het budget van de bijstand zelf kunnen dragen, voorheen was dat 10 procent. Het niet-bestede geld vloeit terug naar de rijkskas, maar jaarlijks mag 25 procent van het budget worden overgeheveld naar het volgende jaar. De gemeenten kunnen wel uit het 'inkomensdeel' naar het 'werkdeel' overhevelen, maar niet omgekeerd. Dat betekent dat gemeenten een behoorlijke prikkel kennen om het aantal bijstandsuitkeringen terug te dringen. De gemeente legt achteraf verantwoording af over de uitgaven. Daarvoor zijn wel financiële maar geen inhoudelijke criteria opgesteld.

Binnen deze decentralisatie van geldstromen is de belangrijkste inhoudelijke wijziging in de financieringsstructuur waarschijnlijk gelegen in de introductie van het publieke opdrachtgeverschap voor private uitvoering. Dit heeft zijn oorsprong in het eind van jaren tachtig, toen daarmee werd geëxperimenteerd met de Wetgeving Arbeidsgehandicapte Werknemers (WAGW) (zie Hoffius et al. 2003). In 1994 publiceerde de WRR over dit thema het advies *Belang en beleid*. Dit thema, waarin we het *principal-agent*-theorema uit de micro-economische literatuur herkennen, keerde ook terug in het overleg over de financiering van de Arbeidsvoorziening in 1994, en wordt in 1996 opgenomen in de AMVB over de inkoop van dienstverlening bij de Arbeidsvoorziening. Vanaf 1996 is er inkoop

mogelijk vanuit het Algemene werkloosheidsfonds voor moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden door de bedrijfsverenigingen, terwijl de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (1998) de inkoop van diensten voor arbeidsgehandicapten vastlegt.

Het opdrachtgevermodel wordt definitief ingevoerd op het moment dat het principe van de gedwongen winkelnering wordt verlaten, tijdens de eerste SUWI-experimenten in 1999. Het gevolg is dat er een private markt ontstaat van reïntegratiebedrijven die diensten verkopen aan de uitvoeringsorganisaties van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. Deze ontwikkeling van een enkelvoudige top-downbudgettoewijzing naar een model met marktwerking is – naar onze inschatting – een van de grootste veranderingen in de besturing van de arbeidsvoorziening die in dit hoofdstuk wordt besproken. Het is echter nog de vraag of deze vorm van marktcreatie de problemen bij de provisie van diensten in de relatie tussen arbeidsvoorziening en klanten kan oplossen.

Twee marktmodellen van reïntegratie

Met de SUWI-wetgeving is de praktijk van publieke aanbesteding en private uitvoering wettelijk verankerd. In de wet zijn de voorwaarden voor uitbesteding vastgelegd. Er moet sprake zijn van een transparante en objectieve aanbestedingsprocedure, waarbij verschillende offertes worden vergeleken op basis van vooraf vastgestelde criteria. De wet laat tamelijk veel ruimte open voor een lokale invulling van de aanbestedingsprocedure. Volgens de regelgeving hoeft de eerste 100.000 euro niet te worden uitbesteed, terwijl in geval van een budget boven de 100.000 euro 30 procent niet hoeft te worden uitbesteed.

De private reïntegratiemarkt is de laatste jaren sterk gegroeid. In maart 2004 zijn er niet minder dan 710 bedrijven geregistreerd in de *reïntegratiemonitor* (RWI 2004a). Er zijn 242 reïntegratiebedrijven, die zich voornamelijk bezighouden met het uitvoeren van trajecten. Dergelijke trajecten hebben betrekking op de *intake*, de arbeidsbemiddeling en de nazorg. Verder zijn er 62 scholingsinstituten. Deze bedrijven zijn doorgaans gespecialiseerd in scholing van werkzoekenden en houden zich niet bezig met een heel traject. Voorts zijn er 365 interventiebedrijven. Deze bedrijven zijn verantwoordelijk voor het laten terugkeren van zieke werknemers naar hun bedrijf, door middel van training over bijvoorbeeld RSI, of het gebruik van de rug. Ten slotte zijn er 40 extern gecertificeerde arbodiensten die de (wettelijk vastgelegde) taken vervullen op arbeidsomstandigheden en het voorkomen van verzuim. De publieke opdrachtgevers (UWV en gemeenten) oordelen licht positief over de reïntegratiebedrijven, interventiebedrijven en scholingsinstituten.[16]

Om een voorbeeld te geven: in 2002 sloot de gemeentelijke sociale dienst in Amsterdam met niet minder dan 230 van deze bedrijven contracten voor de verschillende doelgroepen, zoals de werkzoekenden, bijstandsontvangers, niet-uitkeringsgerechtigden, verslaafden, ex-gedetineerden, enzovoort. Daarmee zijn aanzienlijke transactiekosten gemoeid, reden waarom het aantal contracten is teruggebracht tot 45 in 2003. De verwachting is dat de markt voor reïntegratie

zich in de komende jaren zal uitkristalliseren door een proces van schaalvergroting en rationalisering. Naar verwachting zullen er in Amsterdam een vijftiental contractpartners overblijven. Ook is de verwachting dat er meer langdurige relaties zullen ontstaan tussen opdrachtgever en reïntegratiebedrijf.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek van Zwinkels et al. (2004) naar de aanbesteding van reïntegratiediensten in verschillende landen, blijkt dat er twee leidende criteria bestaan bij de keuze van private opdrachtnemers door een publieke opdrachtgever: prijs en kwaliteit.[17] Deze criteria worden hieronder toegelicht.

Bij het *no cure no pay*-model – of een variant daarvan, *no cure less pay* – wordt op economische gronden geconcurreerd tussen reïntegratiebedrijven met betrekking tot de prijs van de dienstverlening aan klanten. Dit model is geïntroduceerd met de SUWI-wetgeving. Opdrachtgevers kunnen de inspanningen en de resultaten van de reïntegratiebedrijven meer of juist minder belonen. Een nadeel van het model is het gevaar dat eigen belangen op korte termijn de reïntegratiemarkt gaan overheersen, aangezien de reïntegratiebedrijven voor de periode van het contract (tot nu toe steeds één jaar) diensten verlenen, maar daarna ongebonden zijn.

Volgens het model van de *preferred suppliers* concurreren reïntegratiebedrijven niet op prijs maar op basis van de kwaliteit van hun aanbod. De gemeente kan in dit model prijsverschillen afspreken voor het bemiddelen van langdurig werklozen (bijvoorbeeld langer dan drie jaar werkloos) of voor de snelheid van uitstromen, om iemand niet te lang in het traject te houden. Vooral in Australië is met een vergelijkbaar model (*the job network*) al een decennium met succes ervaring opgedaan. Daarbij sluiten de centrale overheden meerjarige contracten met private marktpartijen met als doelstelling dat de marktpartijen ook investeren in de cliënten die ze moeten reïntegreren. Overheden leren de bedrijven beter kennen en kunnen de faal- en slaagkansen beter beoordelen. Daarbij worden al vroeg in het traject de prestaties in beeld gebracht en worden de uitstroomresultaten gepubliceerd.

De prestaties van de verschillende marktpartijen worden ook met elkaar vergeleken door middel van *benchmarking* volgens de zogenoemde *star-rating procedure*. De reïntegratiebedrijven kunnen een 'ster' verdienen voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Bij één ster moeten de prestaties in vergelijking met andere bedrijven worden verbeterd, vijf sterren geven een hoger dan gemiddelde score aan. Op deze manier kan per bedrijf inzicht worden verkregen in de uitvalfactoren, de rol van recidivisten, de afroming van de beste kandidaten en het parkeren van onwillige werkzoekenden (Webster en Harding 2000; Zwinkels et al. 2004). Een voorwaarde voor succes van dit model is dat de arbeidsvoorzieningsorganisaties hun klantenmanagement en het orderbestand bij de reïntegratiediensten op orde hebben. Een voordeel van de centrale aansturing zoals in Australië is dat de administratiekosten lager zijn, de mogelijkheden om in te spelen op lokale markt (zoals in Nederland) zijn echter ook geringer.
In de financieringsstructuur herkennen we de beide coördinatievormen: de verti-

cale dimensie (de budgettoewijzing) en de horizontale dimensie (de prestatiebeloning). Ervaringen met de laatste vorm zijn er nog nauwelijks. De Landelijke Cliëntenraad en de RWI hebben in hun beleidsadvies voor 2004 opgemerkt dat de voorwaarden voor een perfect werkende reïntegratiemarkt nog niet zijn vervuld. In een goed werkende markt zou er sprake moeten zijn van voldoende differentiatie in de vraag naar en het aanbod van producten, zijn er voor nieuwe marktpartijen geen toetredingsbelemmeringen, is er transparantie over de prijsvorming en de kwaliteit, en is er sprake van goed opdrachtgeverschap. Deze voorwaarden gaan volgens deze organisaties niet op (RWI 2004c; LCR 2004). Daarnaast is er geen eenduidig oordeel over prestaties en wreekt zich het tweeslachtige karakter van de doelstelling van arbeidsvoorziening: *meer* werk of *meer en ook beter* werk.

5.4 DE PROVISIELOGICA

Het centrale probleem bij het realiseren van de doelstellingen van de arbeidsvoorziening kan worden uitgedrukt in de volgende vierledige vraag. Hoe weet het bestuur én hoe weten de medewerkers van de arbeidsvoorzieningsorganisatie welke werkzoekenden ze op welk moment en op welke wijze moeten helpen, en hoe stellen ze vast wat dat voor effect heeft? De overweging is daarbij dat goed bemiddelbare werkzoekenden geen hulp nodig hebben en op eigen kracht werk kunnen vinden, terwijl minder goed bemiddelbare kandidaten wel hulp nodig hebben, maar de vraag blijft op welk moment die hulp het effectiefst is (zie Kok et al. 2004). De keuze voor het instrumentarium is cruciaal om een inschatting te kunnen maken van de effectiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit instrumentarium is in de loop van de jaren uitgebreid; bij Arbeidsvoorziening gaan verschillende producten over de toonbank.

Over de interactie tussen de uitvoering van de dienstverlening door de Arbeidsvoorziening enerzijds en de klanten anderzijds gaat deze paragraaf over de provisielogica. We geven voorzover mogelijk een beschrijving van de dagelijkse werkprocessen in de uitvoeringsorganisaties. Gezien alle recente veranderingen beschikken wij slechts in beperkte mate over goede bronnen om de recente veranderingen in de specifieke en eigenstandige aard van de diensten en producten, die centraal staat in de provisielogica, te kunnen beoordelen. We bespreken in paragraaf 5.4.1 eerst het primaire werkproces in de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de instrumenten die de uitvoeringsambtenaren tot hun beschikking hebben om hun cliëntèle van dienst te zijn. In paragraaf 5.4.2 geven we een inschatting van de taakopvatting en de rol van de 'professionals' van de arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de provisie van diensten.

5.4.1 AARD EN KWALITEIT VAN DE DIENSTVERLENING: DE GRADUELE VERFIJNING VAN HET INSTRUMENTARIUM

De eerste experimenten om de doelmatigheid te vergroten

In antwoord op de kritiek van werkgevers, de wetenschappelijke rapportages en de politiek over de geringe rol van de Arbeidsvoorziening bij de bestrijding van

de werkloosheid, zijn vanaf het midden jaren tachtig verschillende initiatieven genomen om de doelmatigheid van de diensten van de arbeidsvoorziening te verhogen. In zijn proefschrift *Aparte coördinatie* bespreekt Jeroen van Gerven (2001) twee in het oog springende experimenten uit de periode vóór 2001.

De eerste casus gaat over de zogenoemde heroriënteringsgesprekken. In 1987 startte een ambtelijke werkgroep de informatie-uitwisseling tussen arbeidsbureaus en gemeentelijke sociale diensten om de samenwerking te intensiveren. Minister De Koning legde daarbij de nadruk op het houden van heroriënteringsgesprekken met 170.000 langdurig werklozen die langer dan drie jaar werkloos waren. Dit project leverde vooral moedeloosheid op: "men voerde wel gesprekken, maar de banen waren er niet" (Van Gerven 2001: 95). Ten aanzien van de relatie tussen organisatie en klant komen we ook een en ander te weten: "Het waren sterk in zichzelf gekeerde clubs (…) Ook bij de uitvoering van de heroriënteringsgesprekken zag je dat men zich helemaal niet afvroeg wat de klant er beter van moest worden" (Van Gerven 2001: 105).

Het tweede experiment gaat over de Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) naar aanleiding van het rapport van de commissie-Buurmeijer (1993). In 1994 start een aantal experimenten waarbij in gemeenten met het éénloketmodel wordt geëxperimenteerd met als doelstellingen: het verlagen van het aantal uitkeringen, het verbeteren van de efficiency en het bevorderen van de klantvriendelijkheid en dienstverlening. Ook dit project verloopt aanvankelijk nogal stroef en werpt aldus een aardig licht op de werkcultuur van de betrokken organisaties. Van Gerven concludeert dat de samenwerking tussen arbeidsbureaus, sociale diensten en bedrijfsverenigingen wordt "belemmerd door uiteenlopende culturen op grond van historisch gegroeide tegenstellingen" (blz. 145). "Op directieniveau wordt in sterke mate gehecht aan autonomie en eigen identiteit" (blz. 148). Een directielid van het GSD stelt over het CWI: "Binnen het CWI vindt men de samenwerking wel leuk, maar onder de gestaalde kaders in de backoffices telt vooral hun persoonlijke macht. Ze zijn erg bang dat hun kunstjes te transparant worden en voelen zich snel in hun deskundigheid aangetast" (blz. 109). Het beeld dat Van Gerven oproept is dat van een moeizame verhouding tussen het Haagse departement en de uitvoeringsorganisaties op lokaal niveau, die ieder een eigen werkcultuur kennen en erg hechten aan hun autonomie. Dergelijke voorbeelden doen zich tot de dag van vandaag voor, maar zoals we hierna zien is de arbeidscultuur wel aan het verschuiven. Om de arbeidscultuur te begrijpen moeten we eerst de diagnose-instrumenten voor werkzoekenden analyseren.

De Kansmeter en de Kwint: diagnose-instrumenten voor werkzoekenden

Zoals we hebben gezien, bestaat aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig de indruk dat (medewerkers van) de arbeidsbureaus maar zeer beperkt op de hoogte zijn van de kwalificaties, wensen en persoonlijke situatie van hun cliëntèle. De middelen schieten tekort, de *intake* is niet adequaat en bovendien heeft het arbeidsbureau, met name onder werkgevers, het imago vooral minder geschikt personeel aan te bieden (WRR 1987; Algemene Rekenka-

mer 1993; Van Gerven 2001). Om de doelmatigheid van de arbeidsvoorziening te vergroten wordt in 1994 een landelijk faseringsinstrument geïntroduceerd, een soort meetlat die de afstand van werkzoekenden tot de arbeidsmarkt meet (De Vos et al. 2003). Het instrument is ontwikkeld door verschillende organisaties (VNG, TICA/LISV en CBA die samenwerken in het procesmanagement Werk en Inkomen). Dit instrument wordt na een eerste evaluatie per 1 januari 1999 landelijk toegepast onder de noemer 'Kansmeter' om de fasering van werkzoekenden vast te stellen. In de SUWI-regeling is opgenomen dat de werking van dit instrument zal worden geëvalueerd.

Met de Kansmeter kunnen de betrokken ambtenaren voor afzonderlijke werkzoekenden de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen op basis van een drietal indicatoren: het beroepsperspectief, de kwalificaties met betrekking tot opleiding en ervaring en de persoonlijke kwalificaties zoals motivatie, flexibiliteit, mobiliteit en sociale vaardigheden. Daartoe wordt een faseringsmodel gehanteerd. Werkzoekenden in fase 1 kunnen naar verwachting op korte termijn een baan vinden, werkzoekenden in fase 2 en 3 hebben ondersteuning nodig om binnen één jaar respectievelijk in een periode langer dan één jaar werk te vinden. Werkzoekenden in fase 4 hebben een zeer geringe kans op uitstroom naar werk en dienen eerst zorg of hulpverlening te ontvangen voordat zij bemiddelbaar kunnen worden gemaakt.

Uit onderzoek van TNO blijkt dat de Kansmeter een redelijk betrouwbare voorspelling doet; de kans op lange werkloosheid stijgt naarmate werkzoekenden in een hogere fase zijn ingedeeld. Werkzoekenden in fase 1 staan gemiddeld 28 weken ingeschreven, die in fase 2 gemiddeld 40 weken, die in fase 3 gemiddeld 50 weken en die in fase 4 gemiddeld 62 weken. De Kansmeter voorspelt in 61 procent van de gevallen de uitstroom goed, in 11 procent van de gevallen is er eerder uitstroom dan voorspeld, in 28 procent van de gevallen is er later uitstroom dan voorspeld (De Vos et al. 2003).

De Kansmeter is steeds onderwerp van polemiek geweest, omdat personen in categorieën worden ingedeeld en daarmee de kans lopen zich gestigmatiseerd te voelen. In het *Aan de slag*-rapport van 2001 is gepleit voor een vorm van *profiling* (Fröhlich et al. 2003; Rudolph and Muntnich 2001). Dit voorstel leidt tot een discussie op het departement van SZW over de vraag of deze indeling van werkzoekenden in vier fasen niet kan worden teruggebracht tot een routeringssysteem met twee klantstromen: route A en route B. Voor route A is het uitgangspunt dat 'iedere klant kan werken, tenzij …'. Personen worden in route B ingedeeld als de 'tenzij'-clausule opgaat, bijvoorbeeld als er sprake is van persoonlijke belemmeringen (personen die voorheen in fase 4 waren ingedeeld) of als personen deelnemen aan een reïntegratietraject. Personen die na verloop van tijd, bijvoorbeeld drie of zes maanden, geen werk hebben gevonden, kunnen met een overdrachtrapportage in route B worden opgenomen (Wesdorp 2003: 11).

Deze discussie, die op het moment van schrijven nog niet is afgerond, moet ook in het licht van de WWB worden gezien. In de WWB is immers het begrip

'passende arbeid' vervallen en vervangen door het concept van de 'algemeen geaccepteerde arbeid'. Binnen dit concept spelen het opleidingsniveau, het beroepsverleden en het wensberoep van de werkzoekende geen rol meer. De begrippen 'afstand tot de arbeidsmarkt' en 'bemiddelbaarheid', zoals die in de Kansmeter zijn gedefinieerd, vervallen daarbij als indelingscriterium. Het ligt voor de hand dat als gevolg van de invoering van het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' voor het CWI het aantal direct te bemiddelen klanten groter zal worden. Ook zal de inhoud van de fasering en het reïntegratieadvies wijzigen.

Behalve de Kansmeter is er ook een Kwint, de zogenoemde kwalificerende *intake*, die is bedoeld voor specifieke groepen van werkzoekenden die na de werkintake zijn ingedeeld in fase 4 of in de categorie 'Nader te beoordelen' (NTB). De kwalificerende *intake* geldt ook voor fase 1-werkzoekenden die na zes maanden nog geen werk hebben gevonden en voor alle andere werkzoekenden waarvoor de GSD en UWV dat wenst. Het idee van de Kwint is dat de kansen en mogelijkheden van reïntegratie voor werkzoekenden (in fase 2 of 3) en van dienstverlening (fase 4) worden aangegeven. De Kwint helpt aldus een meer kwalitatieve inschatting te maken voor een geschikte individuele aanpak. Als de kwalificerende *intake* heeft plaatsgevonden, worden cliënten in fase 2, 3 en 4 door het CWI overgedragen aan de gemeenten of de UWV. Overigens heeft het CWI met de samenwerkingspartners in de keten per 1 mei 2002 een 'Lijnmonitor Kwaliteit' opgesteld om de kwaliteit van de overdrachtsdossiers te volgen (Kamerstukken 2002-2003, 28889, nr. 32, blz. 33).

Sluitende aanpak

Als tegen het eind van de jaren negentig deze instrumenten zijn ingevoerd en de contouren van de Samenwerking Werk en Inkomen zich langzaam uitkristalliseren, poogt vanaf 1998 het tweede kabinet-Kok alle langdurige werklozen bij de hand te nemen in de zogenaamde 'sluitende aanpak'. Tot deze aanpak wordt besloten mede onder invloed van de Europese werkgelegenheidsstrategie die in het najaar van 1997 op een bijzondere Europese top in Luxemburg is overeengekomen (Zijl et al. 2002). Het kabinet maakt additionele middelen vrij om alle nieuwe werklozen een concreet aanbod te doen. Dit beleid is gericht op een populatie van naar schatting 135.000 nieuwe werkzoekenden in de leeftijd van 23 jaar en ouder. In 2000 wordt in de Tweede Kamer besloten om de bakken van de arbeidsvoorzieningsorganisatie te schonen en alle langdurig werkzoekenden een nieuw aanbod te doen. Het proces verloopt als volgt. De betrokken personen worden ingedeeld volgens de Kansmeter. De centrale gedachte is dat aan elk van de betrokken personen een traject wordt aangeboden.

Het resultaat van deze trajecten is tamelijk positief. Bij de UWV blijkt de werkloosheidsduur door een traject gemiddeld met 10 procent te dalen (UWV 2003). Volgens gegevens van Heyma et al. (2003) is dit voordeel zelfs 23 procent. Vooral jongeren, hoogopgeleiden en personen in fase 2 profiteren van diagnoseproducten. Bemiddeling is vooral effectief bij fase 4-cliënten en in mindere mate bij fase

3-cliënten. Ook blijkt dat scholing niet zulke goede resultaten biedt, al weten vooral vrouwen en hoger opgeleiden hier wel van te profiteren.

Uit onze evaluatie van de sluitende aanpak in de periode 1998-2003 blijkt dat er zich in de aansturing verschillende bestuurlijke problemen voordoen (Kok et al. 2004). In de eerste jaren is er nog geen goed cliëntvolgsysteem. Er is ook geen enkele duidelijkheid welke trajecten (variërend van een enkelvoudig gesprek tot een uitvoerig scholingsprogramma) al dan niet effectief zijn. Ook blijkt dat de consulenten van CWI het nut van de Kansmeter betwijfelen, terwijl de ketenpartners (gemeenten en UWV) die klanten doorverwezen krijgen, vragen stellen bij de gekozen indeling. De gemeenten vinden dat het CWI te veel mensen indeelt in fase 4, de UWV is van mening dat te veel mensen ingedeeld worden in fase 1. Bovendien wordt de onderbouwing van de indeling vaak als onvoldoende beoordeeld en ontbreken er gegevens, waardoor de fasering 'met het gezonde verstand' moet worden herhaald (zie ook Regioplan 2002). Opvallend is verder dat onze evaluatiestudie heeft geleerd dat de mate van 'sluitendheid' in de periode 1998-2003 niet is toegenomen (Kok et al. 2004). Ondanks al deze problemen krijgt de uitvoering van de sluitende aanpak een sterke verdieping door de horizontale en verticale integratie van de CWI's, bedrijfsverenigingen en gemeenten in de SUWI-keten.

De provisielogica bij SUWI: het new public management in de praktijk

In de Tweede Kamer wordt in de wintermaanden van 2003-2004 over de relatie tussen CWI, UWV en gemeenten en tussen deze en hun klanten met regelmaat gedebatteerd. In Kamerstukken (28880, nr. 32) lezen we dat begin 2002 in het teken heeft gestaan van het 'inleren en inregelen' van de nieuwe werkprocessen en het bijeenbrengen van werknemers uit drie verschillende organisaties. De minister ziet voor zichzelf een structurerende, sturende en faciliterende rol in de aansturing van de ketenorganisaties weggelegd (brief minister van SZW aan de Tweede Kamer van 30 maart 2004). Eind 2003 geeft de minister van SZW in een brief aan de Tweede Kamer van dit proces hoog op: "Sinds de start van het project SUWI hebben de verschillende ketenpartners zich vooral gericht op het op orde krijgen van hun eigen organisatie. SUWI-organisaties oriënteren zich echter niet langer primair op hun interne transformatie, maar meer en meer op samenwerking met partners in de keten, gericht op (her)inschakeling van de klant in het arbeidsproces."

In het recente IWI-jaarverslag over 2003 (gepubliceerd in mei 2004) wordt de samenwerking tussen de ketenpartners zonder meer als positief beoordeeld. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat er op centraal niveau in de organisatie geen informatie bestaat over de ontwikkelingen op de werkvloer. Dit is een uiterst cruciaal punt omdat deze informatie zowel noodzakelijk is om de mogelijkheden en beperkingen van de horizontale samenwerking tussen de ketenorganisaties als de mogelijkheden en beperkingen van de verticale aansturing van de keten te kunnen beoordelen.

De verticale aansturing van uitvoering in de praktijk

Door de invoering van de prestatienormen is de uitvoeringspraktijk bij de CWI's sterk in verandering. Volgens de voorzitter van de raad van bestuur van het CWI is deze organisatie zelf begonnen met opstellen van prestatiecriteria. De raad van bestuur streeft transparantie van de organisatie na onder het credo 'meten = weten'. Binnen het CWI wordt daartoe gebruikgemaakt van een variant van het managementinstrument van de *balanced scorecard*, waarvan de tamelijk gedetailleerde resultaten op de verschillende prestatie-indicatoren op alle computers van het CWI-netwerk kunnen worden ingezien. Ook het ministerie van SZW en de IWI kunnen de prestatieontwikkeling via het intranet wekelijks volgen.

De intentie van dit managementsysteem is de achtergronden van verschillen in prestatieniveaus te achterhalen. Zo is bijvoorbeeld de tevredenheid van cliënten van CWI in Amsterdam-West wat hoger dan in Amstelveen, waarschijnlijk omdat de verwachtingen van cliënten in Amsterdam, waar een hogere werkloosheid bestaat, lager zijn. De bedoeling is dat dergelijke gegevens gaan leiden tot diepere inzichten over de bemiddelingsmogelijkheden van hoger en lager opgeleide werkzoekenden, een grotere transparantie van de lokale arbeidsmarkt en inzicht of de omvangrijke investeringen in de begeleiding van werkzoekenden ook daadwerkelijk renderen. De overtuiging bestaat dat de aandacht voor prestaties niet ten koste gaat van andere doelstellingen en dat kosten beter beheersbaar zijn geworden. Hierop komen we terug in de conclusies.

Horizontale samenwerking in de praktijk

Hoe wordt de horizontale samenwerking in de keten vormgegeven? De Wet SUWI schrijft voor dat er periodieke afstemming plaatsvindt tussen de organisaties. Ook worden de organisaties in toenemende mate op een locatie samengebracht en worden werknemers steeds vaker onderling uitgewisseld. Het ligt voor de hand dat de uitvoering van werkzaamheden niet overal even gemakkelijk vlot. We hebben hiervoor al gezien dat de verschillende uitvoeringsorganisaties hun eigen werkcultuur kennen en bovendien hebben ze met verschillende problemen te maken. De lokale arbeidsmarkt in Amsterdam is immers anders dan die in Den Haag, Den Helder of Den Dolder. Het verbaast dan ook niet dat de horizontale samenwerking tussen CWI en UWV aanvankelijk tamelijk moeizaam verloopt door organisatorische problemen met betrekking tot het gebrekkige ondersteunende beleid, de vernieuwing van de werkcultuur en het bevorderen van de samenwerking in de keten (Bekke en Van Gestel 2004).

Een voorbeeld van dergelijke problemen biedt de gemeente Dordrecht, waar het CWI en de gemeentelijke sociale dienst slaande ruzie krijgen in de samenwerking nadat verschillende medewerkers over en weer gedetacheerd zijn. De IWI schrijft hierover dat de oorzaak van de problemen niet schuilt in de vormgeving van de werkprocessen waarin nauwelijks verschillen waar te nemen zijn. Het verschil zit daarentegen in de taakopvatting en de werkcultuur: de aanpak, de belevingswereld en de manier van omgaan met het proces. Volgens de inspectie werkt het CWI Dordrecht nog met het oude adagium van het arbeidsbureau: "U komt voor

hulp met zoeken naar werk, wij helpen u en sinds wij CWI zijn helpen wij u ook aan een uitkering" (blz. 3).

De cultuurverschillen leveren voor de intakemedewerkers van het CWI het gevoel op dat het door hen gewenste Dordtse model langzaam aan de kant wordt geschoven. Als gevolg van de verstoorde werkverhoudingen wordt de detachering beëindigd, ook al wordt de wettelijke verplichting van de samenwerking doorgezet. De Inspectie stelt dat de problemen het gevolg zijn van 'onduidelijke afspraken' en 'onvoldoende sturing' (IWI 2002: 7).

In april 2004 heeft het Leidse onderzoeksbureau Research voor Beleid in opdracht van de RWI voor het eerst meer systematisch de praktijk van de samenwerking in de SUWI-keten in beeld gebracht bij een achttal gemeenten. Er is onderzoek gedaan naar de claimbeoordeling, naar de samenwerking bij reïntegratie en naar de samenwerking bij de controle op de sollicitatieplicht. Net als de IWI in zijn jaarverslag over 2003 constateren de auteurs dat de samenwerking tussen de ketenorganisaties 'groeiende' is. Niettemin stellen de auteurs ook vast dat er tal van verbeteringen mogelijk zijn. Vastgesteld wordt dat de uitvoering zich onder een moeilijk gesternte moet ontwikkelen. Er is sprake van sterk toegenomen werkloosheid, waardoor de werkdruk sterk is toegenomen. Ook hebben de uitvoeringsambtenaren moeite alle relevante veranderingen in de wet- en regelgeving en de werkprocessen bij te houden (Bunt et al. 2004).

Volgens de onderzoekers zijn de activiteiten van de verschillende ketenpartners nog min of meer losse, elkaar opvolgende activiteiten en is er onvoldoende sprake van echte samenwerkingsprocessen (Bunt et al. 2004: 38-39). Volgens de opdrachtgever van het onderzoek, de RWI, wordt de algemene doelstelling van 'werk boven inkomen' daardoor nog niet gerealiseerd. Er zijn feitelijk twee ketens te onderscheiden: een voor werk (de reïntegratie) en een voor inkomen (de uitkeringsverstrekking) (RWI 2004b: 3). Op basis van de empirische studie stelt de raad dat er maar nauwelijks sprake is van terugkoppeling van de informatie van de ene naar de andere organisatie. De feedback is met andere woorden gering en de leerprocessen krijgen onvoldoende vorm.

Hierna gaan we in op de professionele standaarden op de werkvloer, waarna we in paragraaf 5.5 op de condities voor een effectieve aansturing zullen terugkomen.

5.4.2 DE PROFESSIONELE STANDAARD VAN DE ARBEIDSVOORZIENING

De mate van professionaliteit van de betrokken ambtenaren is van belang om de taakstelling van de organisaties te realiseren. In de opvatting van de WRR speelt kwaliteit hierbij een bijzondere rol. Is de maatschappelijke dienstverlening door de SUWI-operatie verbeterd, en welke oorzaken zijn daarvoor aanwijsbaar? In de literatuur heeft Lipksy (1980) aangegeven dat beroepstrots en beroepscodes van belang zijn. Ook wijst hij op de vraag hoeveel beleidsruimte (*discretion*) een ambtenaar heeft, hoe hij wordt aangestuurd en wat hij kan doen. En wat betekent

dat voor de klanten? Hoe pakt kortom de provisie van diensten in de dagelijkse praktijk uit?

Zoals we hiervoor hebben besproken, was er ten tijde van de arbeidsvoorziening oude stijl sprake van een duidelijke segmentatie tussen arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid, waarbij het recht op een uitkering vaak prevaleerde. Knegt (1986) stelde bijvoorbeeld dat bijstandsmaatschappelijk werkers niet alleen de regels toepassen, maar ook de redelijkheid van hun beslissingen laten meewegen. Van der Veen (1990: 70) wees op het dilemma van de sociale dienst "van betrokkenheid met haar cliënten en onverschilligheid voor de gevolgen van haar werkwijze". Engbersen merkte in zijn dissertatie op dat ambtenaren een eigen beleidsvrijheid kennen. Er is volgens hem een individualistische cultuur van 'bijstandsverlening'. Hij wijst daarbij op de informele praktijk van ambtenaren om de regels en doelen aan te passen aan de wensen van de klanten. Bepaalde groepen klanten worden bevooroordeeld, met name zij met relatief grote financiële lasten en 'sociaal waardevolle cliënten' met veel perspectief (Engbersen 1990).

Samengevat bestond lange tijd de indruk dat 'als de uitkeringen maar op tijd worden betaald dan is het goed, de rest is gezeur'. Er was sprake van 'rechten boven plichten', of zo men wil van de 'sociaal-democratie oude stijl'. Dat beeld wordt bevestigd in sommige interviews en ook in de zojuist besproken casus van de gemeente Dordrecht (IWI 2002). Tegelijkertijd is de tijdgeest sterk veranderd en worden de werkprocessen tegenwoordig anders aangestuurd. Deze veranderingen voltrekken zich snel en het is op moment van schrijven te vroeg om de volledige impact ervan te kunnen beoordelen. Wel kunnen we met de nu beschikbare studies voorzichtig in beeld brengen of de 'adviseurs werk en inkomen', de arbeidsbemiddelaar, de intercedent, de consulent van de arbeidsvoorziening of een ambtenaar van de gemeentelijke sociale dienst in staat kunnen worden geacht hun werk in de geest van de wet uit te voeren. Daartoe bespreken we de rol van de professionals bij de uitvoering van de drie doelstellingen van de SUWI-wet.

1 'Werk boven uitkering'

Werk boven uitkering is de eerste doelstelling van de Wet SUWI. Volgens de RWI wordt deze doelstelling in het algemeen nog niet gerealiseerd (RWI 2004b: 3). Research voor Beleid stelt dat er voor CWI-ambtenaren onvoldoende tijd beschikbaar is om aan alle taken uitvoering te geven. Zeker als de werkloosheid in omvang toeneemt, zoals in 2003 en 2004, gaan inschrijving en uitkeringsintake boven de directe bemiddeling van werkzoekenden naar werk (Bunt et al. 2004: 32). Volgens de Landelijke Cliëntenraad (LCR) werkt het financiële model van de WWB bovendien 'afroming' in de hand. De gemeente heeft immers geen financiële prikkels om groepen zonder uitkering naar de arbeidsmarkt te leiden, hetgeen kan leiden tot een afroming van niet-uitkeringsgerechtigden (NUGGERS) en ANW'ers (LCR 2004: 158). Bovendien vermoedt de cliëntenraad dat er sprake is van afroming van de beste cliënten in de reïntegratieketen, bijvoorbeeld doordat minder goed gekwalificeerde werkzoekenden niet in aanmerking komen of uit

het reïntegratieproces uitvallen. Volgens de LCR zou er meer inzicht moeten zijn in de redenen van uitval na een intake en de uitval in de bemiddelingsfase.

De filosofie van werk boven uitkering wordt het meest stringent vormgegeven in het zogenoemde *work first*-model. Dit model is geïnspireerd op het arbeidsmarktbeleid in het Amerikaanse Wisconsin en het Deense Farum (Van der Donk 2004). In Wisconsin wordt sinds 1994 een bijstandsuitkering alleen uitgekeerd in ruil voor een baan, een stage, een gemeenschapstaak of een sollicitatiecursus. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt daarbij vastgesteld op basis van een zogenoemde 'zelfredzaamheidladder' (*self-sufficiency ladder*). De hoogste trede is een reguliere baan, de tweede trede een werkervaringsplaats, de derde vrijwilligerswerk en de vierde en laagste trede een overgangsplaats. Per trede nemen de inkomsten voor de werkzoekende toe, deze inkomsten zijn gedurende een beperkte tijdsperiode gegarandeerd. Ook in Farum wordt sinds de jaren tachtig met een *work first*-benadering ervaring opgedaan vanuit het beginsel 'wie kan werken, moet werken'. De noodzakelijke banen worden gevonden in het hechte netwerk tussen de gemeente en lokale ondernemingen.

In Nederland startte de gemeente Den Bosch in maart 2002 voor het eerst met het *work first*-model onder het motto 'voor wat hoort wat'. Wie een uitkering aanvraagt, moet in ruil daarvoor twintig uur per week verplicht werk zoeken, scholing volgen of werkervaring opdoen bij de Weenergroep, dat is het werkbedrijf van de gemeente. In Helmond wordt bijvoorbeeld sinds 2002 het project 'direct werk' gerund. Iemand die een bijstandsuitkering aanvraagt krijgt binnen 24 uur werk aangeboden. De uitvoerder van het project is de Atlantgroep, dit is een fusie van de voormalige werkvoorziening en een plaatselijk reïntegratiebedrijf. De eerste ervaringen met deze projecten zijn relatief positief, omdat ze leiden tot snelle uitstroom. Ook gaat er een remmende werking van uit op het aantal aanvragen. In Wisconsin daarentegen zijn er nogal veel drop-outs uit het programma, met name jonge moeders hebben een kwetsbare positie (Van der Donk 2004).

2 *Efficiency en kostenverlaging*

De tweede doelstelling van SUWI betreft de beheersing van de kosten door het aantal uitkeringen te verlagen en de efficiëntie van de bemiddeling te verbeteren. Het volume-effect wordt vooral gerealiseerd door mensen duurzaam naar een arbeidsplaats te bemiddelen, het prijseffect kan worden gerealiseerd door een effectief informatiebeheer en door goede samenwerking in de keten. Op welke wijze de beschikbare middelen worden aangewend is echter niet eenvoudig vast te stellen. Uit het rapport van De Koning bleek bijvoorbeeld dat de ESF-middelen op grote schaal verkeerd waren aangewend. In onze recente evaluatie van de sluitende aanpak voor 1998-2003 konden we bovendien niet vaststellen hoeveel middelen per traject werden besteed, laat staan of dat op een doelmatige wijze gebeurde (Kok et al. 2004). De RWI stelt dat er nog veel winst te behalen is in een betere afstemming van werkprocessen en een stroomlijning van het gegevensverkeer. De keteninformatie loopt achter bij de verwachtingen (RWI 2004: 2). Een van de problemen in de gebrekkige kennis over de efficiëntie schuilt in de

geringe transparantie van de reïntegratiemarkt. Er zijn nauwelijks gegevens beschikbaar over de prestaties van individuele bedrijven. De LCR (2004) bepleit in dit verband dat er geen trajecten moeten worden aanbesteed, maar producten waardoor op basis van de wensen en mogelijkheden van een cliënt een traject wordt samengesteld.

3 *Klanttevredenheid*

Klanttevredenheid is de derde doelstelling van SUWI. Volgens de Wet SUWI (art. 9) dienen CWI, UWV en gemeenten te bevorderen dat de werkzoekende en de uitkeringsgerechtigde een 'klantmanager' als vast aanspreekpunt krijgen toegewezen. Zo'n manager begeleidt en motiveert klanten bij de reïntegratie. Bij de gemeente Maarssen zijn er bijvoorbeeld klantmanagers die de trajecten van kop tot staart regisseren en overzicht houden op de reïntegratie, werk, zorg en inkomensaspecten in het proces van bemiddeling naar de arbeidsmarkt (Van den Boomgaard et al. 2004). Eind 2003 waren er op ruim 100 van de 130 CWI's casemanagers voor de uitvoering van de Werkloosheidswet werkzaam (Bunt 2004: 25).

Het is de bedoeling dat met individuele werkzoekenden vanaf 1 januari 2004 een individuele reïntegratieovereenkomst (IRO) wordt getekend, een soort individuele portfolio waarin de afspraken en verplichtingen zijn opgenomen (SZW 2003). Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek van Research voor Beleid dat klanten nauwelijks invloed kunnen uitoefen op het eigen traject en dat er weinig maatwerk is in de reïntegratietrajecten (Bunt et al. 2004). De LCR is van mening dat er ook meer onderscheid moeten worden gemaakt tussen doelgroepen. De LCR stelt dat gemeenten en UWV hun klanten nog altijd onvoldoende kennen en dat er te weinig wordt ingespeeld op de wensen van de cliënt (LCR 2004: 159). Uit verschillende evaluatiestudies is verder gebleken dat de medewerkers hun *case load* te omvangrijk vinden. Deze is niet onomvangrijk en varieert van 50-250 personen (LCR 2004). Uit de studie van Research voor Beleid blijkt dat de dossiers niet altijd op tijd zijn, maar dit is niet het grootste knelpunt. Een groter bezwaar is dat de dossiers niet altijd volledig zijn. Ook vindt er nauwelijks terugkoppeling van informatie plaats van gemeenten en UWV naar het CWI, waardoor de betrokken ambtenaren nauwelijks feedback krijgen op hun werkzaamheden (Bunt et al. 2004).

In sommige steden, zoals de middelgrote gemeente A., is er echter geen vaste klantmanager voor de cliëntèle omdat dat niet goed bleek te werken. Uit de beschrijving van de taken volgt bovendien dat er nauwelijks tijd is voor een individuele begeleiding van werkzoekenden. De CWI-medewerkers voeren de volgende taken uit: telefoondienst (werkintake), baliedienst (controle van formulieren) en intakedienst. Volgens onze interviewpartner werkt de procedure als volgt:

"Een aanvrager meldt zich telefonisch en krijgt een eerste werkintake, waarbij de telefonist een checklist afgaat (vijftien minuten). Daarbij wordt 20 procent van de potentiële aanvragers 'afgevangen' als niet-uitkeringsgerechtigde. Hierna wordt een afspraak gepland bij de WWB-balie. De cliënt krijgt een pakket

formulieren toegestuurd die hij ingevuld moet meenemen bij het gesprek. De medewerker controleert vervolgens of alles compleet is (dertig minuten). Als dat het geval is, wordt een uitkeringsintake gepland na ongeveer twee dagen. Daarbij wordt vrijwel altijd ook een Kwint gedaan voor personen die zijn ingedeeld in fase 2, 3, of 4 (zestig minuten). De fase 1-kandidaten krijgen op dit moment twee weken zoektijd, pas daarna volgt een uitkeringsintake (dit wordt vier weken in de nieuwe SNO). Personen die zijn ingedeeld in fase 2, 3 of 4 worden door het CWI doorgeschoven naar de UWV of de sociale dienst. De fase 1-kandidaten krijgen geen individuele bemiddeling maar een groepsgewijze behandeling. Hierbij worden sollicitatietips gegeven en kunnen vacatures uit de computer worden gehaald. Er zijn in de regel twee van zulke bijeenkomsten, waarbij de trainer als contactpersoon fungeert. Als de persoon in kwestie na een halfjaar nog geen werk heeft, wordt alsnog een Kwint gedaan en volgt overdracht aan de gemeente."[18]

In de middelgrote gemeente B. is er wel sprake van klantmanagers, en ook hier is duidelijk sprake van een duidelijk cultuuromslag. De baliemedewerkers stellen dat zij door de WWB een instrument in handen hebben om de klanten op hun rechten en plichten te wijzen. Meer dan vroeger wordt het sanctiebeleid toegelicht en worden sancties uitgevaardigd in geval van nalatig gedrag.[19]

Met de invoering van de Wet SUWI wordt de laatste jaren de klanttevredenheid van zowel bedrijven als werkzoekenden over het CWI systematisch bijgehouden. Opvallend is dat beide cliëntengroepen vrij positief oordelen over de dienstverlening van de CWI's; werkzoekenden en bedrijven waarderen de dienstverlening met het rapportcijfer 'zeven' (CWI 2003a; 2003b). De LCR is echter niet onder de indruk van de cijfers. Volgens de LCR moet meer onderscheid worden gemaakt naar de kans- en faalfactoren in de begeleiding van doelgroepen. De LCR stelt dat de huidige tevredenheidsonderzoeken een eenzijdig beeld geven, aangezien er slechts verwachtingen worden gepeild, terwijl die verwachtingen over het algemeen 'laag' zijn (LCR 2004: 156).

5.4.3 SLOTBESCHOUWING

Het is al met al nog te vroeg om te beoordelen of de decentralisatie van de arbeidsvoorziening voor de betrokken uitvoeringsambtenaren alle problemen van de nieuwe provisiecultuur zal oplossen. De vele beleidswijzigingen en de introductie van de WWB stellen de betrokken ambtenaren voor nieuwe werkprocedures en regels. Dat vereist nieuwe kennis en expertise, en het ontbreken hiervan zou behoorlijk wat frustratie kunnen opleveren. We schatten in dat voor sommige ambtenaren de werkprocessen behoorlijk veranderen, alles gaat anders. Andere ambtenaren zullen van mening zijn dat er per saldo niet zo veel veranderd is, het gaat immers om werkzoekenden toe te leiden naar werk. Beide posities hebben een grond van waarheid en hangen af van het gehanteerde perspectief.

In ieder geval zullen de betrokken medewerkers in staat moeten zijn te werken met de nieuw beschikbare informatietechnologie. Deze technologie stelt hen in staat nieuwe vragen te stellen over waarom zij er al dan niet in zullen slagen mensen tot werk te bemiddelen. Dit is in potentie kansrijk en kan de professionele autonomie van de medewerkers vergroten. Zeker als het bestuur van de organisatie in staat is hun competenties verder te ontwikkelen. Wel stelt dat eisen aan het personeelsbeleid. Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat de informatietechnologie leidt tot een controlecultuur waarbij werknemers eenzijdig worden afgerekend op hun prestaties zonder dat zij hun werk en kwalificaties ontwikkelen. Dat moet worden voorkomen.

Er is daarnaast geen twijfel dat de medewerkers in het CWI bij alle reorganisaties van de laatste jaren een reeks van adviseurs hebben zien passeren waarover op het hoofdkantoor wel wordt gesproken als 'spreeuwen die voor veel geld alles onderschijten voordat ze weer wegvliegen'. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat er de laatste jaren flink bezuinigd is op de middelen voor reïntegratie. De *case load* wordt daardoor groter terwijl ook de economische groei en daarmee de ontwikkeling van de werkgelegenheid tegenzit. Ook kunnen vragen worden gesteld bij de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt en de besteding van de gelden. Daarover is nog maar weinig bekend.

5.5 CONCLUSIES: DRIE BESTURINGSARRANGEMENTEN IN DE ARBEIDSVOORZIENING

Er zijn drie besturingsarrangementen die de Nederlandse beleidspraktijk van de arbeidsvoorziening na de Tweede Wereldoorlog beschrijven. Ten eerste het centralistische model van het staatsmonopolie waarin de lagere niveaus *top-down* worden aangestuurd met behulp van richtlijnen en verordeningen. Daarbij is verschillende malen getracht de uitvoeringsorganisatie effectiever te maken met behoud van de centrale aansturing. Dat bleek bij de oprichting van het ANS in de jaren zeventig en de samenwerkingsexperimenten Werk en Inkomen in de jaren tachtig en negentig niet vanzelf te lukken. Hoewel we niet veel empirische informatie hebben over deze aansturing, weten we uit het proefschrift van Van Gerven (2001) dat de dagelijkse beleidspraktijk op decentraal niveau niet veranderde vanwege het enkele feit dat het centrale niveau dat voorschreef.

Het tweede model is dat van de getripartiseerde en gedecentraliseerde arbeidsvoorzieningsstructuur die in 1991 van start ging. Daarvan bestaan twee varianten een variant met een tripartiet bewind op centraal en op regionaal niveau (1991-1996) en een variant met een centrale aansturing (1997-2001). In beide gevallen is de paradox van het aansturingsmodel dat de uitvoeringspraktijk gedecentraliseerd lijkt, maar het samenbrengen van lokale arbeidsbureaus onder een koepel van 28 (1991-1996) en later 18 (1997-2001) regionale besturen met een eigen beleidsautonomie leidt tot een 'eilandenrijk' dat op ieder van de eilanden afzonderlijk toch tamelijk gecentraliseerd is. Een dergelijke vorm van regionale centralisatie heeft belangrijke voordelen om regionale afspraken over de arbeidsmarkt te

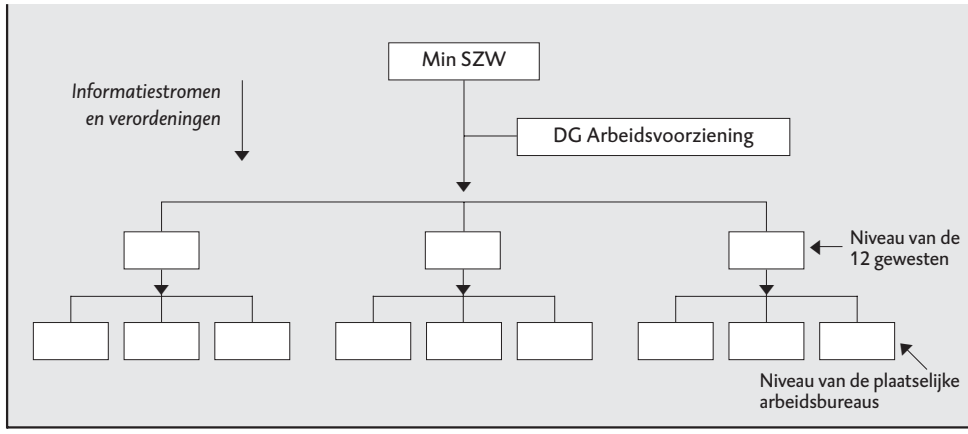
maken, maar in de praktijk werkt het model niet door de ondoorzichtige besluitvorming in een netwerk met vele deelbelangen en de afstand tussen de regionale beleidsvorming en de dagelijkse allocatie op de arbeidsmarkt. Over dit model zijn zeer kritische evaluatierapporten verschenen (Van Dijk 1995; SZW 2004; evaluatierapport *Tien jaar arbeidsvoorziening* in 2003).

Het derde model is de SUWI, waarbij de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid worden geïntegreerd in een model van publiek opdrachtgeverschap en private uitvoering. Van een inhoudelijk gestuurd beleid op nationaal niveau met eigen bepalingen en genormeerde bedragen is de overstap gemaakt naar een model met regelvrijheid voor de drie organisaties (CWI, UWV en gemeenten) met eigen taken en budgetten. Meer dan in het verleden leggen de drie centrale organisaties verantwoording af over hun beleid en is er sprake van systematisch toezicht, met name door de IWI (zie ook Algemene Rekenkamer 2004a). Op decentraal niveau is er in de meeste steden sprake van het model van *no cure no pay* of *no cure less pay* in de relaties tussen de publieke opdrachtgever en particuliere reïntegratiebedrijven. In sommige gemeenten wordt ook geëxperimenteerd met het model van de *preferred supplier*.[20]

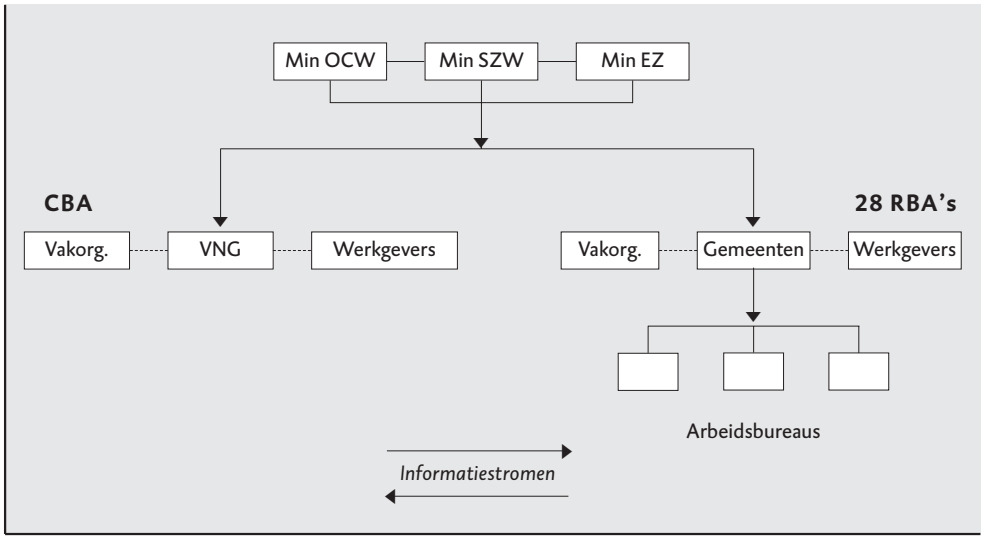
Een andere belangrijke waterscheiding in vergelijking met het bestuursmodel van de jaren negentig is de corporatistische ontvlechting die heeft plaatsgevonden. In de SUWI-structuur dragen de vakbonden en de werkgeversorganisaties geen bestuurlijke verantwoordelijkheid meer, maar zijn zij in een adviserende rol geplaatst. Ook is opvallend dat er een grote beleidsvrijheid is ontstaan op decentraal niveau die, als de *monitoring* ook in de toekomst tekort blijft schieten, doet denken aan het model van de jaren dertig. Over de bestuurlijke aansturing van dit laatste model willen we nog enkele conclusies trekken.
In figuur 5.3 worden deze modellen nog eens weergegeven.

Figuur 5.3 Drie besturingsarrangementen in de arbeidsvoorziening

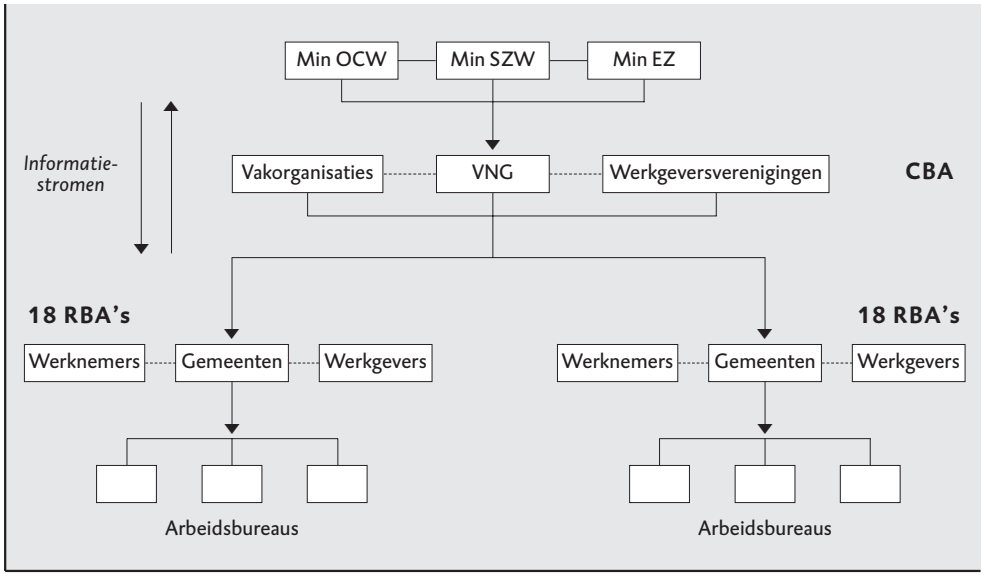
Tot 1991: arbeidsvoorziening als monopolist



1991 tot 1996: tripartiete structuur, de regionale arbeidsvoorziening nevengeschikt



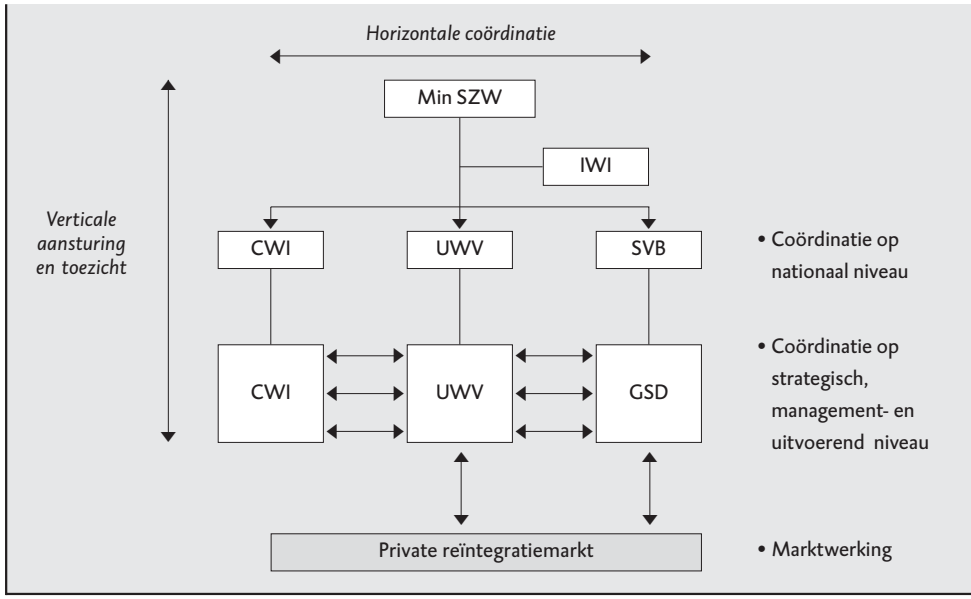
1997 tot 2001: tripartiete structuur, de regionale arbeidsvoorziening ondergeschikt



5.5.1 HET BEGRIP GOVERNANCE

Met betrekking tot het begrip *governance*, dat centraal staat in deze WRR-studie, merken we op dat het beleid met de decentralisatie op het eerste oog is vereenvoudigd, maar dat het besturingsarrangement steeds ineffectief is gebleken. Door de tijd heen gezien is de arbeidsvoorziening steeds politiek omstreden gebleken en continu in verandering geweest. Ook zijn er onbedoelde neveneffecten voor-

2001 tot heden: Structuur uitvoering werk en inkomen (SUW)



gekomen, niet in de laatste plaats omdat de vele beleidswijzigingen en introductie van nieuwe instrumenten tot grote verwarring leiden bij de betrokken ambtenaren in de uitvoeringsorganisatie. Verder is niet duidelijk wat de beroepsopvatting van de betrokken ambtenaren voor de lokale arbeidsmarkt betekent.

De doelstellingen van het overheidsbeleid blijven bovendien voor velerlei uitleg vatbaar: het gaat om zowel het verhogen van *human capital* ten behoeve van de kenniseconomie als om het verhogen van de arbeidsparticipatie. Niet duidelijk is wat er gebeurt als de algemeen geformuleerde doelstellingen niet worden gerealiseerd.

De vele veranderingen in de organisatie en beleidsvorming hebben er bovendien toe geleid dat we over de doeltreffendheid en doelmatigheid van al dit beleid in het duister tasten. Een opvallend aspect van het Nederlandse beleid is dat we het moeten doen zonder adequate evaluatiestudies en arbeidsmarktstatistieken, waardoor onvoldoende bekend is waarom sommige groepen, ook in een krappe arbeidsmarkt en ondanks een veelheid van maatregelen, toch langdurig werkloos blijven (zie Zijl et al. 2002; SCP 2003a). Niet ontkend kan worden dat de algemene doelstelling van het bestrijden van de langdurige werkloosheid eind jaren negentig heel behoorlijk is geslaagd. Maar welke bijdrage de gesubsidieerde arbeid, de werkgelegenheidsbevordering en de arbeidsvoorziening daarin per saldo hebben gehad, valt moeilijk te zeggen (zie ook De Koning 2003).

In de Nederlandse arbeidsvoorziening is Europa een opvallende afwezige. De Europese werkgelegenheidsstrategie, die in 1997 van start ging, wordt in het Interdepartementaal beleidsonderzoek *Aan de slag* (2001) in het geheel niet

genoemd, alsof er in 1997 geen Verdrag van Amsterdam is gesloten en sinds 1998 niet jaarlijks een nationaal actieplan voor werkgelegenheid door het ministerie van SZW is opgesteld. Dat doet het vermoeden rijzen dat de beleidsontwikkelingen in Nederland niet door het Europese debat worden beïnvloed. Enerzijds staat vast dat de invoering van de 'Sluitende aanpak' mede mogelijk is geworden door de Europese richtsnoeren over het tegengaan van langdurige werkloosheid en preventief beleid (Zijl et al. 2002). Anderzijds werkt de Europese aanpak misschien ook wel belemmerend. In de jaarlijkse rapporten aan de Europese Commissie worden braaf de nieuwe beleidsplannen en doelstellingen aangekondigd, maar wordt op geen enkele manier melding gemaakt van mogelijke valkuilen in de beleidsvoering. Het is eerder een vorm van 'mooie sier maken' dan een kritische zelfevaluatie waarin over de gemaakte fouten en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken, wordt gerapporteerd (Van der Meer 2000; Visser 2004).

5.5.2 DE DRIE LOGICA'S VERGELEKEN

De drie logica's die door de WRR zijn onderscheiden, kennen hun eigen dynamiek en tevens een zekere onderlinge samenhang en spanning. Niet de ontwikkeling van de werkloosheid of de stand van de vacatures, maar de rapporten van (nationale) adviescommissies (zoals de SER, de WRR en de RWI) en de besluitvorming in de ministerraad geven directe impulsen aan de beleidsdynamiek van de arbeidsvoorziening. De politieke discussie over de arbeidsvoorziening volgt wel een zeker economisch conjunctureel patroon. Reorganisaties in de arbeidsvoorziening vonden meestal plaats nadat bij een periode van laagconjunctuur zorgen waren geuit over het functioneren van de arbeidsbureaus. De arbeidsbureaus nieuwe stijl werden bijvoorbeeld gelegitimeerd door de eerste oliecrisis in de jaren zeventig. Bij de economische neergang in het begin van de jaren tachtig nam de discussie over tripartisering een aanvang, die per 1991 werd geïntroduceerd. Midden jaren negentig werd gediscussieerd over afschaffing van arbeidsvoorziening toen de conjunctuur even matig was en er geen doorstroom kwam van de additionele werkgelegenheid naar regulier werk. De *institutionele* logica is derhalve op het terrein van de arbeidsvoorziening de belangrijkste motor van veranderingen gebleken. Met Thelen en Steinmo (1992) kunnen we concluderen dat daarin niet alleen wordt gedebatteerd over de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitkomsten, maar dat ook de positie van de betrokken actoren en de middelen waarover zij kunnen beschikken in het geding zijn.

Tegelijkertijd veranderen de vraaglogica en de provisielogica door de ontwikkelingen van institutionele logica ook. Zo zijn bedrijven sinds het afschaffen van de gedwongen winkelnering voor hun personeelsvoorziening niet meer exclusief op de arbeidsbureaus aangewezen, maar hebben zij ook andere vormen van arbeidsmarktbemiddeling tot hun beschikking gekregen. Werkzoekenden op hun beurt hebben als gevolg van het beleid uiteenlopende wensen en voorkeuren ontwikkeld (zie Kroft et al. 1989). En als gevolg van de introductie van de WWB nemen de plichten voor werkzoekenden toe en wordt strikte naleving van de normen afgedwongen.

5.5.3 VERHOUDING TUSSEN VERTICALE EN HORIZONTALE STURING

We constateren dat de wetgever de laatste jaren door middel van prestatieafspraken een evenwicht probeert aan te brengen in de verhouding tussen centrale aansturing en decentrale uitvoering. Deze bestuursvariant kan als een vorm van *new public management* worden getypeerd (Osborne en Gaebler 1992). Er is nu meer sprake van stroomlijning, vereenvoudiging, decentralisering van budgetten en introductie van marktwerking op het niveau van de uitvoeringsinstellingen CWI, UWV en gemeenten. Ook is het toezicht toegenomen.

We merken echter op dat een prestatieafspraak tussen het departement en de werkorganisaties niet automatisch betekent dat de organisatorische principes van de aansturing en aanpassing van de werkprocessen in de uitvoeringsorganisatie aan effectiviteit en efficiency winnen. Ook ten tijde van de tripartiete arbeidsvoorziening bestonden er al prestatiecriteria en evaluatiecriteria die waren vastgelegd in meerjarennota's. Het gaat bij de beoordeling van de doelmatigheid en rechtmatigheid in het *governance*-model om de vraag hoe de prestatienormen worden vertaald in de aansturing van het dagelijkse werkproces.

In de nu opgestelde prestatieafspraken voor CWI, UWV en gemeenten keren de verschillende elementen van onze centrale, vierledige provisievraag slechts gedeeltelijk terug: voor wie, wanneer, welk instrument en met welk succes wordt ingezet. Prestatienormen over de samenwerking tussen deze organisaties in de keten of voor de keten als geheel ontbreken bovendien. Ook is er geen enkele informatie over de condities van een succesvolle bemiddeling van personen uit achterstandsgroepen naar werk.

We merken daarbij op dat aansturing van de top van de arbeidsvoorzieningsorganisaties door de politiek een andere dynamiek kent dan de aansturing van de interne organisatie van de uitvoeringsinstellingen. In de verticale rangorde betreft het *governance*-probleem de aansturing, de afstemming, het toezicht en de verantwoording van de verschillende niveaus, tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie, tussen centrale en regionale afdelingen, en binnen afdelingen tussen de leiding en de medewerkers. Horizontaal bestaat de afstemming tussen CWI, UWV en gemeenten op strategisch niveau, managementniveau en uitvoerend niveau.

Ook volgens het advies van de RWI van juni 2004 ontbreekt tot op heden een duidelijk sturingsconcept voor de SUWI-keten als geheel: "Noch de verticale, noch de horizontale sturing is voor de keten consistent ingevuld" (RWI 2004b: 6). Volgens de RWI is de minister in de verticale hiërarchie 'ambivalent' en neemt hij te veel afstand van de ketenpartijen. Horizontaal hebben de ketenpartijen nauwelijks mogelijkheden om elkaar aan de afspraken te houden: "Partijen schipperen tussen meerdere gedachten, tussen ruimte nemen en aanwijzing krijgen en tussen centrale en decentrale kaders, zonder eenduidige keuzes te maken. Mede hierdoor zijn de ketenpartners vaak te voorzichtig met het nemen van initiatie-

ven of het geven van ruimte aan decentrale managers" (RWI 2004b: 6). De RWI twijfelt of de SUWI-doelstellingen per 1 januari 2006 gerealiseerd zullen zijn.

De drie ketenpartijen hebben in mei 2004 in een gezamenlijke verklaring nieuwe ambities geformuleerd om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Zij spreken van een koerswijziging op vijf punten: zij willen gezamenlijk indicatoren ontwikkelen van ketenprestaties, die niet meer alleen betrekking hebben op de afzonderlijke partijen maar op de keten als geheel; hun ICT-investeringen afstemmen; de reïntegratie van cliënten gezamenlijk aanpakken (ook financieel); hun activiteiten organiseren in bedrijfsverzamelgebouwen en gezamenlijk de regelgeving handhaven (CWI et al. 2004). Deze ambities kunnen onzes inziens alleen worden gerealiseerd als er duidelijke aansturing plaatsvindt vanuit het ministerie van SZW, want alleen dan kunnen afstemmingsproblemen worden opgelost en kunnen investeringen in ICT ook renderen.

5.5.4 PROGNOSE

Met deze ambities in het achterhoofd kunnen we tevens onze verwachtingen voor de toekomst geven. Het ligt voor de hand dat zodra de economische groei even aantrekt en vervolgens weer gaat dempen en de werkloosheid weer gaat stijgen (bijvoorbeeld zo rond 2007-2008), de SUWI-keten als geheel in zwaarder weer komt. Het startkrediet is dan op. Voor een politieke beoordeling van de situatie zal dan cruciaal zijn in hoeverre het CWI de samenwerking met UWV en gemeenten heeft uitgebouwd. Daarbij komt de vraag op in hoeverre de drie ketenorganisaties in de toekomst hun autonomie kunnen en dienen te bewaren. Met de proposities van Thompson (1967) en Aoki (1986) in het achterhoofd ligt een verdere organisatorische samenwerking en integratie van taken voor de hand, tenzij de horizontale informatiestromen op korte termijn op een effectievere manier vorm krijgen.

De politieke beoordeling zal verder afhangen van de mogelijkheden een meer conjunctuurbestendig beleid te ontwikkelen (zie SCP 2003b). Als het reïntegratiebeleid zich in periodes van recessie kan richten op scholing en training van werklozen, zodat deze als het ware *stand-by* zijn op het moment dat de arbeidsmarkt weer aantrekt, neemt de legitimiteit van de SUWI-organisaties bij het realiseren van een hoogwaardige kenniseconomie toe. Bij een beoordeling van de keten in de toekomst is derhalve niet alleen het CWI, maar zijn ook UWV en gemeenten een aanspreekpunt. Dit brengt ons bij de voorwaarden voor decentralisatie van het openbaar bestuur.

Bestuurlijke voorwaarden voor decentralisatie van het openbaar bestuur

Onze studie levert alles overziend enkele inzichten op over de voorwaarden voor een decentralisatie van het openbaar bestuur. De keten van werk en inkomen op decentraal niveau kan alleen functioneren als aan de volgende condities is voldaan:

1 Er moeten duidelijke doelstellingen worden gedefinieerd op centraal niveau die door de betrokken organisaties ook worden gedragen. Dit is de verant-

woordelijkheid van de minister van SZW. Controle op de uitvoeringscyclus vindt het beste plaats in één hand, zoals nu bij de IWI, waarop de Algemene Rekenkamer en het parlement vervolgens toezien. De deelnemende organisaties (zoals het CWI, de UWV, de VNG, de SER of de RWI) kan best de ruimte worden gegeven de doelstellingen mede te formuleren, mits de minister over de uitkomsten parlementaire verantwoordelijkheid aflegt. 'Bestuur op uitkomst' hebben we zo'n besturingsmodel eerder al eens genoemd (Van der Meer et al. 2003).

2 De uitvoering van de afspraken moet op alle niveaus worden gedragen door de medewerkers van de afzonderlijke organisaties. Dat stelt eisen aan het personeelsbeleid, aan de competentieontwikkeling van de medewerkers en aan wederzijds geaccepteerde, begrepen en betrouwbare ICT-technologie.

3 Er moet een adequaat informatie- en automatiseringsssysteem zijn voor de verticale aansturing (de planning- en controlecyclus) en de horizontale uitwisseling van dossiers en informatie over de procesgang (met mogelijkheden om gegevens zoals de investeringen in trajecten, de zoektijd, succes- en faalfactoren op te dissen). Van de bedrijfsstudie van Aoki kunnen we leren dat een volledigere horizontale informatie-uitwisseling met ruimte voor bijsturing en zelfcorrectie, de eisen aan verticale controle vermindert.

4 Er moet sprake zijn van experimenten en van *monitoring* op de werkvloer om de condities voor succesvolle integratie van werkzoekenden vast te stellen. Er wordt thans niet op de goede manier geleerd van opgedane ervaringen. De medewerkers van CWI's, UWV en gemeentelijke sociale diensten krijgen onvoldoende feedback op hun activiteiten, waardoor ze niet leren van de gezamenlijke werkprocessen en er onvoldoende terugkoppeling plaatsvindt naar het organisatieniveau. Meer in het algemeen is er behoefte aan een evaluatie van de kwantitatieve en kwalitatieve normen in de arbeidsvoorziening. Kwantitatieve normen betreffen: hoeveel geld wordt er geïnvesteerd in individuele trajecten, wat is het nettobereik en waarom (De Koning 2003)? Maar ook de kennis van de kwaliteit van de dienstverlening schiet tekort. We weten onvoldoende wat succesvolle factoren zijn voor bemiddeling. Ook de informatie over de klanttevredenheid van doelgroepen is nog beperkt en de visie van ondernemers kennen we niet voldoende. De evaluatie voor de sluitende aanpak (Kok et al. 2004) en de studie van Groot et al. (2003) over de kosten en baten van reïntegratiediensten bieden daarvoor verschillende aanknopingspunten. In het algemeen raden wij aan om meer gebruik te maken van participatieve en experimentele bestuursvarianten. In een dergelijke 'reflexieve bestuursvorm' op decentraal niveau is *monitoring* van groot belang om de kwaliteitseisen te controleren en de conclusies van de beleidsevaluatie op decentraal niveau voor anderen beschikbaar te maken zodat op geaggregeerd of maatschappelijk niveau geleerd word. Ook is participatie van de naar verhouding meest kansloze groepen noodzakelijk om inzicht in hun arbeidsmarktkansen te vergroten en de rechten van privacy en inspraak te beschermen (Van der Meer et al. 2003).

5 Activiteiten van bemiddeling en uitkeringsverstrekking moeten bij voorkeur zoveel mogelijk op één fysieke plaats geconcentreerd zijn, opdat cliënten niet

van het kastje naar de muur worden gestuurd. De totstandkoming van bedrijfsverzamelgebouwen heeft als voordeel dat de authentieke bedrijfscultuur van arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid meer op elkaar kunnen worden afgestemd.

6 Het budgettaire verdelingsmodel moet transparant zijn en kan zowel een basisvergoeding als een prestatietoekenning inhouden. Als de overheid niet voldoende financiële middelen beschikbaar stelt, kan ze niet verwachten dat de dienstverlening van voldoende niveau is. Tegelijkertijd is er grote behoefte aan een systematischere evaluatie van het rendement van de bestede gelden bij reïntegratiebedrijven en de uitvoeringsorganisaties.

7 De condities van een effectieve samenwerking tussen publieke en private organisaties moeten verder worden onderzocht. Op dit punt is de tijdgeest veranderd. Ten tijde van de tripartiete arbeidsvoorziening overheerste de concurrentiegedachte en was samenwerking tussen publieke en private bemiddelingsbureaus vrijwel ondenkbaar. Tegenwoordig worden nieuwe combinaties gevormd, bijvoorbeeld bij de samenwerking tussen CWI en de uitzendbureaus bij de vacaturevermelding op het internet, in de campagnes zoals het 'MKB-convenant voor minderheden' en de 'Taskforce jeugdwerkloosheid 2004' waarbij het CWI een rol vervult, en natuurlijk ook in de reïntegratiemarkt waar publieke opdrachtgevers opdrachten verlenen aan marktpartijen. Voor deze vormen van samenwerking geldt dat prijsvorming en kwaliteit van samenwerking veel scherper in beeld moeten worden gebracht. Ook is het verstandig het regionale bedrijfsleven systematischer in te schakelen bij de ontwikkeling van leer-werktrajecten, scholing en opleiding.

NOTEN

1 Met dank aan Lucy Kok (SEO) en Jaap-Anne Korteweg (SEO) voor eerdere samenwerking, die de informatieverzameling voor dit hoofdstuk mede ten goede is gekomen. Ook gaat onze dank uit naar de vertegenwoordigers van de rijksoverheid, de gemeentelijke sociale dienst in Amsterdam, de UWV en de CWI-organisatie, die ons over enkele recente ontwikkelingen hebben geïnformeerd. De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt uitsluitend bij de auteurs.

2 Tot de 'institutionele' kenmerken van de sector behoort het vele jargon, waarvan we verderop nog meer staaltjes zullen tegenkomen.

3 Geregistreerde werklozen: personen die bij een CWI (voorheen het arbeidsbureau) zijn ingeschreven in de leeftijd van 16-64 jaar, die niet of minder dan 12 uur per week werken en beschikbaar zijn voor een baan van twaalf of meer uur per week.

4 Niet-werkende werkzoekenden zijn mensen die bij het CWI zijn geregistreerd als werkzoekende. Voorwaarde is dat men zonder (betaald) werk is en op zoek is naar een baan. Er wordt geen urengrens gehanteerd bij het onderscheid tussen werkend en niet-werkend.

5 Met de WWB vervallen de volgende wettelijke regelingen: de Algemene bijstandswet (ABW, 1965, herzien in 1996), de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW, 1998), de IOAW (Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkenden, de IOAZ (Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen), de Wet financiering Algemene bijstandswet van de IOAZ en het Besluit instroom-doorstroombanen uit 1998.

6 We maken dankbaar gebruik van een aantal gegevens die opgesomd werden in de scriptie van de vroegere beleidsmedewerker van arbeidsvoorziening, Wim Schouten (2001).

7 Zij kritiseert terecht de ontoereikende analyse van de 'corporatistische ontvlechting' in Visser en Hemerijck (1997, hoofdstuk 7) waar deze auteurs te veel gewicht hechtten aan de sociale partners en te weinig aan de strijd binnen de overheid.

8 Over het functioneren van ZBO's, zie het recente rapport van de commissie-Kohnstamm (2004).

9 Zie Onderzoek functioneren accountant Arbeidsvoorziening, 7 mei 2003, blz. 73.

10 In 2004 bedraagt deze doelstelling 15 procent.

11 Zie de Wet SUWI en ook Kamerstukken 2002-2003, 28880, nr. 32, blz. 29-35

12 Zie verder Bekke en van Gestel (2004) voor een uitvoerige beschrijving van de turbulente ontwikkelingsgeschiedenis van UWV.

13 Er bestaat uiteraard wel een markt voor reïntegratiebedrijven, daarover hebben we eerder vastgesteld dat die nog 'in wording' is.

14 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 27 november 2003.

15 Zie de zesde evaluatienota van SUWI 2004, blz.22.

16 Opvallend is dat de hoogste rapportcijfers worden gegeven voor de zorgvuldige omgang met gegevens (gemiddeld een 7,1) terwijl aan dit thema relatief weinig belang wordt gehecht. Omgekeerd krijgt het onderwerp waaraan het meeste belang wordt gehecht het laagste rapportcijfer: gemiddeld een 6,1 voor behaalde resultaten (RWI 2004a).

17 Overigens bestaat in de Verenigde Staten nog een alternatief model: *ticket to work*, waarbij niet de uitvoeringsorganisatie maar de klant zelf het reïntegratiebedrijf kiest.

18 Zie doctoraalscriptie S. Groeliker, AIAS, Universiteit van Amsterdam, in voorbereiding.

19 Zie doctoraalscriptie N. Wiekenkamp, vakgroep sociologie, Universiteit van Amsterdam, in voorbereiding.

20 Overigens is er ook nog een derde model in ontwikkeling, te weten het model van de werkherkansingsadviezen voor werknemers met een 'existentieel belang', een concept dat door de WRR (Wolfson 1993) is geïntroduceerd om werkzoekenden meer *voice* te geven. De gedachte is dat de CWI's zestig zogenoemde 'werkherkansingsadviseurs' gaan inschakelen die moeten vaststellen welke werkzoekenden de grootste behoefte hebben aan inspraak en middelen bij de vormgeving van hun reïntegratietraject.

6 ONDERWIJS

F. de Vijlder[1]

6.1 PROBLEEMSTELLINGEN EN TYPERINGEN

6.1.1 INLEIDING

Elke samenleving, elke cultuur kent sociale mechanismen waarmee de verspreiding van bepaalde kennis, vaardigheden en waarden wordt bevorderd dan wel juist wordt ontmoedigd of zelfs verboden. En elke samenleving kent *rites de passage*,[2] die onder meer de overgang van kindsheid naar volwassenheid en de participatie aan het maatschappelijke leven legitimeren. Meestal omvatten deze *rites de passage* activiteiten waarmee de mentale en fysieke kwaliteiten van aspirant-leden op de proef worden gesteld (Thomas 2001). In onze westerse samenlevingen vindt men deze aspecten terug in de fundamentele karakteristieken van onderwijssystemen:

1 Er vindt collectieve sturing plaats op het leren van bepaalde soorten kennis, vaardigheden en waarden waaraan in de samenleving waarde wordt gehecht.
2 Het onderwijs kent een structuur die bedoeld is om mensen te verdelen over maatschappelijke posities, meestal zelfs met minimumnormen om in onze samenleving te kunnen functioneren ('startkwalificatie', NT2, 'inburgeringsdiploma').

Het onderwijs heet in onze Grondwet 'een voorwerp van aanhoudende zorg' en dat is geen toeval. De ontwikkeling van nationale onderwijssystemen is in alle westerse landen een bijna perfecte weerspiegeling van het proces van natievorming als zodanig (De Vijlder 1996; 2002). De geschiedenis van het onderwijs is tegelijkertijd de geschiedenis van de ontwikkeling van sociale structuren en van de emancipatie van groepen burgers, van de ontwikkeling van de economische structuren en het staatsapparaat, en van de culturele ontwikkeling. En omdat elke democratische samenleving bestaat bij de gratie van een 'pacificatie' tussen onderling rivaliserende groepen, mag het evenmin een wonder heten dat de 'oplossingen' voor hun conflicten worden weerspiegeld in de institutionele vormgeving van hun onderwijs. Hedendaagse veranderingen en spanningen beïnvloeden de manier waarop het onderwijs wordt verzorgd en wijzigen de individuele en maatschappelijke behoefte aan onderwijs en de institutionele kenmerken daarvan. Dat gaat vaak sluipenderwijs en geleidelijk, dan weer met felle politieke en ideologische strijd, als reactie op een incident of onder invloed van een arrest van een gerechtshof.

6.1.2 PROBLEEMSTELLING

In lijn met deze WRR-studie zal de onderhavige sectorstudie een aantal van die meer fundamentele spanningen op het terrein van het onderwijs nader voor het

voetlicht brengen, analyseren, in een bredere context plaatsen en proberen te duiden in termen van verschuivingen in de drie logica's (provisielogica, vraaglogica en institutionele logica). Het is echter niet doenlijk het onderwijs in zijn geheel te behandelen. Dit hoofdstuk beperkt zich tot twee cases: het primair onderwijs en het secundair beroepsonderwijs. Het primair onderwijs maakt deel uit van het leerplichtig onderwijs. Pedagogische aspecten, nadruk op het samenleven en betrokkenheid van ouders en directe leefwereld vormen hier belangrijke accenten. Het secundair beroepsonderwijs is gekozen vanwege zijn nauwe verbinding met de wereld van het werk en de grote variatie in het opleidingenaanbod. Deze cases beperken zich tot de hoofdlijnen. Veel andere belangrijke kwesties blijven onbesproken of worden slechts terloops genoemd.

6.1.3 DE BETEKENIS VAN DE DRIE LOGICA'S IN HET ONDERWIJS

In de analyse wordt aangesloten bij het analytische onderscheid in provisielogica, vraaglogica en institutionele logica. Hoe vertaalt men die naar het onderwijs?

Onder de provisielogica verstaan we de manier waarop het leren binnen de daarvoor verantwoordelijke instituties moet zijn georganiseerd om te voldoen aan de kwaliteitsopvattingen die daarover binnen de sector en de samenleving als geheel bestaan. De rol van de (georganiseerde) onderwijsgevenden en het overige personeel, de professionele standaarden en conventies spelen in dat kader een belangrijke rol, evenals de manier waarop men voor het beroep wordt geselecteerd en gesocialiseerd. In het primair onderwijs leidt dat onder meer tot de volgende vragen: welke beelden bestaan er over kinderen en de manier waarop ze (behoren te) leren? Welke methodes worden er gebruikt? Wat moet er worden onderwezen? Wie bepaalt dat? Wat is de rol van een leraar? Moet het leren per se op school en in klassenverband? Op welke manier wordt omgesprongen met de variëteit onder de leerlingen?

In het beroepsonderwijs gaat het daarnaast om aspecten als (de opvattingen over) de samenhang tussen opleiding en beroep: hoe worden jongeren het beste in de wereld van het werk gesocialiseerd? Hoe vinden keuzes en selecties voor en tijdens de opleiding plaats? Welke rol heeft 'de werkplek' of 'de praktijk' tijdens de opleiding?

Onder de vraaglogica verstaan we de mate waarin en de wijze waarop de diverse vragende partijen in het onderwijs invloed kunnen uitoefenen en hun rechten kunnen verwezenlijken. In het (bekostigd) onderwijs is er altijd sprake van een samenstel van vragende partijen, zoals overheden, deelnemers, omwonenden in de buurt en burgers, en vaak nog specifieke maatschappelijke belanghebbenden (*stakeholders*). In het oog springend in het primair onderwijs is dan de meervoudigheid van de rollen van de ouders, de mate waarin zij zelf bewust een school (mogen) kiezen, belangenconflicten tussen groepen ouders, de kanalen waarlangs zij invloed kunnen uitoefenen op wat er met hun kind en op de school

gebeurt. Maar ouders hebben het niet alleen voor het zeggen. Andere partijen kunnen hun invloed claimen.

Dat laatste geldt zeker in het beroepsonderwijs, waar economische belangen van de overheid en belangen van de werkgevers zwaarwegend zijn. Dat leidt tot de vraag wat de verhouding is tussen de deelnemers en de werkgevers als vragende partijen, naast een overheid die zowel belanghebbende als ordenende actor is. Het beroepsonderwijs vervult daarnaast belangrijke sociale taken, die vaak hand in hand gaan met het economische belang. Dat is het geval bij het terugdringen van de 'uitval'. En natuurlijk is de vraag aan de orde langs welke kanalen belangen verdedigd en rechten verwezenlijkt kunnen worden.

De institutionele logica gaat over de rol van de overheid, de bestuurlijke organisatie van het veld, hoe scholen en instellingen worden bestuurd en over de verhouding en communicatiekanalen tussen de overheid (overheden), het georganiseerde veld, de afzonderlijke aanbiedende instellingen en de georganiseerde inbreng van andere belanghebbenden. Kenmerkend in de institutionele logica is het permanente discours over de 'sturingsfilosofie' en de doorwerking daarvan in het (strategische) gedrag van betrokkenen. In het basisonderwijs spelen kwesties als de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs, de gedetailleerdheid van de nationale regelgeving, over de invoering van de lumpsumbekostiging, bestuurlijke schaalvergroting, bovenschools management en dergelijke.

In het beroepsonderwijs gaat het bijvoorbeeld over de vraag hoe 'publiek' de verzelfstandigde instellingen nog zijn. Andere onderwerpen zijn de mate van zelfregulering en de vormgeving van de bestuurlijke relatie met de (partijen in de) 'regio'.

6.1.4 OPBOUW VAN HET BETOOG

Het betoog is als volgt opgebouwd. De paragrafen 6.2 en 6.3 schetsen achtereenvolgens de beide onderwijssoorten, waarbij telkens de ontwikkeling van het desbetreffende veld in enkele fasen wordt behandeld, gevolgd door een duiding in termen van de drie logica's. Na deze schetsen volgt in paragraaf 6.4 een analytisch intermezzo. Daarin komen enkele gemeenschappelijke karakteristieken in de ontwikkeling van het primair onderwijs en het beroepsonderwijs aan de orde. Zij zijn min of meer representatief voor het onderwijs als geheel. Paragraaf 6.5 kijkt met wat meer afstand naar de drie logica's in het onderwijs, in het bijzonder (maar niet uitsluitend) primair en beroepsonderwijs. Paragraaf 6.6 presenteert een kort advies.

6.2 SCHETS VAN HET PRIMAIR ONDERWIJS

6.2.1 INLEIDING

De Wet op het primair onderwijs formuleert de uitgangspunten en doelstellingen van het primair onderwijs. Het onderwijs is bestemd voor kinderen vanaf

ongeveer vier jaar tot zij naar het voortgezet onderwijs gaan. Het onderwijs moet zodanig worden ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen dat is afgestemd op de ontwikkeling van de kinderen. Het moet zich in elk geval richten op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Verder is een vereiste dat het onderwijs er mede van uitgaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Voor leerlingen die extra zorg nodig hebben, is het onderwijs gericht op individuele begeleiding, afgestemd op de behoefte van de leerling. Ook vermeldt de wet iets over de omvang van het onderwijs: het moet zodanig zijn ingericht dat leerlingen in de eerste vier schooljaren ten minste 3520 uren onderwijs krijgen en in de laatste vier schooljaren ten minste 4000 uren onderwijs ontvangen. De leerlingen mogen per dag maximaal vijf uur onderwijs ontvangen, met daarin een evenwichtige verdeling in activiteiten. Maar in het belang van de bestrijding van achterstanden mag van dit maximum worden afgeweken.

Tabel 6.1 presenteert enkele kengetallen over het primair onderwijs.

Tabel 6.1 Basisgegevens van het primair onderwijs

Indicator	Omvang
Aantal leerlingen	1.665.000
Aantal personeelsleden (FTE's)	117.000
Aantal scholen	7739
Gemiddelde omvang van scholen	220 leerlingen
Budget van de rijksoverheid	€ 7,260 miljard
Gemiddelde uitgaven per leerling	€ 4400

Bron: OC en W (2003)

Primair onderwijs kennen we in Nederland pas sinds de jaren negentig. De term symboliseert de integratie van het speciaal onderwijs met het basisonderwijs. Basisonderwijs en speciaal onderwijs zijn op hun beurt symbolen van veranderingen in de jaren zeventig en tachtig. Het basisonderwijs is ontstaan in 1985 door de samenvoeging van het kleuteronderwijs met het lager onderwijs. Lager onderwijs refereert aan de oerstratificatie lager-middelbaar-hoger in het nationaal onderwijs, zoals zich dat sinds de totstandkoming van Nederland als eenheidsstaat heeft ontwikkeld. Het begrip speciaal onderwijs is in de jaren zeventig ingevoerd als alternatief voor de stigmatiserende benaming buitengewoon lager onderwijs (BLO). Achter deze terminologische ontleding gaat een uitgebreide en boeiende geschiedenis schuil, waarvan deze bijdrage de kernelementen ontsluit.

6.2.2 OPKOMST EN ONTWIKKELING TOT EN MET DE JAREN ZESTIG

Schets van de ontwikkelingen

De eerste nationale bestuurlijke bemoeienis met het lager onderwijs dateert uit de Frans-Bataafse tijd. Al daarvoor had de Maatschappij tot Nut van het Algemeen ('t Nut) zich beijverd voor algemeen openbaar onderwijs. De belangstelling voor verbetering van het volksonderwijs was in eerste instantie niet zozeer ingegeven door verheffing van het volk, maar vooral door de zorg over en strijd tegen pauperisme, zedelijk verval en de bedreiging daarvan voor de maatschappelijke orde. Kinderen uit de hogere klassen kregen meestal thuisonderwijs, verzorgd door privé-leraren.

De vorming van de nationale eenheidsstaat bood de kans om met invloed van 't Nut de opeenvolgende wetten van 1801, 1803 en 1806 te realiseren. Deze eerste nationale regelingen van het lager onderwijs omvatten centrale bepalingen over de bekwaamheid en bezoldiging van onderwijzers, het leerplan, het toezicht door de staat en de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs (Velema en De Wit 1980; De Swaan 1988). Alle dogmatische godsdienst werd uitgebannen en onderwijzers waren verplicht hun boeken te kiezen uit een van overheidswege voorgeschreven lijst (Van Setten 1982).

De wetgeving betekende een didactische vernieuwing ten opzichte van de onderwijspraktijk tijdens de Republiek door de invoering van het klassikaal systeem (dat naderhand uitgroeide tot het leerstofjaarklassensysteem). Dat is altijd een referentiepunt in de organisatie van het onderwijs gebleven (Van Setten 1982; Idenburg 1964). Het klassikale systeem vooronderstelde een heel ander functioneren van de onderwijzer en een meer systematische behandeling van vooraf gerangschikte leerstof.

De regeling betekende verder dat alle onderwijzers werden onderworpen aan examens en toezicht door de schoolopziener. Vanaf 1857 bestond er een examenstelsel dat onderwijzers verdeelde in hoofdonderwijzers, hulponderwijzers en kwekelingen. Van georganiseerde opleidingen was nog geen sprake, met uitzondering van een beperkt aantal kweekscholen van 't Nut. Wel waren er 'onderwijzersgezelschappen', waarin onderwijzers uit een bepaalde stad of regio elkaar enkele keren per maand troffen met als officieel doel hun kennis te vergroten en zich op examens voor te bereiden (kenniskringen *avant la lettre*). In 1817 waren er al 127 van zulke gezelschappen. Verder ontstonden er onderwijzerstijdschriften. Van meet af aan stond de professionele zelfstandigheid hoog in het vaandel. De ontluikende beroepsgroep kende een relatieve geslotenheid. Veel onderwijzers waren afkomstig uit de groep van ambachtslieden en kleine zelfstandigen, met een sterke arbeidsethiek en afkeer van materieel gewin (Karsten 2000). Tot ongeveer 1880 was er niet rond te komen van een onderwijzersloon; het was niet echt een zelfstandig beroep.

Rond de eeuwwisseling kwam er een beweging op gang die 'het kind' centraal stelde. Dat stelde andere pedagogische eisen aan onderwijzers. Zij moesten een plezierige omgang met de kinderen hebben en de klas gelukkig maken. De overheid richtte een flink aantal kweekscholen op en het aantal opgeleide onderwijzers steeg sterk. In tegenstelling tot de oude praktijkopleiding bood de kweekschool mogelijkheden om onderwijzers een andere mentaliteit en nieuwe pedagogische denkbeelden bij te brengen. Het leven in de kweekschool, vaak in internaatsverband, betekende het bijbrengen van orde, een levensvisie en nieuwe gewoontes. Het betekende de vorming van een gerespecteerde, georganiseerde en zelfbewuste beroepsgroep met een positief zelfbeeld.

De schaarste aan onderwijzers na de Tweede Wereldoorlog bracht het ministerie ertoe een moreel appèl te doen op jongeren om vanuit een 'roeping' leraar te worden; materieel had de overheid op dat moment weinig te bieden. De schaarste op de arbeidsmarkt betekende al spoedig het begin van het einde van het respectabele beroep. Jongens gebruikten de opleiding en het beroep als doorstroommogelijkheid naar andere beroepen. Meisjes vulden de aldus ontstane leemte aan. De feminisering zette door en in 1958 was al 50 procent van het onderwijzend personeel vrouw. De internaatsopleiding verloor steeds meer terrein aan modernere opleidingen en weinig intensieve spoedopleidingen (Karsten 2000; Idenburg 1964).

De gemeenten bleven onder de eerste nationale wetgeving (1801-1806) aanvankelijk een belangrijke rol vervullen in de uitvoering, het bestuur en de bekostiging. Maar de beperkingen die in de wet werden opgelegd aan het bijzonder onderwijs waren een bron van onvrede onder de katholieken en calvinistische protestanten. Die onvrede verhevigde na de totstandkoming van de Grondwet van 1848 (scheiding tussen kerk en staat). Na een schoolstrijd in opeenvolgende fasen werd bij de Pacificatie van 1917 en de Lager onderwijswet (LO-wet) van 1921 de nagestreefde volledige gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs bereikt.

Deze formele en materiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs vereiste een gedetailleerde, centrale wet- en regelgeving, zeker voor de financiering. De bekostiging van het lager onderwijs was voor 1848 volledig een taak van de gemeenten, maar in de periode daarna steeg de rijksbijdrage met de opeenvolgende fasen in de schoolstrijd naar 15 procent tot ongeveer 40 procent in 1878. Bij de Pacificatie werd de rijksbijdrage omgezet in een doeluitkering voor de bekostiging, die in principe 100 procent kostendekkend was. Voor de bekostiging moesten minutieuze gelijkstellingsregels worden vastgelegd om te voorkomen dat openbare scholen meer geld zouden ontvangen dan bijzondere scholen. Deze omvangrijke regelgeving als gevolg van de Pacificatie (die op alle onderwijssectoren betrekking had) vormde bovendien de directe aanleiding tot de inrichting van een apart ministerie van Onderwijs in 1918 (Knippenberg en Van der Ham 1993).

De invoering van de leerplicht paste bij de emancipatie van het kind. Vanaf 1874 werd kinderarbeid tot twaalf jaar verboden (de Kinderwet van Van Houten), maar pas in 1900 werd de leerplicht voor zes- tot twaalfjarigen formeel ingevoerd.

Voor de overgrote meerderheid was schoolbezoek al een gewone zaak (Knippenberg 1986).

De invoering van de leerplicht confronteerde scholen met geestelijk of lichamelijk gebrekkige kinderen. Zij vormden tot dan toe geen onderwijskundig of pedagogisch probleem en werden vaak in afzondering gehouden. Deze kinderen werden al spoedig niet in aparte klassen aan gewone lagere scholen onderwezen, maar in afzonderlijke scholen. Dat was het begin van het buitengewoon onderwijs. Het maakte vanaf de LO-wet van 1920 een opmerkelijke differentiatie door. In eerste instantie waren het scholen voor zwakzinnige kinderen, in 1949 werden veertien soorten onderscheiden en in 1967 maar liefst twintig (Bolkestein en Menkveld 1978). In de jaren zeventig kwam de ontwikkeling op gang om gewoon en buitengewoon lager onderwijs te integreren.

Daarnaast is voor de ontwikkelingsgang van het primair onderwijs het kleuteronderwijs van belang geweest. De bewaarschool was aanvankelijk een sociale voorziening, maar zij ontwikkelde zich tot een onderwijssoort met een eigen pedagogische betekenis en naderhand eigen opleidingen voor de kleuterleidsters. Sinds 1830 moedigde de centrale overheid gemeenten aan om zulke scholen te stichten. Vanaf 1840 ontstonden er burgerbewaarscholen naast de armenbewaarscholen (Meijnen 2000). Dit onderwijs ontwikkelde zich voornamelijk in de twintigste eeuw, dus na de invoering van de leerplicht. In 1930 bezocht 30 procent van de kleuters een of meer jaren de kleuterschool; in 1950 was dit opgelopen tot ongeveer 65 procent en in de jaren zestig tot 90 procent.

Het kleuteronderwijs werd in 1955 bij wet geregeld en werd omschreven als "algemene vorming van het kind in schoolverband, welke aan het gewoon lager onderwijs voorafgaat" (Idenburg 1964). Het lager onderwijs was voor de meeste kinderen dus geen eerste onderwijs meer. Hoewel het kleuteronderwijs nooit een expliciete onderwijsdoelstelling (en dus geen leerplan) kende, kreeg het een voorbereidende functie op het lager onderwijs. Idenburg sprak in de jaren zestig al over de noodzakelijke aandacht voor de aansluiting tussen het kleuteronderwijs en het lager onderwijs, een vraagstuk dat in het decennium erna uitgroeide tot het vraagstuk van de 'schoolrijpheid' en de aansluiting KO-LO. Deze problematiek leidde in 1985 tot de samenvoeging van kleuter- en lager onderwijs in het basisonderwijs.

BETEKENIS VOOR DE LOGICA'S

Provisielogica. De totstandkoming van een nationale regeling voor het lager onderwijs betekent tegelijkertijd het plaatsen van piketpaaltjes voor de provisielogica, onder meer in de vorm van eisen aan de leraren, bepalingen omtrent het leerplan en de invoering van het klassikaal systeem voor kinderen van zes tot twaalf jaar. Na de eeuwwisseling worden de plezierige omgang met het kind en de pedagogische dimensie belangrijker. Een sterk groeiend deel van de onderwijzers geniet een opleiding aan een kweekschool en komt daar in aanraking met

deze pedagogische kanten. Er ontwikkelt zich in de eerste helft van de twintigste eeuw een gerespecteerde beroepsgroep met een positief zelfbeeld. Al in de eerste decennia na de oorlog feminiseert de lerarenpopulatie sterk en wordt het beroep onder mannen minder gewaardeerd. Een ander belangrijk kenmerk van de provisielogica is de institutionele differentiatie naar doelgroep: vanaf het moment dat het (gewoon) lager onderwijs verplicht wordt, ontwikkelt het buitengewoon onderwijs zich tot uiteindelijk zeventien soorten. Daarnaast komt het kleuteronderwijs met een geheel eigen provisielogica tot ontwikkeling en wordt het in 1955 bij wet geregeld.

Vraaglogica. De behoefte aan lager onderwijs (volksonderwijs) wordt in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw vooral ingegeven door angst voor pauperisme en de bedreigende werking daarvan voor de maatschappelijke orde. Nadat eenmaal een wettelijke regeling totstandgekomen is, groeit onder katholieken en calvinistische protestanten een grote behoefte aan bijzonder onderwijs, uit onvrede over de beperkingen die de nationale overheid hieraan oplegt. De financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs is op te vatten als de volledige erkenning en legitimiteit van die behoeften. Binnen de context van de Pacificatie en het verzuilde systeem is de schoolkeuze vervolgens een vanzelfsprekende keus, namelijk gebaseerd op loyaliteit aan de eigen geloofsgemeenschap en vertrouwen in het schoolbestuur.

Institutionele logica. De institutionele logica is gevormd door een aantal krachten en omstandigheden. De meest basale daarvan – zo basaal dat we die mogelijk over het hoofd zouden zien – is de keuze om scholen (= instituties) te bekostigen en niet individuele burgers. Dat is in de toenmalige context een volstrekt voor de hand liggende keuze geweest. Daar wordt hier verder niet op ingegaan, maar in het licht van de hedendaagse discussies over vraagfinanciering en open bestel is het van belang die keuze aan te stippen. De schoolstrijd en de verzuiling hebben vervolgens geleid tot de totstandkoming van een duale structuur van openbaar en bijzonder onderwijs.

Verder wordt er in de eerste decennia zeer veel aan de gemeenten overgelaten, maar in de loop der jaren neemt de invloed van de nationale overheid steeds verder toe en krijgen de gemeenten – oneerbiedig gezegd – steeds meer de rol van 'beleidsarm doorgeefluik' en schoolbestuur voor het openbaar onderwijs. Die ontwikkeling loopt door tot in de jaren zeventig. Ten derde is de institutionele verkaveling naar doelgroep een kenmerk: het lager onderwijs is en blijft 'gewoon' lager onderwijs voor kinderen van zes tot twaalf jaar. Daaromheen ontstaat een gedifferentieerd palet van buitengewoon onderwijs in aparte scholen en kleuteronderwijs.

6.2.3 DE JAREN ZEVENTIG

Schets van de ontwikkelingen

Het vooruitgangsgeloof, het idee van de maakbaarheid van de samenleving en de

democratisering zijn na de Tweede Wereldoorlog van grote invloed geweest op de ontwikkeling van het onderwijs. Idenburg bepleitte in 1970 zijn 'constructieve onderwijspolitiek'.[3] Het onderwijsbeleid werd te veel ingeperkt tot het verdelen van middelen over scholen (allocatieve onderwijspolitiek). Problemen als ongelijkheid en vernieuwingen werden te weinig aangepakt. Constructieve onderwijspolitiek betekende dat de (nationale) overheid zich moest laten leiden door uitgesproken doelen en een innovatiestrategie. Toen Idenburg dat opschreef was de ontwikkeling naar een constructieve onderwijspolitiek al gaande. De Mammoetwet (zie verderop) was daarvan een goed voorbeeld.

Het ministerie werd tot de jaren zestig bemenst door bestuursambtenaren die juridische, financiële en administratieve taken uitvoerden. Daarna deed de 'beleidsmedewerker' met een onderwijssociologische of onderwijskundige achtergrond zijn intrede, in de jaren tachtig gevolgd door bestuurskundigen. Het departement onderging belangrijke reorganisaties die waren gericht op versterking van de beleidsontwikkelende dimensie. Hierbij koos men voor een veldspecifieke opzet, waarbij aparte directoraten-generaal voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs, hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek werden gevormd. Die opzet markeerde het begin van een verkokerde beleidsontwikkeling en planning (Mertens en Paardekooper 1996; Knippenberg en Van der Ham 1993).

De behoefte aan informatie over en overleg met het veld groeide sterk. Dat had al gestalte gekregen in de vorm van de 'Lochemse werkgroepen' over de inrichting van het voortgezet onderwijs (zie verder subpar. 6.3.2). Sinds 1969 werd er al regelmatig overleg gevoerd tussen de minister en de voorzitters van de grote onderwijsorganisaties. In 1972 formaliseerde Van Veen dat in het Centraal Contactorgaan voor Onderwijsoverleg (CCOO), waarin vier overkoepelende onderwijsorganisaties – de onderwijskoepels – vertegenwoordigers mochten aanwijzen die alle categorieën van bij het onderwijs betrokkenen moesten representeren.[4] Overleg met en zeker overeenstemming in het CCOO betekenden een belangrijke stap op weg naar de realisering van voorgenomen beleid en een belangrijke legitimatie voor de onderwijspolitieke koers (Knippenberg en Van der Ham 1993). Deze ontwikkeling betekende bovendien een andere rol voor de inspectie, die tot dan toe *liaison officer* en denktank tussen departement en veld was geweest.

De democratisering en vernieuwing van het onderwijs zelf werden sterk gedreven door een nieuwe generatie leraren, die de traditionele gezagsverhoudingen en pedagogische opvattingen van de oudere generatie niet meer accepteerde, aldus Karsten (2000). De jonge leerkrachten zagen zich bovendien geremd in hun ontwikkelingsmogelijkheden en zij hadden net als de rest van hun generatie de idealen van het bestrijden van ongelijkheid via het onderwijs hoog in het vaandel staan. De 'oude' praktijken in het onderwijs waren volgens hen de hoofdoorzaak van de reproductie van de ongelijkheid. Met nieuwe vormen van onderwijs, zoals projectonderwijs, kringgesprekken en ouderparticipatie, moest de school meer perspectief gaan bieden voor de arbeidersklasse.

Deze kritische beweging manifesteerde zich in de vorm van protesten en bezettingen van de nog sterk in de geest van de verzuiling en klassieke verhoudingen staande kweekscholen. De protesten werden gesteund door de vakbeweging voor onderwijzend personeel, zoals de Nederlandse Onderwijzersvereniging (NOV) (een voorloper van de huidige Algemene onderwijsbond). De overheid moest hierin mee. In de beroepsmonografie van het ministerie van Sociale Zaken uit die tijd wordt gesteld dat "in het 'nieuwe onderwijzerschap' het intellectueel aspect weliswaar belangrijk blijft, maar het tegenwoordig toch eerst en vooral om een vorm van sociaal-helpende arbeid gaat. Het 'autoriteitsaspect' in de klas raakt op de achtergrond en de nieuwe onderwijzer wordt voorondersteld met goede contactuele eigenschappen gemakkelijk in te kunnen spelen op de steeds wisselende situaties in de klas", aldus de monografie (Karsten 2000).

In lijn met het vigerende denken en de internationale ontwikkelingen kwam het onderwijsachterstandenbeleid tot stand, vooral door Van Kemenades 'Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties' (1974), in 1977 gevolgd door een nota over het onderwijsvoorrangsbeleid. Het markeerde het begin van de 'gewichtenregeling', waarbij leerlingen uit achterstandsgroepen een extra gewicht kregen in de bekostiging van scholen. Daarnaast betekende het een territoriale differentiatie: gebieden of regio's met veel onderwijsachterstanden konden als gebied in aanmerking komen voor extra middelen. Hieruit zou later het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid voortkomen, maar aanvankelijk domineerde de centrale aansturing.

De gezagsverhoudingen tussen het bevoegd gezag van de school en de diverse schoolgeledingen werden onderwerp van maatschappelijke discussies. Over dit onderwerp verschenen diverse rapporten van organisaties als de Nederlandse Katholieke Schoolraad, de Nederlands Protestants-Christelijke Schoolraad, het Nederlands Genootschap van Leraren en de Wiardi Beckmanstichting. Daarin werden vraagtekens geplaatst bij de machtspositie van schoolbesturen en de beperkte invloed van ouders, leraren, leerlingen en schoolleiders. In 1978 kwamen de Kamerleden Van Kemenade, Poppe en Worrel met een initiatiefwetsontwerp met betrekking tot de medezeggenschap van personeel, ouders en leerlingen, gevolgd door een voorontwerp van minister Pais in 1979, uiteindelijk leidend tot de Wet medezeggenschap onderwijs van 1981. Daarin werd onder meer de inrichting van de medezeggenschapsraad (MR) geregeld, waarin zowel ouders als personeel zitting hadden. De wet werd in 1992 ingrijpend gewijzigd, omdat het bevoegde gezag door verschillende maatregelen meer ruimte kreeg om een eigen personeelsbeleid te gaan voeren. Het werd van belang geacht om de positie van ouders en personeel te verstevigen (Hooge 1998).

Ook op een andere manier kwam de veranderende houding van ouders ten opzichte van de school tot uitdrukking. In de periode tot de jaren zestig was het vanzelfsprekend geweest dat ouders kozen voor de school die overeenkwam met hun levensbeschouwelijke achtergrond. Die vanzelfsprekende loyaliteit verdween met het voortschrijden van de secularisering. Ouders begonnen zich

geleidelijk meer te gedragen als kritische consumenten die volgden wat er op school met hun kind gebeurde (Ritzen, Van Dommelen en De Vijlder 1997).

De uitbouw van de verzorgingsstructuur was karakteristiek voor de voortschrijdende rationalisering van de organisatie van het onderwijs en het individuele leerproces. Deze ontwikkeling had tot gevolg dat een groot deel van de vernieuwingen buiten de instellingen zelf, in aparte organisaties met deskundigen werden voorbereid en geïmplementeerd, in lijn met de toenmalig heersende gedachten over onderwijsinnovatie volgens het *research-design-diffusion*-model. In de jaren vijftig en zestig begonnen gemeenten met de vooral voor het basisonderwijs belangrijke schoolbegeleidings- en schooladviesdiensten, die zich toelegden op de kwaliteitsverbetering van het onderwijs (systeembegeleiding) en hulpverlening en diagnostiek gericht op individuele leerlingen.

In de jaren zestig werden de Stichting voor Onderwijsonderzoek (SVO) en het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO) opgericht. Het CITO richtte zich op het objectief beoordelen van leerlingen door de ontwikkeling van toetsen. Met dit laatste werd de kiem gelegd voor de roemruchte CITO-toets. Een jaar later werd een Adviescommissie Organisatie Leerplanontwikkeling ingesteld, waaruit in 1975 de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) volgt, die modellen voor onderwijsleerplannen, leerpakketten en schoolwerkplannen ging maken. De SLO opereerde naast de leermiddelenvoorziening door de educatieve uitgeverijen in de vrije markt. Deze vrije leermiddelenmarkt was de minister een doorn in het oog (Van Kemenade 1981).[5] De oprichting van de SLO was een poging om hierop greep te krijgen. In 1986 werd na een lange voorbereidingsperiode de Wet op de onderwijsverzorging van kracht, die alle instellingen in de verzorgingsstructuur regelde (Karstanje 1996). Het tij voor de wet was toen eigenlijk al lang verlopen.

BETEKENIS VOOR DE LOGICA'S

Provisielogica. De bemoeienis van instituties buiten de school met de processen in de school neemt sterk toe. De verzorgingsstructuur ontwikkelt zich sterk (school- en leerlingbegeleiding, CITO-toets). Dankzij de vrijheid van onderwijs ontwikkelt zich in ons land nimmer een 'staatpedagogiek', maar in de jaren zeventig probeert de overheid haar greep op de processen in de school duidelijk te verstevigen. Onderdeel daarvan is een onderwijsachterstandenbeleid, waarmee stilzwijgend begonnen wordt met het onderkennen van verschillen tussen leerlingen binnen de school (gewichtenregeling) en tussen scholen onderling (onderwijsvoorrangsgebieden).

Er komt een andere generatie leraren de school binnen, met vernieuwende pedagogisch-didactische opvattingen, zoals projectonderwijs en ouderparticipatie, mede gericht op emancipatie van de arbeidersklasse. De rollen van kennisoverdrager en autoriteit in de klas komen meer op de achtergrond ten gunste van die van maatschappijkritische sociaal-helpende hand. De scheiding tussen het kleuteronderwijs en het lager onderwijs wordt als een probleem ervaren en brengt het

integratieproces op gang. De stigmatiserende werking van het BLO wordt als een probleem gezien en hier begint de ontwikkeling naar speciaal onderwijs en nog weer later naar integratie met het basisonderwijs.

Vraaglogica. In de ontwikkeling van de vraaglogica valt op dat de klassieke loyaliteit van ouders jegens de eigen zuil en het schoolbestuur niet langer vanzelfsprekend is. Het is het begin van een ontwikkeling waarin ouders zeggenschap en informatie willen over wat er in de school gebeurt. Het daarvoor ontwikkelde medezeggenschapsmodel is gebaseerd op de gedachte dat de ouders medeverantwoordelijke deelnemers in de schoolgemeenschap zijn, naast de leraren. Het verdwijnen van de vanzelfsprekendheid in de keuze van een school betekent bovendien het begin van de periode waarin ouders zich meer als kritische consumenten gaan opstellen. Daarnaast is de school in de jaren zeventig vooral een maatschappelijke institutie geworden die een bijdrage moet leveren aan het realiseren van het gelijkheidsideaal en het verminderen van achterstanden.

Institutionele logica. Het geloof in de stuurbaarheid van de maatschappelijke ontwikkeling en de innovatie van het onderwijs bereikt een hoogtepunt. De overheid streeft uitgesproken doelen na en ontwikkelt innovatiestrategieën. Het departement wordt ingericht op het ontwikkelen en uitvoeren van inhoudelijke beleidsprogramma's per onderwijsveld. Er komt beleidsinhoudelijk overleg tussen de minister en het veld, dat de koepelorganisaties een sterke en gelegitimeerde rol geeft, met belangrijke corporatistische trekken. De directe wisselwerking tussen veld en ministerie neemt toe, terwijl de rol van de inspectie als intermediair bij de ontwikkeling van het onderwijs begint te tanen.

6.2.4 DE JAREN TACHTIG TOT HEDEN

Schets van de ontwikkelingen

Het eerste kabinet-Van Agt (1978-1981) markeert de kentering in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Wereldwijd, maar het meest geprononceerd in de Angelsaksische wereld, verandert het politiek-bestuurlijke klimaat. Er komt zware kritiek op de prestaties van de publiekgefinancierde scholen en instellingen, die vooral intern georiënteerd zouden zijn. Het onderwijs zou niet aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de kwaliteit zou benedenmaats zijn. De egalitaire cultuur zou ten koste gaan van excellentie en aan achterstandsgroepen slechts schijnbaar kansen bieden door het ontbreken van duidelijke prestatienormen.

De kabinetten-Lubbers (1982-1994) staan voor deregulerings- en bezuinigingsinitiatieven, waarbij de onderwijsregelgeving niet te malse kritiek krijgt te verduren (Knippenberg en Van der Ham 1993). Minister Deetman brengt in 1985 de zogenoemde DAP-notitie uit (Deregulering, Autonomievergroting en Personeelsreductie), gevolgd door de meer concrete plannen in de notitie *De school op weg naar 2000* (1988). Het onderwijs moet in staat zijn sneller en kwalitatief verantwoord in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Bij handhaving van de bestaande

besturingswijze zal dat niet lukken. Scholen (openbare en bijzondere) moeten meer eigen beleidsvoerend vermogen krijgen en moeten beschikken over een professionele leiding met veel ruimte voor een eigen onderwijskundig, financieel en personeelsbeleid.

Het gesprek over de bestuurlijke vernieuwing wordt in de jaren 1993-1994 voortgezet in het zogeheten 'Schevenings beraad' tussen de koepelorganisaties en de bewindslieden. De hieruit voortvloeiende 'gezamenlijke richtinggevende uitspraken' worden opgevat als het daadwerkelijke begin van een bestuurlijk veranderingsproces (Onderwijskoepels 1994). Onder meer wordt afgesproken om lumpsumbekostiging in te voeren, een decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg van de minister naar de werkgevers door te voeren, de scholen grotere bestedingsvrijheid te geven en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de school te leggen, nieuwe bestuursvormen voor het openbaar onderwijs mogelijk te maken en de gemeentelijke rol voor lokaal onderwijsbeleid te versterken. In de jaren daarna is op veel van deze punten daadwerkelijk een verandering bewerkstelligd, zij het in een trager tempo dan gepland.

De leraren krijgen het in de jaren tachtig zwaar te verduren, in de vorm van bezuinigingen op hun salarissen en een hoge werkloosheid in de beroepsgroep. Telkens weer steekt de discussie de kop op over de dalende status van het leraarsberoep, die tot op de dag van vandaag doorgaat. De signalen en meningen daarover lopen sterk uiteen (Sikkes 2000). Bovendien hangt de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden – dat wil zeggen dat niet langer de nationale overheid maar de (verenigde) instellingsbestuurders de werkgeversrol vervullen – als een zwaard van Damocles hun boven het hoofd. Dat de onderwijsvakorganisaties inzien dat veranderingen onafwendbaar zijn en dat zij dus zelf de bakens moeten verzetten, blijkt onder meer uit het rapport dat de commissie-Langeveld van de ABOP in 1989 opstelt onder de titel *De bedrijvige school* (Commissie-Langeveld 1989). Daarin wordt een model voor een vergaand verzelfstandigde, ondernemende school uitgewerkt, met als onderliggende strategie dat meewerken uiteindelijk een beter resultaat voor de beroepsgroep oplevert dan tegenwerken.

Om de problemen rond het beroep van leraar het hoofd te bieden, wordt in 1991 de commissie-Van Es ingesteld, die voorstellen moet ontwikkelen voor de toekomst van het leraarsberoep. In het advies *Een beroep met perspectief, de toekomst van het leraarschap* (Commissie Toekomst Leraarsberoep 1993) betoogt de commissie dat de school een moderne, zelfstandige arbeidsorganisatie moet worden die een al even modern personeelsbeleid moet gaan voeren. Het beroep van leraar moet veel minder worden opgehangen aan formele bevoegdheden en vereisten: bevoegdheid biedt geen blijvende garantie voor bekwaamheid. Maar de aantrekkelijkheid en status van het leraarsberoep blijven ook daarna een zorgenkind.

Deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in een context waarin het klassieke beeld van de leraar steeds sterker onder druk komt te staan. De opkomst van de

moderne leertechnologieën en -theorieën en de groeiende complexiteit van de samenleving waarmee de school moet leren omgaan, betekenen een steeds verdere aantasting van de oorspronkelijke professionele autonomie en het zelfbeeld van de leraar. De afgelopen jaren wordt er steeds vaker gesproken over en geëxperimenteerd met concepten als het 'nieuwe leren'. In deze visies wordt leren vooral gezien als het resultaat van de activiteiten van de lerende zelf. De leraar is dan niet langer de 'onderwijzer' die kennis overdraagt, maar eerder de begeleider van leerprocessen die in meerdere contexten kunnen plaatsvinden. Onderdeel ervan is dat leraren niet langer als individu een klassentaak vervullen, maar als (zelfsturend) team verantwoordelijk zijn voor de leerresultaten van elk kind afzonderlijk.

De discussie over nieuwe organisatievormen wordt mede geïnspireerd door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Lerarentekorten en het aanstellen van klassenassistenten maken het noodzakelijk op zoek te gaan naar creatieve, vernieuwende concepten voor de schoolorganisatie, waarbij het klassieke principe 'één leraar voor één klas' wordt doorbroken. Dat wordt onder meer treffend tot uitdrukking gebracht in een recent rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut: *Minder leraren, toch goed onderwijs?* (Blok et al. 2004).

Tekstbox 6.1 Het TOM-project

In november 2001 beginnen vijftien scholen voor primair onderwijs onder begeleiding van de Schooladviesdienst Midden-Holland en Rijnstreek hun 'klassieke school' met klassikaal onderwijs om te zetten in een school waar leerlingen (team)onderwijs op maat krijgen. De motieven om hiermee te beginnen zijn:

1 dat het onderwijs steeds complexer wordt;
2 dat leraren het steeds drukker krijgen, mede door het oplopende tekort aan leerkrachten;
3 dat de leerbehoefte van de individuele leerling gevarieerder wordt;
4 dat de invoering van ICT tijd vergt, maar ook een heel nieuwe uitdaging biedt.

Een belangrijk principe van (team)onderwijs op maat is dat er variaties mogelijk zijn op de één-op-éénstructuur (één leraar voor één klas). Geleidelijk kan de organisatorische eenheid van een bouw zich naar een unit ontwikkelen. Binnen zo'n unit werkt het onderwijsteam – leraren, onderwijsassistenten – met verschillende groepjes leerlingen. De samenstelling daarvan hangt af van het niveau van leerlingen en kan per vaardigheid verschillen. De precieze uitwerking van de principes kan van school tot school verschillen.

Na de eerste vijftien scholen is een tweede tranche TOM-scholen gestart en het ligt in de bedoeling om door middel van 35 kijk/leerscholen 350 scholen concreet met verandering aan de slag te krijgen (olievlekwerking).

Meer informatie op: http://teamonderwijs.kennisnet.nl.

Parallel aan deze ontwikkelingen in de technologie en organisatie van het leren neemt de complexiteit van de omgeving van de school toe. Dit vertaalt zich in de wijze waarop die gestalte geeft aan de maatschappelijke opdracht. Belangrijke uitingsvormen daarvan zijn de 'brede school' en het bevorderen van deelname

aan de voorschool (vroeg- en voorschoolse educatie; VVE) en buitenschoolse opvangmogelijkheden. Bronneman-Helmers (2003) omschrijft de brede school als een netwerk van voorzieningen rond de school die onderling samenwerken om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. De brede school kan vele functies vervullen, zoals het verminderen van achterstanden, het vergroten van de sociale competentie van kinderen, het verbeteren van de contacten tussen ouders en school en meer samenhang in de buurt (buurtschoolgedachte), de verbetering van de leefbaarheid, het creëren van een werkbare dagindeling voor werkende ouders en hun kinderen. Deze opsomming geeft aan dat er vele invullingen denkbaar zijn en dat er dus een breed palet aan belanghebbenden kan zijn, waarmee de kernschool te maken kan krijgen.

De Wet op het primair onderwijs, die in werking is getreden op 1 augustus 1998, geeft uitdrukking aan de onvermijdelijk geworden andere manier van denken over de sturing van onderwijsvoorzieningen. Door bezuinigingen en toenemende maatschappelijke complexiteit gaat het basisonderwijs in de jaren tachtig een steeds grotere groep leerlingen doorverwijzen naar het veel duurdere speciaal onderwijs. Omdat deelname aan het speciaal onderwijs vaak de vervolgkansen van individuele leerlingen vergroot, versterkt die ontwikkeling zichzelf: het is voor ouders en basisscholen aantrekkelijk om minder goed presterende kinderen in het speciaal onderwijs met veel kleinere groepen en meer individuele aandacht onder te brengen.

De wet bouwt voort op het 'Weer samen naar school'-beleid van staatssecretaris Wallage, met als motto dat de voorzieningen naar het kind moeten worden gebracht in plaats van het kind naar de voorzieningen. De nieuwe beleidsideologie komt erop neer dat er in het reguliere basisonderwijs sprake moet zijn van een 'zorgverbreding'. Doorverwijzing naar het speciaal onderwijs kan alleen plaatsvinden binnen een samenwerkingsverband tussen reguliere basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs, waarbij de financiering van het samenwerkingsverband afhankelijk is van het aantal basisschoolleerlingen. Deze bestuurlijke oplossing om afwenteling te voorkomen, dwingt andere werkwijzen in het (nieuwe) primair onderwijs af.

In het voorgaande wordt zichtbaar dat de coördinatie binnen en tussen voorzieningen vanuit de centrale overheid geleidelijk plaatsmaakt voor coördinatievormen waarbij de school zelf verantwoordelijkheden en beslissingen moet nemen en daarvoor bovendien over een eigen beleidsvoerend vermogen moet beschikken. Dat loopt parallel met veranderingen die vanuit een meer bestuurlijk-ideologische invalshoek in gang worden gezet. Aldus kristalliseert in de loop van de jaren negentig zich het beeld uit van de verzelfstandigde school die zelf een visie ontwikkelt op het verzorgen van onderwijs en de relatie met de omgeving. Illustratief hiervoor is de nota *De school als een lerende organisatie*, uitgebracht in juli 1995 door de toenmalige staatssecretaris Netelenbos en de daarop gebaseerde kwaliteitswet.

Het nieuwe kwaliteitsbeleid houdt in dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun onderwijs. Verder moet het bijdragen aan een versterking van de positie van de ouders in de fase dat zij een keuze moeten maken voor een school en als belanghebbende bij 'hun' school. De wet moet tevens bijdragen aan de deregulering. In het schoolplan moet de school beschrijven hoe ze aan de bewaking en de verbetering van de kwaliteit werkt. De schoolgids moet ouders en andere belangstellenden van informatie voorzien over het functioneren van de school en moet ouders en leerlingen in staat stellen om een verantwoorde schoolkeuze te maken: er moet tot uitdrukking in worden gebracht wat de school met de leerlingen wil bereiken en toetsbare informatie geven over de mate waarin zij deze doelen waarmaakt. Scholen worden verder verplicht een klachtencommissie in te stellen waar ouders (en personeel) laagdrempelig terechtkunnen. De gedachte is dat klachten op de zelfstandige school tot een oplossing gebracht moeten worden.

De ontwikkeling van de kwaliteitswet valt samen met de ontwikkeling waarin van scholen steeds meer openbaarheid wordt gevraagd over de meest uiteenlopende onderdelen van hun functioneren en hun prestaties: pedagogisch handelen, religieuze praktijken, bestuurlijk doen en laten, doorstroom naar vervolgonderwijs, selectiepraktijken bij het aannemen van leerlingen, de aanwending van ouderbijdragen, enzovoort.

De later totstandgekomen Wet op het onderwijstoezicht spoort met deze gedachte van verzelfstandigde scholen die zelf invulling geven aan hun taak in nauwe samenspraak met de omgeving en daaraan weer verantwoording afleggen. In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok is een passage opgenomen dat, tegenover minder regels en een grotere vrijheid, in toenemende mate de kwaliteit van het onderwijs getoetst en bewaakt moet worden. Scholen krijgen dus ruimte om zelf invulling te geven aan vernieuwingen en zullen zich tegenover de deelnemers, hun ouders en de overheid moeten verantwoorden over de manier waarop onderwijskwaliteit wordt geleverd. De uitgangspunten voor deze nieuwe wet zijn neergelegd in een nota met als titel *Variëteit en waarborg* (1999). Deze sluiten aan bij de bredere bewegingen op het gebied van de functie en positionering van het toezicht.

De ontwikkeling in het toezicht wordt verklaard vanuit de behoefte van burgers aan goede, betrouwbare informatie over de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de naleving van regels. In een tijd van decentralisatie, verzelfstandiging en privatisering van publieke taken wordt in de uitoefening van het toezicht een mogelijkheid gezien om toch zicht en greep te houden op de ontwikkelingen en om publieke belangen te borgen. Daarnaast moet het toezicht instellingen stimuleren tot de ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee (permanente verbetering van) de kwaliteit van het onderwijs. Naarmate de instelling daarin beter slaagt, kan de rol van de toezichthoudende inspectie beperkter zijn (proportionaliteit van het toezicht). De 'variëteit' in de titel van deze nota heeft betrekking op de waarneming dat in een samenleving met een hoge mate van variëteit

en mondigheid van burgers een grotere variëteit in het aanbod van het onderwijs past.

De verzelfstandigingsideologie heeft belangrijke institutionele gevolgen. Vanaf 1988 is de invoering van de lumpsumbekostiging gezien als een soort 'waterscheiding' in het bereiken van meer zelfstandigheid van scholen en deregulering. De huidige regering lijkt die doorbraak te gaan bereiken. Per 1 januari 2004 is een aantal *pilots* gestart en per 1 augustus 2006 is de invoering voor de gehele sector voorzien (OCenW 2004a). De ontwikkeling gaat gepaard met veranderingen in de *governance*. Een van de meest ingrijpende en meest in het oog springende aspecten is de bestuurlijke schaalvergroting en de overstap naar professioneel bestuur. Tussen 1997 en 2001 is het aantal besturen in het primair onderwijs gedaald van 2843 naar 1914, terwijl het aandeel besturen met tien scholen of meer is gegroeid van 5 naar 12 procent (OCenW 2002a).

Er zijn meerdere plannen voor nieuwe bestuurlijke constructies, die scholen de mogelijkheid bieden zelfstandig te blijven en toch samenwerking met andere te zoeken. Voorbeelden hiervan zijn de coöperatie (Hooge et al. 2001), het franchisemodel (Scholtes et al. 2002) en de maatschap (Rinnooy Kan et al. 2000). Schoolbesturen maken de omslag van een uitvoerend bestuur naar een beleidsvormend of toezichthoudend bestuur en de invoering van een zogeheten 'bovenschools management', dat voor de succesvolle invoering van lumpsum-bekostiging veelal als essentieel wordt ervaren. In het verlengde hiervan vindt aanpassing plaats van besluitvormingsstructuren op schoolniveau en bovenschools niveau, de medezeggenschap op schoolniveau en bovenschools niveau, de (meervoudige publieke) verantwoording en decentralisatie van arbeidsvoorwaarden. Als een van de laatste vormen van maatschappelijke dienstverlening neemt het primair onderwijs gaandeweg afscheid van het klassieke model van participatief bestuur vanuit de eigen gemeenschap (in veel gevallen door ouders) voor een kleinschalige voorziening, zij het dat de discussie hierover nog niet voltooid is (Commissie-Strikwerda 2004; Hooge 2004). Uit het oogpunt van 'identiteit' van de sector, het 'gezicht' naar de samenleving is dat een belangrijke vaststelling.

De veranderingen hebben het beeld niet kunnen wegnemen dat scholen worden overladen met regelgeving en daarom niet de ruimte hebben om met alternatieve, vernieuwende initiatieven te komen. De bewindslieden van het tweede kabinet-Kok, Hermans en Adelmund, propageren in hun onderwijsbeleidsbrieven 'ondernemerschap' in het onderwijs en zeggen daarvoor de ruimte te willen bieden. Dit vormt onder meer de basis voor experimenten met 'initiatiefrijke scholen', die in 2001 van start gaan. In totaal krijgen 33 scholen in het primair en voortgezet onderwijs de ruimte om zelf met ideeën te komen en in *pilots* te experimenteren met meer eigen ruimte voor onderwijskundige inrichting, personeelsbeleid en bekostiging en voor het opruimen van 'chagrijnregelgeving'. Er komen duidelijke wensen naar voren voor minder regels op het gebied van onderwijskundige inrichting, personeelsbeleid en financiering (OCenW 2002b). En toch herhaalt het

jongste regeerakkoord opnieuw de parafrasen die al twintig jaar vertrouwd klinken: vermindering van bureaucratie en overhead, bundeling en decentralisatie van schoolbudgetten naar de scholen, beleidsvrijheid voor de scholen en meer verantwoording door de scholen naar ouders en samenleving.

Het recent uitgebrachte beleidsdocument *Koers primair onderwijs* (OCenW 2004b) heeft als motto meegekregen 'Ruimte voor de school'. Het beleidsdocument is onder meer gebaseerd op gesprekken met vele betrokkenen in het onderwijs. Volgens de nota bevestigen deze interviews dat mensen in de scholen het gevoel hebben dat hun professionaliteit dreigt onder te sneeuwen in het woud van centraal opgelegde regels. De nota streeft daarom naar meer beleidsruimte voor de school, opdat zij kan werken aan:

- onderwijs dat kinderen een optimale start geeft om uiteindelijk als volwaardige democratische burger in onze samenleving te kunnen functioneren; de school speelt daarbij in op maatschappelijke ontwikkelingen;
- onderwijskundige profilering, vernieuwing van onderop en scholen die van elkaar leren;
- de school als eigentijdse en professionele organisatie;
- goede relaties met leerlingen en hun ouders en aandacht voor burgerschap;
- onderwijs op maat voor iedere leerling, met extra aandacht voor de leerlingen die dit nodig hebben vanwege bepaalde achterstanden, individueel bepaalde leerstoornissen of handicaps.

Maar de vraag blijft wat er nu in werkelijkheid verandert en niet verandert. Vermindert de regeldruk daadwerkelijk? En als de regeldruk afneemt, vermindert dan ook de bestuurslast van scholen en instellingen? De opsomming in *Koers primair onderwijs* doet vermoeden dat scholen het de komende tijd heel druk krijgen…

BETEKENIS VOOR DE LOGICA'S

Provisielogica. Na de 'sociale' jaren zeventig komt in de jaren tachtig en negentig de aandacht voor kwaliteit en resultaatgerichtheid op de voorgrond te staan. Er is sprake van institutionele integratie en repertoireverbreding: de opvatting dat scholen 'maatwerk' aan een breed gevarieerde groep leerlingen moeten kunnen bieden, wint aan betekenis. Het kleuteronderwijs en het lager onderwijs integreren tot de basisschool en kinderen uit het speciaal onderwijs moeten weer zoveel mogelijk in het gewone basisonderwijs worden opgenomen. Het beroep van onderwijzer – leraar basisonderwijs – wordt achtervolgd door discussies over 'aantrekkelijkheid', 'statusdaling' en werkloosheid. Naderhand gaat het weer over tekorten aan personeel. Het gesloten beroep en de professionele autonomie beginnen plaats te maken voor een beroepsbeeld waarbij leraren in teams gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen. Deze onderwijskundige veranderingen worden mede veroorzaakt door de opkomst van ICT en andere opvattingen over hoe kinderen het beste leren. De leraar is niet langer degene die kennis overdraagt, maar een professionele begeleider van het actieve leren door kinderen.

Vraaglogica. De positie van de vragende partijen wordt versterkt. Scholen worden verplicht om toetsbare informatie te verstrekken over visie en intenties, het functioneren van de school en de resultaten. Ouders moeten kunnen kiezen en invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken op school. De verplichting tot de instelling van een klachtencommissie op schoolniveau en de aanpassing van de medezeggenschapswet vormen onderdeel van de ontwikkeling. Overheden (landelijk, gemeentelijk) komen meer in de positie van vragende partij door aanscherping van de resultaatgerichtheid en de verplichte verantwoording, bijvoorbeeld over de achterstandsgelden. Omgekeerd wordt de verzelfstandigde school zelf meer expliciet in de positie van een vragende partij gebracht, zoals op het gebied van de onderwijsverzorging.

Institutionele logica. Vanaf de jaren tachtig staat de institutionele ontwikkeling in het teken van deregulering en vergroting van het beleidsvoerend vermogen van de scholen. In een later stadium wordt van scholen 'ondernemerschap' bij de uitvoering van hun publieke taak verwacht. Niet de overheid maar de scholen worden verantwoordelijk gesteld voor de kwaliteit en het reilen en zeilen op de school. Voorschrijvende regelgeving maakt plaats voor een combinatie van resultaatgerichtheid en bestedingsvrijheid, en uiteindelijk voor de invoering van lumpsumbekostiging. De besturen worden 'werkgever' met verantwoordelijkheid voor een integraal personeelsbeleid. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met bestuurlijke schaalvergroting, professionalisering van leiderschap en bestuur (*governance*). Daardoor gaan openbare en bijzondere scholen bestuurlijk sterker op elkaar lijken.

6.3 SCHETS VAN HET BEROEPSONDERWIJS (EN DE VOLWASSENENEDUCATIE)

6.3.1 INLEIDING

De tweede case die in deze bijdrage wordt behandeld is het beroepsonderwijs. De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) benoemt de doelstellingen van het onderwijs en maakt daarin een onderscheid tussen educatie en beroepsonderwijs.

Educatie is gericht op het bevorderen van de persoonlijke ontwikkeling ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen op een manier die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen en bij maatschappelijke behoeften. Het is qua niveau begrensd doordat activiteiten op het niveau van hoger onderwijs zijn uitgesloten.

Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen waarvoor een beroepskwalificerende opleiding dienstig of vereist is. Het bevordert tevens de algemene vorming en persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot hun maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het

algemeen voortgezet onderwijs en het omvat niet het hoger onderwijs.[6] Hoewel in deze sectorstudie het accent op het beroepsonderwijs ligt, is de ontwikkeling daarvan niet los te zien van die van de educatie.

Het beroepsonderwijs dat onder de WEB valt, wordt verzorgd door de regionale opleidingencentra (ROC's), althans voorzover het bekostigd beroepsonderwijs betreft. In de WEB verwijst 'beroepsonderwijs' in feite naar de onderwijssoort die de samenvoeging is van meerdere onderwijssoorten, waaronder het middelbaar beroepsonderwijs, het kort middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen in één wettelijk kader met de volwasseneneducatie (dat eveneens uit meerdere componenten bestaat). De term staat dus voor een integratie van onderwijsvormen die eerst in afzonderlijke instellingen werden verzorgd en in afzonderlijke wettelijke kaders waren geregeld.

Het middelbaar beroepsonderwijs werd in de jaren zestig samen met het hoger en het lager beroepsonderwijs geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde het huidige mbo zich in eerste instantie als 'uitgebreid technisch onderwijs' en verwees 'middelbaar technisch onderwijs' nog naar de vormen van onderwijs die we momenteel kennen als hoger beroepsonderwijs. Dat was in de periode van de Wet op het nijverheidsonderwijs, die tussen 1919 en 1968 van kracht was.

Tabel 6.2 presenteert enkele kengetallen over het beroepsonderwijs.

Tabel 6.2 Basisgegevens van het beroepsonderwijs

Indicator	Omvang
Aantal deelnemers	469.000
Aantal personeelsleden (FTE's)	38.000
Aantal instellingen	61
Budget van de rijksoverheid	€ 2,678 miljard
Gemiddelde uitgaven per student	€ 6100

Bron: OC en W (2003)

6.3.2 TOT DE VROEGE JAREN TACHTIG

Schets van de ontwikkelingen

Met de vorming van de nationale eenheidsstaat aan het einde van de achttiende eeuw werd het gildenwezen als belangrijke ordenende structuur afgeschaft. Na een periode van twintig jaar strijd om herlegalisering verdween in 1818 de binnen de gilden gebruikelijke en strak geregelde onderwijsweg van leerling, gezel en meester definitief. In de daaropvolgende halve eeuw stelde het beroepsonderwijs niet veel voor. Er waren teken- en industriescholen die avondonderwijs verzorgden. Dat werd aangemoedigd in een aantal Koninklijke Besluiten (Goudswaard

1981). De druk op de overheid om zich er vergaander mee te bemoeien nam pas in de tweede helft van de negentiende eeuw toe. 'Middelbaar onderwijs' was in 1814 in de Grondwet geregeld, maar tussen 1814 en 1863 was er geen nadere wetgeving, zodat onduidelijk bleef wat eronder verstaan moest worden. Het gymnasium maakte als 'pretertiair' onderwijs deel uit van het hoger onderwijs. Voor meer utilitaire zaken als economie en techniek was daarin geen plaats en zeker niet voor louter als utilitair (en daarmee toch een beetje 'ordinair') geldend vakonderwijs.

De Middelbaar onderwijswet van 1863 stond daartussenin. Het hierin geregelde onderwijs diende de 'nijvere maatschappij', maar was niet louter utilitair. Thorbecke wilde naast de HBS alleen de Delftse Akademie als Polytechnische School opnemen in die wet. Hij zag het technisch onderwijs als utilitair onderwijs en dus vooral als een zaak van het bedrijfsleven en het particulier initiatief. Hier lag het institutionele begin van een diepe kloof in waardeoriëntaties tussen het beroepsonderwijs en het algemeen onderwijs (Van Rooij et al. 2000) die heden ten dage nog steeds doorwerkt in de maatschappelijke waardering voor de sector.

Onder maatschappelijke druk was het vanaf 1892 voor scholen mogelijk een rijkssubsidie te ontvangen voor vakonderwijs. In 1900 waren er naast de teken- en industriescholen in twintig plaatsen 'ambachtsscholen' ontstaan waar overdag les werd gegeven. De snelle groei, de gevoelde behoefte, de druk van werkgeverszijde en vanuit de scholen zelf leidden in 1919 tot de Wet op het nijverheidsonderwijs. De wet kende een gedecentraliseerde, flexibele planning, waarbij zeer veel werd overgelaten aan de school en het bedrijfsleven. Het betrof meestal parttime- en avondonderwijs in combinatie met beroepsuitoefening. Ook het leerlingwezen, bedoeld voor mensen in streken waar geen ambachtsscholen bestonden, had daarin een plaats (Idenburg 1964; Wolthuis 1999). De wettelijk geregelde 'landelijke organen', die mede werden bestuurd door de sociale partners uit de branche, waren de belichaming van de verantwoordelijkheid van het georganiseerde bedrijfsleven voor de inhoud van de praktijkcomponent.

In de periode tussen 1919 en de vroege jaren vijftig was er sprake van een toenemende centralisatie. Het nijverheidsonderwijs kreeg meer en meer het karakter van een heus 'subsysteem' en het werd financieel steeds meer afhankelijk van de staat (Wolthuis 1999). De centralisatie zette na de Tweede Wereldoorlog door als gevolg van de snelle industrialisatie en de geboortegolf. Een planmatige uitbreiding van de voorzieningen was vooral noodzakelijk in de technische en pedagogische opleidingen.

Gelijktijdig trad de eerste veralgemening van het curriculum op. De commissie-Goote uit 1948 bepleitte de invoering van een algemeen voorbereidend jaar in het technisch onderwijs en minister Rutten benadrukte het belang van algemene vorming en persoonlijkheidsontwikkeling in het technisch onderwijs. Goote was bovendien de 'uitvinder' van de UTS, de uitgebreid technische school, die bedoeld was als een schakelvoorziening om de groeiende kloof tussen het toen-

malige lager technisch onderwijs en middelbaar technisch onderwijs op te vullen. Die ontwikkeling vond plaats in de jaren vijftig en vroege jaren zestig (Van Rooij et al. 2000). Deze UTS'en werden de onmiddellijke voorlopers van het latere middelbaar beroepsonderwijs en weer later de ROC's.

De centralisering en verstatelijking kregen een forse impuls met de Mammoetwet uit 1963 (invoering vanaf 1968), waarbij het gehele secundaire onderwijs onder één Wet op het voortgezet onderwijs kwam te vallen. Het beroepsonderwijs kreeg een duidelijke structuur, een sterke geleding in richtingen en niveaus en een centrale planning van voorzieningen. Het werd strak opgedeeld in lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Het uitgebreid technisch onderwijs werd nu middelbaar (technisch) beroepsonderwijs en het middelbaar technisch onderwijs werd hoger (technisch) beroepsonderwijs. De Wet op het voortgezet onderwijs droeg sterk bij aan de ontwikkeling van collectief gedeelde opvattingen over de inrichting van het beroepsonderwijs en de middelen die daarvoor nodig waren. De wet moest immers worden uitgewerkt in detailregelingen voor alle verschillende onderwijssoorten.

In de zogenoemde Lochemse werkgroepen (weer onder leiding van Max Goote) was voor het eerst sprake van een systematisch overleg tussen het veld en het ministerie over de inhoud van het onderwijs en de soorten opleidingen (zie ook subpar. 6.2.3). Per schoolsoort werden opleidingsvereisten, eindtermen, lessentabellen, student-leraarratio's, enzovoort uitgewerkt. De wet was gericht op voltijds jeugdonderwijs; voor het leerlingwezen was geen plaats meer. De aparte Wet op het leerlingwezen was de formele afronding van een functietransformatie: voor de Tweede Wereldoorlog was het een eigenstandig alternatief voor de ambachtsschool (later lager beroepsonderwijs), maar daarna ontwikkelde het zich tot een vervolgopleiding en sinds de jaren zeventig weer tot een eigenstandig alternatief voor middelbaar voltijds beroepsonderwijs, waarmee het nu geïntegreerd is (zie verderop).

Aan het eind van de jaren vijftig stond (geformaliseerd) beroepsonderwijs voor jongens nagenoeg gelijk aan technisch onderwijs, naast het in belang afnemende landbouwonderwijs en het huishoud- en nijverheidsonderwijs voor meisjes. Met de groei van de tertiaire en quartaire sector in de jaren zestig en zeventig werd het aantal opleidingen op deze terreinen steeds groter: de ontwikkeling van het beroepsonderwijs volgde de voortschrijding van de economische activiteit en de groeiende complexiteit in het arbeidsbestel. Voor elk nieuw beroep ontstond een eigen opleiding, vaak in de vorm van een nieuwe voorziening ('school'). Door het bedrijfsleven (bedrijfsscholen), beroepsgroepen en ander particulier initiatief opgezette beroepsopleidingen kwamen terecht in het keurslijf van het bekostigde beroepsonderwijs, dat steeds verder verstatelijkte.

In het licht van de groeiende sociale mobiliteit en toenemende maatschappelijke complexiteit nam de aandacht voor de beroepskeuze sterk toe (Idenburg 1964). Daarom werd ook voor werkende jongeren algemene vorming wenselijk gevon-

den. Deze vorming, die zich richtte op arbeid en breder maatschappelijk functioneren, stond aanvankelijk tussen het schoolonderwijs en het jeugdwerk (welzijnswerk) in, maar kwam later terecht in de schoolcomponent van het leerlingwezen (het beroepsbegeleidend onderwijs).

Onder Van Kemenade werd dit versterkt in het kader van het zogeheten 'participatieonderwijs' als poging om het beroepsonderwijs te vernieuwen. Onder invloed van de groeiende jeugdwerkloosheid kwam hieruit de introductie van het 'kort middelbaar beroepsonderwijs' (kmbo) voort, in 1979 in een voltijdvariant en naderhand in een deeltijdvariant. Het inzakken van de deelname aan het leerlingwezen door de economische recessie gaf een belangrijke impuls aan het kmbo. Door de verlenging van de (volledige) leerplicht en de uitbreiding van het lager beroepsonderwijs met één jaar veranderde de deelnemerspopulatie. Vrijwillig participerende werkende jongeren maakten steeds meer plaats voor bijzondere doelgroepen met een gebrekkige vooropleiding en een slechte positie op de arbeidsmarkt: werkloze jongeren, vroegtijdige schoolverlaters, allochtone jongeren, randgroepenjongeren (OCenW 1999). Deze populatieverbreding werd van grote invloed op het toch al niet geweldige imago en het functioneren van het beroepsonderwijs.

Een andere markante en relevante ontwikkeling in de jaren zeventig was de opkomst van de volwasseneneducatie, aanvankelijk met een sterk tweedekanskarakter en gericht op persoonlijke ontplooiing, daarna met een steeds sterkere oriëntatie op economie en arbeidsmarkt. De Kaderwet volwasseneneducatie, aanvankelijk gegrondvest op persoonlijke en culturele ontwikkelingsidealen en sterk verweven met het welzijnsbeleid, kwam daardoor al spoedig in een heel ander perspectief te staan. Deze wending betekende dat beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in de loop van de jaren tachtig steeds nadrukkelijker op elkaar betrokken raakten.

BETEKENIS VOOR DE LOGICA'S

Provisielogica. Halverwege de negentiende eeuw ontstaan de ambachtsscholen en het nijverheidsonderwijs uit een behoefte aan professionele scholing van arbeidskrachten. Het onderwijs ontwikkelt zich dicht bij de praktijk en is direct gericht op de kennis en vaardigheden die daar worden gevraagd. Daarmee staat het tegelijkertijd veraf van de neohumanistische algemenevormingsidealen, die een belangrijke waarde vormen in het middelbaar en hoger onderwijs. Met de vorming van het institutionele raamwerk ontstaan er collectieve beelden over wat het beroepsonderwijs moet inhouden. Dat krijgt vooral profiel in de jaren vijftig. De algemenevormingscomponent wint aan belang en er voltrekt zich een omslag van 'opleiden' naar 'voorbereiden op een beroep'. De collectieve beelden over de relatie tussen opleiding en beroep, de opbouw en de inhoud van curricula bereiken hun hoogtepunt in de jaren zestig bij het opgaan van de Wet op het nijverheidsonderwijs in de Wet op het voortgezet onderwijs.

Vraaglogica. In de vraaglogica domineert aanvankelijk de filosofie van Thorbecke: beroepsonderwijs is een zaak voor het particulier initiatief en de overheid heeft er nauwelijks bemoeienis mee. In de eerste wettelijke regelingen domineert het bedrijfsleven als vrager naar 'opleidingen'. Daarna wordt deze vraagarticulatie steeds meer door de overheid zelf ter hand genomen als onderdeel van de maakbaarheidsgedachte: door planning van het aanbod van onderwijs moeten bepaalde maatschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd. De deelnemer maakt geen keuze voor een opleiding maar voor een beroep en de keuze van de opleiding is daarvan een instrumentele afgeleide.

Institutionele logica. Het beroepsonderwijs is de laatste grote onderwijssoort die wettelijk wordt geregeld en gesubsidieerd. Dat tekent de plaats ervan in het gehele institutionele bouwwerk van het onderwijs. De eerste ontwikkeling ervan is bovenal het gevolg van particulier initiatief. In de oorspronkelijke wetgeving wordt nog veel overgelaten aan de lokale omgeving, maar al spoedig neemt de greep van de nationale overheid toe. Na de Tweede Wereldoorlog worden de institutionele organisatie en planning gedomineerd door de bijdrage die zij aan de industrialisatie moeten leveren. Het beroepsonderwijs wordt steeds meer een integraal onderdeel van het onderwijssysteem en ondervindt de systeemdwang die daarvan uitgaat. Dit bereikt zijn hoogtepunt in de systematiek van de Wet op het voortgezet onderwijs (Mammoetwet). De bijna een-op-eenkoppeling tussen beroep en bedrijfstak enerzijds en opleiding anderzijds is terug te vinden in de aanbodstructuur: voor elk beroep bestaat een eigen opleiding in een eigen instituut.

6.3.3 VAN DE JAREN TACHTIG TOT DE INVOERING VAN DE WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS

Schets van de ontwikkelingen

Aan het eind van de jaren zeventig sloegen het economische tij en het politieke klimaat om. Deze omslag mondde spoedig uit in politiek-ideologische beschouwingen over het beroepsonderwijs. Het was het begin van een periode waarin meerdere rapporten verschenen over de koers die met het beroepsonderwijs moest worden ingeslagen. Het was bovendien een periode waarin bij overheid en instellingen de bestuurlijk-institutionele kwesties meer aandacht kregen dan de daadwerkelijke ontwikkeling van het primaire proces, al was die natuurlijk op de achtergrond wel steeds het uitgangspunt.

In het kader van de 'Heroverwegingsronden' verscheen in 1981 een rapport over de structuur van het beroepsonderwijs, getiteld *Duur van opleiding en scholing*, met daarachter een informele notitie 'Nu kiezen voor straks' (Heroverwegingen 1981). Die bijlage bepleitte een veel intensere relatie tussen opleiding en werk en wenste meer mogelijkheden om op jonge leeftijd te gaan werken zonder rechten op deelname aan onderwijs te verliezen. Deze bijlage werd naar eigen zeggen goed gelezen door de tijdens het eerste kabinet-Lubbers ingestelde commissie-Wagner voor het industriebeleid (1982), die constateerde dat de werelden van

onderwijs en bedrijfsleven van elkaar vervreemd waren geraakt (Commissie-Wagner 1983). Er moesten andere en betere mogelijkheden komen om leren en werken te combineren, met als doel de beide werelden dichter bij elkaar te brengen. In het rapport werd gepleit voor kortere opleidingsprogramma's en betere mogelijkheden voor 'om-, her- en bijscholing' en voor de integratie van leerlingwezen en beroepsonderwijs, samen met de voorzieningen voor volwassenen in één Wet op het beroepsonderwijs, waarvoor het bedrijfsleven medeverantwoordelijkheid moest krijgen. Het voorstel werd op dat moment door het ministerie van Onderwijs en de sociale partners overigens niet warm ontvangen tijdens een over dit onderwerp georganiseerd congres.

Maar belangrijker dan de concrete aanbevelingen waren de gesprekken in het 'Open Overleg Wagner' tussen onderwijsveld, overheid en bedrijfsleven. Daarin werd het klimaat van vervreemding geleidelijk weer in de richting van samenwerking omgebogen (Knippenberg en Van der Ham 1993). Een van de belangrijkste institutionele verworvenheden in dat kader was de inrichting van de Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven (BOOB's), waarin de ontwikkeling van profielen voor nieuwe opleidingen in het mbo haar plek kreeg.

Een ander groot rapport verscheen in 1991 als uitvloeisel van het regeerakkoord van het derde kabinet-Lubbers, namelijk dat van de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (Commissie-Rauwenhoff 1990). Uitgangspunt was de zelfstandige school, die in onderhandeling met arbeidsmarkt en overheid tot een aanbod kwam. De leerweg kreeg een afsluitende fase, die de overgang van school naar werk vormde. Het individu kreeg een grotere verantwoordelijkheid om goed gebruik te maken van het door de overheid gegarandeerde maar begrensde recht op bekostigd onderwijs (de commissie stelde daartoe een vouchersysteem voor). Volgens de commissie ontstond aldus "een zichzelf regulerend onderwijssysteem, waarbij de werking van het systeem zelf gericht is op een goede aansluiting tussen onderwijs-arbeid". Over zo'n 'leerrecht' in combinatie met plichten voor jongeren was in de jaren eraan voorafgaand al een hele discussie geweest in het kader van het zogeheten 'Jongerendossier': om een sluitende aanpak voor de jeugdwerkloosheid te realiseren, moesten zij leren of werken, maar niet passief genieten van een uitkering.

Een van de belangrijkste resultaten van het advies vormde het startkwalificatiebeleid: jongeren moesten ten minste met een startkwalificatie (eindniveau primair leerlingwezen/twee jaar mbo) het onderwijs verlaten. Degenen die nog niet over zo'n kwalificatie beschikten, moesten door alle betrokkenen – bedrijven, individuen, scholen en overheid – in de gelegenheid worden gesteld er alsnog een te halen. Dit principe werd vastgelegd in een gezamenlijke beginselverklaring van overheid en sociale partners, die bedoeld was als een gezamenlijk standpunt over het advies van de commissie-Rauwenhoff (OCenW 1991). Een andere aanbeveling was de zogeheten 'dualisering': een beroepsonderwijs waarin de relatie met de praktijk van het werken op een niet-vrijblijvende manier voor elke deelnemer vorm moest krijgen.

Deze rapporten kregen geleidelijk hun vertaling in de beleidsontwikkeling. De lijn van de commissie-Wagner werd vertaald in een akkoord in de Stichting van Arbeid (het zogeheten 'Sofitel-akkoord') over het openstellen van de publieke onderwijsinfrastructuur voor scholingsvragen uit het bedrijfsleven. Met de Wet contractactiviteiten kregen de scholen de mogelijkheid om contractactiviteiten in één organisatie met het bekostigd onderwijs uit te voeren en de opbrengsten hieruit zelf aan te wenden (Bronneman-Helmers 1992). Aldus kon een kruisbestuiving van de culturen van de school en van het bedrijfsleven plaatsvinden (Honingh 2002). Dat markeerde het begin van een ingewikkelde relatie tussen taken die met publiek geld werden uitgevoerd en taken die voor 'derden' werden verricht. Wat een maatschappelijk ondernemende instelling wel mocht en wat met publiek geld niet was toegestaan, zou een permanent gespreksthema worden.

Het onderwijsveld kwam in de jaren tachtig terecht in omvangrijke fusieoperaties. In de SVM-operatie ('sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs') werd gestreefd naar stroomlijning van het gefragmenteerde scholenbestand door de vorming van grotere instellingen met meer zelfstandigheid, lumpsumbekostiging, gedecentraliseerd personeelsbeleid en een eigen beleidsvoerend vermogen. Gedetailleerde plannings- en inrichtingsvoorschriften konden dan vervallen. De scholen konden het onderwijs veel meer naar eigen inzicht gaan inrichten. De 'sectorvorming' betekende dat opleidingen werden ondergebracht in vier grote 'sectoren': techniek; landbouw en natuurlijke omgeving (deze sector bleef in aparte scholen ressorteren onder het ministerie van Landbouw en Visserij); economie; dienstverlening en gezondheidszorg. Dat ging gepaard met versterking van het management door het bevoegde gezag de mogelijkheid te bieden wettelijke taken en bevoegdheden over te dragen aan centrale directies.

De tweede grote fusieoperatie vond plaats in de aanloop naar de WEB, die op 1 januari 1996 van kracht werd. In een *Hoofdlijnennotitie ROC's* uit november 1991 (een tweede versie in 1992) werd een ROC omschreven als een scholengemeenschap (instellingsgemeenschap) van alle deelterreinen van het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Dat was het startpunt van de tweede ronde in het fusieproces.

In de twee fusieoperaties (SVM en ROC-vorming) werden tezamen in een periode van zes jaar 400 mbo-scholen en 150 à 200 kleinere instellingen op het gebied van de volwasseneneducatie samengebracht in 40 à 50 ROC's (Van Wieringen 1996). Deze 'scholen' hadden in 1985 nog een omvang in de orde grootte van ten hoogste enkele honderden deelnemers, maar de ongeveer 40 ROC's kennen op dit moment een gemiddelde omvang van rond 10.000 leerlingen en de grootste zelfs in de orde van 20.000 à 30.000 leerlingen. Daardoor ontwikkelde zich een geheel andere relatie tussen de nationale overheid en het veld, tussen de instellingen onderling en tussen de instellingen en hun omgeving. De twee fusieoperaties leidden tot de stapsgewijze ontwikkeling van de Bve-Raad tot branche- en werkgeversorganisatie voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, tot

formele gesprekspartner voor de overheid en tot representant van de 'collectieve autonomie'.

Dat was in de periode nadat de Arbeidsvoorziening werd omgevormd tot het CBA en 28 RBA's. Het lag in de bedoeling om in elke RBA-regio één ROC te realiseren dat in zijn aansturing en financiering nauw met het RBA en andere partners in de regio zou worden verbonden. De kracht van dat concept zat dan in de verbinding van het RBA-werkgebied aan de invulling van de taakstelling van de instelling. In de uitvoering van de publieke taak werden de leerbehoeften van de regio uitgangpunt voor de nadere vormgeving van het aanbod.

Dit idee sloot nauw aan bij het (ideaal)model van de Amerikaanse *Community Colleges*, dat een aantal bestuurlijk betrokkenen voor ogen had. Het doorkruiste het in de politiek nog sterk aanwezige uitgangspunt dat confessioneel beroepsonderwijs op middelbaar niveau mogelijk moest blijven. Die optie impliceerde twee ROC's per RBA-regio, waarvan er één confessioneel zou zijn. Het proces van ROC-vorming bleef daardoor een verwaterde versie van de oorspronkelijke bedoelingen. Het vooronderstelde immers een strakke bestuurlijk-administratief gefundeerde regio-indeling en een nationale overheid die over de macht en legitimiteit beschikte om de instituties in het bestel volgens eigen inzichten te herschikken.

BETEKENIS VOOR DE LOGICA'S

Provisielogica. De fusieoperaties in het beroepsonderwijs staan in het teken van een geleidelijk veranderende provisielogica, waarin niet langer de identificatie met de bedrijfstak centraal staat, maar meer de mogelijke leerwegen die de deelnemer volgt. Het inzicht breekt door dat door samenvoeging van vele afzonderlijke opleidingen een andere organisatie van het onderwijs mogelijk wordt. Samenwerking en communicatie met het bedrijfsleven moeten gaan bijdragen aan een betere organisatie van het beroepsonderwijs, meer mogelijkheden om leren en werken te combineren en meer flexibiliteit in opleidings- en doorstroommogelijkheden.

Vraaglogica. Aansluitend op het voorgaande herleeft in deze periode de aandacht voor het arbeidsbestel als vragende partij bij het beroepsonderwijs. Deze wordt onder meer geïnstitutionaliseerd in de BOOB's en de mogelijkheid van contractonderwijs. Er is nadrukkelijke aandacht voor de Arbeidsvoorziening als vragende en vraagarticulerende partij. Daarnaast worden in deze periode voorstellen ontwikkeld voor de explicietere vormgeving van de rechten en plichten van de onderwijsdeelnemer, onder meer in de vorm van het vouchersysteem uit het rapport van de commissie-Rauwenhoff.

Institutionele logica. De institutionele logica ondergaat in deze periode een aantal belangrijke veranderingen door de in gang gezette verzelfstandigingen en fusies in grote instituties met een eigen huishouding. Dit roept tegelijkertijd de vraag op hoe de verzelfstandigde instellingen moeten worden gepositioneerd ten

opzichte van de regio en de vragende partijen daarbinnen. Een andere niet te onderschatten ontwikkeling is de vorming van de Bve-Raad als drager van het overleg tussen ministerie en veld. Dat maakt een geheel andere bestuurlijke relatie tussen instellingen en departement mogelijk.

6.3.4 SINDS DE INVOERING VAN DE WEB

Schets van de ontwikkelingen

De fusieoperatie en de invoering van de WEB in 1996 zijn van grote betekenis geweest voor de verdere ontwikkeling van het beroepsonderwijs. Zij betekenden de (juridische) integratie van het middelbaar beroepsonderwijs met het beroepsbegeleidend onderwijs (de schoolcomponent van het leerlingwezen), het deeltijd-mbo, het dag- en avondonderwijs voor volwassenen en de basiseducatie. De integratie van deze vormen van onderwijs en scholing moest bijdragen aan een hoger maatschappelijk rendement. Door de volwasseneneducatie erbij te betrekken, kon een soepelere en naadloze toeleiding naar de arbeidsmarkt worden bewerkstelligd, aldus de redenering.

Beide integraties zijn tot op heden maar gedeeltelijk totstandgekomen. De gedachte dat mbo en leerlingwezen zouden worden geïntegreerd in één institutioneel kader was destijds nog een brug te ver voor de sociale partners, die sterk hechtten aan het handhaven van een aparte structuur voor het leerlingwezen en de rol van de landelijke organen als hoofdverantwoordelijken voor het leerlingwezen (waarin de sociale partners bestuurlijk vertegenwoordigd waren). In de wet werd het institutionele onderscheid tussen de beide leerwegen daarom uiteindelijk gehandhaafd.[7]

De integratie tussen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is ook altijd een omstreden en tot op de dag van vandaag terugkerende kwestie gebleven. De institutionele regimes voor de volwasseneneducatie en het beroepsonderwijs zijn nog steeds zeer verschillend, onder meer door het verschil in financiering en vraagarticulatie, die voor de educatie via de gemeenten verloopt. De volwasseneneducatie is door de sterke verbondenheid met het grotestedenbeleid en de inburgering steeds meer in andere bestuurlijke invloedssferen terechtgekomen. Dat onderwerp wordt hier verder met rust gelaten.

Een verschil tussen de periode waarin de fusieoperaties en de ontwikkeling en invoering van de WEB plaatsvonden en de meer recente jaren is dat de aandacht weer wat meer lijkt te zijn verschoven naar de gewenste opbrengsten en innovatie van de praktijk van de dienstverlening zelf. Dat blijkt onder meer uit twee beleidsnotities, te weten *Beroepsonderwijs loont* (OCenW 2002c) en *Koers Bve 2* (OCenW 2004c), die voortborduren op de *Doorstroomagenda* van de commissie-Boekhoud (2001) en het rapport van de Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs (2001).

De beleidsnotities geven een schets van het belang van het beroepsonderwijs en de aanpassingen die daarin nodig zijn om het onderwijs een maximale bijdrage te

laten leveren aan de sociale en economische innovatie en de kenniseconomie, in het bijzonder de realisering van de doelstellingen van Lissabon. Een cultuuromslag moet worden bereikt: niet de instellingen maar de onderwijsloopbanen van de deelnemers moeten centraal komen te staan. Onderwijsinstellingen op verschillende niveaus van het beroepsonderwijs moeten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen, dwars door het stelsel heen. Gepleit wordt voor een open bestel met een herkenbare pedagogiek en didactiek voor het beroepsonderwijs: de constructivistische benadering. Dit houdt in dat leerlingen en studenten die minder goed uit de voeten kunnen met de cognitief-theoretische benadering van het schoolse onderwijs, op een andere manier tot leerprestaties worden gebracht. Langs een alternatieve, maar aan avo/vwo gelijkwaardige route door het beroepsonderwijs – de beroepskolom – moeten zij uiteindelijk het hoger onderwijs kunnen bereiken.

Een belangrijke component hierin is dat de werkomgeving wordt opgevat als een leeromgeving. Het gedachtegoed van de commissies-Wagner en -Rauwenhoff keert hier terug: "De aantrekkelijkheid van de beroepskolom neemt toe als er meer duale leerwegen komen met een stevige, herkenbare en onderwijskundige onderbouwing" (Ministerie van OCenW 2002c: 9). Programma's van opleidingen (in verschillende typen onderwijs) moeten worden geïntegreerd tot een gezamenlijke leerweg met tussentijdse kwalificatiemomenten (doorlopende leerwegen), waarbij het belang van de leerling centraal staat. Deze moet gemotiveerd blijven door het onderwijs steeds te laten aansluiten op zijn persoonlijke ontwikkeling. De leerroutes moeten daarom worden geflexibiliseerd. Het beroepsonderwijs leent zich aldus uitstekend voor een centrale rol in 'een leven lang leren'.

Belangrijke doelstellingen die met dit denken zijn verbonden, zijn het verminderen van de uitval in vmbo en mbo en het aanboren van een nieuwe opleidingsroute naar het hoger onderwijs. Deze benadering betekent bovendien dat er niet meer wordt geredeneerd vanuit het klassieke stramien beroepsvereisten (opleidingsvereisten (opleidingsprogramma en een vooronderstelde *a priori* beroepskeuze van jongeren. Veeleer wordt er vanuit een omgekeerde volgorde gedacht: belangstelling en mogelijkheden van de jongere (zoveel mogelijk op maat gestalte geven aan hierop aansluitende leer- en werkervaringen (ontwikkeling arbeidsidentiteit en leer- en werkloopbaan.

Dit streven begint zijn institutionele vertalingen te krijgen, onder meer op basis van herontwerptrajecten en samenwerkingsverbanden in de regio. De Onderwijsraad (2003a) heeft de gewenste institutionele veranderingen in kaart gebracht. Zij formuleert drie speerpunten om tot de gewenste versterking te komen, namelijk het vormgeven van maatwerktrajecten, het gezamenlijk vormgeven van leertrajecten door scholen en bedrijven en het aanleggen van verticale samenwerkingsverbanden tussen instellingen van vmbo, mbo en hbo. Hiervoor zijn aanpassingen nodig, met name "het wegnemen van belemmeringen" in regelgeving, structuur, examinering en bekostiging.

De aandacht voor samenwerking in de regio en de mogelijkheden daartoe worden opnieuw sterk tot uitdrukking gebracht in het recent verschenen rapport *Koers Bve 2* (OCenW 2004c), dat als motto meekreeg 'Het regionale netwerk aan zet'. Het stelt onder meer voor om een aantal hinderlijke regels te schrappen en meer ruimte te bieden voor alternatieve institutionele vormgeving en bovendien regionale variaties in de wet mogelijk te maken. Regionale netwerken van partijen en de daarin participerende instellingen worden uitgenodigd om hun ambities te formuleren en aan te geven welke condities nodig zijn om deze te realiseren, niet zozeer in termen van geld maar vooral in termen van minder regels. Daartegenover staan dan prestatieafspraken. Anders dan vaak gebruikelijk is in soortgelijke voorstellen, is het volgens het document niet de bedoeling om deze te koppelen aan bekostigingsparameters, maar aan bestuurlijke dialoog en informatie-instrumenten zoals *benchmarks*.

Tekstbox 6.2 Probleemgestuurd beroepsonderwijs

Het probleemgestuurd onderwijs gaat ervan uit dat mensen op basis van ervaringen hun eigen realiteit construeren. Door actieve informatieverwerking wordt nieuwe informatie geïntegreerd en gekoppeld aan al aanwezige kennis. Actief leren is daarmee sterk contextgebonden: de omstandigheden waarin iemand zich bevindt zijn sterk bepalend voor zijn leermogelijkheden. Ook het sociale aspect speelt hierin een belangrijke rol. In het beroepsonderwijs betekent dat: de integratie van vakken, het werken met casussen en probleemstellingen uit de beroepspraktijk die leerlingen of studenten zelf oplossen in groepen. Het is dus belangrijk dat niet de verschillende onderdelen en aspecten apart worden geleerd, maar dat zogeheten competenties worden verworven, waartoe alle vormen van kennis, vaardigheden en attitudeaspecten behoren in relatie tot elkaar en tot het beroep. Daarmee zijn de docenten ook niet langer meer docenten in de klassieke zin des woords, maar veel meer onderwijsbegeleiders die in teams werken.

Kenmerkend voor deze onderwijsvorm is het bottom-up- en netwerkkarakter van de innovatie. In de jaren negentig startten de afdeling Bouwkunde van het ROC Midden-Nederland en de opleidingen werktuigbouwkunde en elektrotechniek van het voormalige Randmeer College (thans Landstede) met experimenten. Dat was uit onvrede met het lage rendement, het oninteressante onderwijs en de onvoldoende competenties onder afgestudeerden. Steeds meer scholen en technische opleidingen hebben zich sinds die tijd aangesloten in pogingen om de krachten te bundelen en activiteiten op elkaar af te stemmen. Dit heeft in januari 2000 geleid tot de oprichting van de Stichting Consortium PGO en in samenwerking met AXIS tot het project 'Techniek maakt het'. De stichting stelt zich ten doel om de initiatieven op het gebied van PGO te bundelen, te verdiepen en te laten uitgroeien tot een nieuw didactisch concept voor het technisch beroepsonderwijs. Bovendien zijn er initiatieven genomen buiten het technisch onderwijs. Om een verantwoorde start te kunnen maken doorlopen medewerkers van scholen een scholingstraject waarbij personeel van al langer betrokken instellingen de scholing verzorgt in de vorm van trainingen voor begeleiding, teambuilding en management. Het voordeel daarvan is dat de soms heel concrete vragen en behoeften die daarbij opkomen ook weer meteen in de verdere ontwikkeling kunnen worden betrokken en bovendien een rol kunnen gaan spelen in meer fundamenteel onderzoek en beleidsontwikkeling. Deze werkwijze maakt het project ook tot een cascade: langer betrokken scholen

helpen de nieuwkomers op weg. Jonge leraren moesten aanvankelijk na afronding van hun opleiding meteen worden omgeschoold, omdat hun opleiding niet was toegesneden op het werken met probleemgestuurd onderwijs. Intussen moderniseren ook de lerarenopleidingen en wordt ernaar gestreefd om opleiding en ontwikkelingen in het werkveld van meet af aan te integreren.

Bron: www.pgotechniek.nl

De WEB werd aan de ene kant geïnspireerd door de eerder ontwikkelde Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, maar bevatte aan de andere kant nog stevige erfenissen uit de Wet op het voortgezet onderwijs. Dat was onder meer het geval op het gebied van het bestuursmodel van de instellingen. In de jaren na de totstandkoming van de WEB is voor de Bve-sector het proces op gang gekomen naar een andere regeling voor de *governance*, gebaseerd op het gedachtegoed van de *corporate governance* en de vertaling daarvan voor instellingen op het gebied van de zorg, woningcorporaties en het onderwijs, met bijbehorende principes van intern en extern toezicht, verantwoording en relaties met *stakeholders* (De Vijlder en Westerhuis 2002).

Als sluitstuk hiervan is in het tweede *Koers Bve* (OCenW 2004c) aangekondigd dat er in 2004 een Wetsvoorstel raden van toezicht wordt aangeboden aan de Tweede Kamer dat deze ontwikkelingen wettelijk moet verankeren. Nauw hiermee verbonden is de discussie over het eigenaarschap en de grenzen van het ondernemerschap van verzelfstandigde instellingen. Vanuit het beleid zijn deze instellingen in de afgelopen jaren min of meer heen en weer geslingerd tussen het paradigma van het marktdenken aan de ene kant en de vooronderstelling dat zij publieke instellingen zijn aan de andere kant (zie verder in subpar. 6.5.3).

BETEKENIS VOOR DE LOGICA'S

Provisielogica. In de gedachtevorming over de vormgeving van het aanbod komen maatwerk, aansluiting op de loopbaan en kenmerken van de onderwijsdeelnemer steeds meer centraal te staan. In projecten en experimenten proberen de instellingen hieraan gestalte te geven. Daarbij wordt over de grenzen van de instelling en de structurering in schoolsoorten heen gekeken: er moet sprake kunnen zijn van naadloze combinaties van leren en werken en van ontschotting tussen vmbo, mbo en hbo (doorlopende leerlijnen). De overheid zegt toe hiervoor de noodzakelijke condities te willen creëren. Verderop zal echter blijken dat dit streven tot grote spanningen leidt met de in het verleden vormgegeven logica's.

Vraaglogica. De aandacht voor het regionale netwerk als vragende partij neemt sterk toe. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de gedachte dat innovatie met het oog op de kennissamenleving vooral van onderaf gestalte moet krijgen en dat regionale verbanden hiervoor een belangrijke organisatorische voorwaarde zijn.

Institutionele logica. Na de totstandkoming van de WEB verschuift de aandacht naar de verdere invulling van de *governance* van de ontstane instellingen, hun relatie met de regionale omgeving, hun positie tussen publieke instelling en maatschappelijke onderneming en de spelregels waaronder dit ondernemerschap bedreven kan worden.

6.4 ANALYTISCH INTERMEZZO: DE VERBINDENDE PATRONEN TUSSEN PRIMAIR ONDERWIJS EN BEROEPSONDERWIJS

In de voorgaande paragrafen zijn de geschiedenissen en veranderingen in het primair onderwijs en het beroepsonderwijs beschouwd. Op een aantal punten bestaan belangrijke overeenkomsten tussen de beide sectoren, die min of meer representatief zijn voor de ontwikkeling van het onderwijs als geheel. Enkele belangrijke overeenkomsten komen in deze paragraaf aan de orde.

In beide sectoren is er sprake geweest van processen van differentiatie van vergaand gestandaardiseerde voorzieningen. Hiermee wordt bedoeld dat voor elk probleem of nieuw maatschappelijk fenomeen (zo men wil voor elke doelgroep) een eigen institutie is ingericht, met eigen (sub)logica's. Zo zagen we naast het gewoon lager onderwijs het kleuteronderwijs en een toenemend aantal vormen van buitengewoon onderwijs ontstaan. En in het beroepsonderwijs volgde de groei van het aantal opleidingen de ontwikkeling van nieuwe economische sectoren en beroepen, waarbij voor elk nieuw beroep of cluster van beroepen een nieuwe institutie werd ingericht.

Sinds de jaren zeventig is hierin geleidelijk een kentering gekomen. Die kentering komt erop neer dat niet langer de deelnemers worden 'gesorteerd' over de uiteenlopende voorzieningen met standaardaanbod, maar dat van de voorzieningen wordt verwacht dat zij zich met een breder repertoire aanpassen aan de specifieke behoeften en kenmerken van de deelnemer en de sociale omgeving, de vragers of cliënten. Verschijnselen als de brede school, netwerken van organisaties die gezamenlijk een onderling samenhangend dienstverleningstraject organiseren tot en met scholen die samen met bedrijven opleidingstrajecten voor jongeren proberen te organiseren, kunnen tot deze ontwikkeling worden gerekend.

De ontwikkeling gaat gepaard met institutionele en bestuurlijke fusies, schaalvergrotingen of verplichte vormen van samenwerking. Hierbij zijn meerdere mechanismen aan het werk geweest. Gedeeltelijk zijn zij juridisch afgedwongen. In andere gevallen heeft de overheid bewust condities gecreëerd die fusie, schaalvergroting of samenwerking aantrekkelijk of onvermijdelijk hebben gemaakt voor de betrokken partners. Ten slotte spelen strategische motieven en verwachtingen van de betrokken partners – aan te duiden als maatschappelijk ondernemerschap – vaak een rol bij in principe vrijwillig genomen besluiten. Men denke hierbij aan onzekerheden en verwachtingen over de eigen marktpositie, bestuurlijke en financiële vooruitzichten en mogelijkheden, maatschappelijke ontwikkelingen, verwachtingen over het optreden van de overheid en ideologische over-

wegingen. Zeker in het postleerplichtig onderwijs speelt hierbij niet zelden het aspect van internationalisering een rol.

Zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de instellingen heeft bij het streven naar deregulering en vergroting van het beleidsvoerende vermogen van scholen en instellingen, autonomievergroting of verzelfstandiging steeds een belangrijk motief gevormd. Vanaf de jaren tachtig is het de intentie geweest om centrale voorschriften over input en proces binnen de instellingen los te laten. Zij dienen hun eigen huishouding te regelen en vooral te letten op kwaliteit en resultaten (output). Dit laatste sluit overigens aan op maatschappelijke signalen in de afgelopen twintig jaar, waarin de burger en de media steeds kritischer zijn geworden over de effectieve en efficiënte besteding van belastinggeld en de dienstverlening aan de burger. Met uiteenlopende voorstellen en instrumenten is in de afgelopen jaren geprobeerd hieraan gestalte te geven, zoals voorstellen voor resultaatgerichte vormen van bekostiging, versterking van de verantwoording, kwaliteitsborging en externe kwaliteitsoordelen en nadruk op toezicht achteraf.

In de kluwen van ontwikkelingen is de positie van de professionals – leraren, docenten – en het niet-onderwijzend personeel aan belangrijke veranderingen onderhevig geweest. Daarbij is de klassieke professionele autonomie van de leraar steeds verder uitgehold en is de klassieke scheiding tussen onderwijzend en niet-onderwijzend personeel minder scherp geworden. Scholen en instellingen zijn nu bovendien bevolkt door mensen met andere deskundigheden, zoals ICT, management, personeelszaken en financiën, die voor de organisatie steeds belangrijker zijn geworden en die nieuwe randvoorwaarden en routines opleggen. In arbeidsvoorwaardelijk opzicht heeft de rechtspositie van de leraar als ambtenaar onder invloed van de decentralisatie en normalisatie van de werkgeversrol plaatsgemaakt voor een positie als werknemer met een CAO-regime dat in principe steeds minder afwijkt van het werknemerschap in de marktsector.

Zowel voor de publiekrechtelijke als voor de privaatrechtelijke verzelfstandigde scholen en instellingen hebben de ontwikkelingen aanleiding gegeven tot aandacht voor de *governance*. Voor de privaatrechtelijke instellingen geldt dat het klassieke stichtingen- of verenigingsmodel niet is toegesneden op het bestuur van de organisaties die in de afgelopen decennia zijn gevormd. Voor het bestuur van publiekrechtelijke instellingen (gemeenten of het rijk) geldt hetzelfde. Zij hebben plaatsgemaakt (of zijn bezig plaats te maken) voor *governance*-modellen die we kennen uit de marktsector, met een gemandateerd professioneel bestuur en een raad van toezicht. In bestuurlijk opzicht zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen daardoor steeds meer op elkaar gaan lijken en in het beroepsonderwijs zijn publiekrechtelijke instellingen zelfs helemaal verdwenen. In de terminologie en de ideologie keert dit terug: zowel de instellingen als de overheid omarmen veelal een notie van maatschappelijk ondernemerschap: zelfstandige, ondernemende instellingen met een maatschappelijke opdracht en overigens een van de marktsector afgeleide bedrijfsorganisatie.

Deze grote veranderingen zijn te beschouwen als algemene patronen die voor het gehele onderwijs gelden. Daarnaast vertonen deze ontwikkelingen, *mutatis mutandis*, belangrijke parallellen met die op andere terreinen van maatschappelijke dienstverlening, zoals de zorg en de huisvesting. Hierna zal op deze veranderingen en de spanningen die ze veroorzaken nader worden ingegaan bij de analyse van de drie logica's voor het onderwijs. Daarbij zullen op een aantal punten de verschillen tussen het primair onderwijs en het beroepsonderwijs aan het licht komen.

6.5 DE LOGICA'S VAN HET ONDERWIJS

6.5.1 PROVISIELOGICA

Eerder is gesproken over onderwijs als de sociale organisatie van leerprocessen. Vanaf de vorming van het nationaal onderwijssysteem is er sprake geweest van welomschreven opvattingen over hoe het onderwijs moest worden verzorgd, door wie en welke onderwerpen daarin behandeld moesten worden. De eerste nationale regelgeving bevatte hierover al uitspraken dan wel bevoegdheden voor het schooltoezicht om hierover nadere voorschriften te geven. Daarmee werd het onderwijs een van de vroegste en sterkst geïnstitutionaliseerde voorzieningen van wat later zou uitgroeien tot de verzorgingsstaat.

Leren vindt plaats in instituties die we (hoge)scholen, colleges, universiteiten, gymnasia noemen. De overdracht van kennis en vaardigheden vindt plaats via een individuele docent, leraar of onderwijzer, die een grote professionele autonomie kent. De vrijheid van onderwijs heeft daar niet veel aan afgedaan en is vooral een politieke vrijheid geweest, die in de praktijk nauwelijks heeft geleid tot wezenlijke variatie in de manier waarop het onderwijs is verzorgd. De institutionalisering en nationale beheersing van de structuur en verdeling van onderwijsmiddelen over groepen burgers is van groot belang geweest bij het genereren van een steeds hoger niveau van welvaart en een steeds beter leven voor een steeds groter deel van de bevolking (De Vijlder 1996).

In de vorm van ongeschreven regels en in de vorm van daadwerkelijke regulering zijn er voorschriften gekomen over aspecten als examens en diploma's als entreekaartjes voor posities in de samenleving, de opdeling in studiejaren, de tijdstippen waarop het onderwijs verzorgd wordt, de voorwaarden voor toelating tot opleidingen, de voorwaarden waaronder iemand onderwijzer mag zijn, enzovoort. Hierdoor heeft zich gaandeweg de fictie ontwikkeld dat leren zich eerst en vooral in die gereguleerde instituties voltrekt en dat het diploma dat mensen weten te bereiken binnen dat systeem, een adequate afspiegeling vormt van hun feitelijke competenties. Vroege pogingen om hiervoor alternatieven te ontwikkelen, zoals het montessori- en jenaplanonderwijs als onderdeel van de pedagogische vernieuwingsbeweging aan het begin van de vorige eeuw, hebben dit niet wezenlijk kunnen veranderen.

Anders dan bijvoorbeeld het welzijnswerk is er daarmee in het onderwijs sprake geweest van de ontwikkeling van een redelijk vastomlijnde productietechnologie en daarmee verbonden professionalisering van het onderwijzers- en docentenberoep. Deze productietechnologie van het onderwijssysteem en de daarmee verbonden diploma's zijn daardoor de maatstaf geworden waaraan zowat alles wat mensen in termen van cognitieve en manuele vaardigheden leren, kan worden afgemeten. Dat is een buitengewoon krachtig mechanisme geweest achter de ontwikkeling van de kennissamenleving en dat is het in vele opzichten overigens nog steeds.

Pas laat in de twintigste eeuw zijn we geleidelijk gaan ontdekken dat er alternatieven zijn voor dit 'schools jeugdonderwijs'. In de jaren zestig is dat onder meer tot uitdrukking gebracht met de term educatie. Dit begrip wordt gebruikt als een soort koepelbegrip voor een veel bredere categorie vormen van sociaal georganiseerd leren (onderwijs, scholing en vorming) en staat daarnaast model voor minder geïnstitutionaliseerde alternatieven voor het traditionele onderwijs, die in het verlengde liggen van internationaal opkomende concepten als *lifelong learning* (OESO) en *éducation permanente* (Unesco, Raad van Europa). Zij vormen de uitdrukking van een groeiende kritiek op het traditionele, zwaar geïnstitutionaliseerde 'jeugd'-onderwijs, de expansie en de kosten daarvan. Als zodanig is het nauw verbonden met de opkomst van de volwasseneneducatie en het tweedekansonderwijs.

De opkomst van het onderscheid tussen formeel leren en termen als 'informeel leren' of 'buitenschools leren' en 'elders verworven competenties' geeft aan dat de binding tussen de productietechnologie in het onderwijs en leren toch iets minder strak is dan als norm geldt. Bovendien is in de afgelopen decennia duidelijk geworden dat het verband tussen behaalde examens en diploma's (en de daarmee verbonden vooronderstelde competenties voor de toegang tot beroepen en functies) en de feitelijke competenties waarover de bezitters van de diploma's beschikken, veel minder strak is. Enkele internationaal vergelijkende studies, zoals de IALS-studie en de PISA-studie,[8] hebben eraan bijgedragen dat dit inzicht in bredere kring is doorgebroken.

Daarenboven hebben de opkomst van de nieuwe media, nieuwere inzichten over hoe mensen effectief leren en de zoektocht naar nieuwe manieren om de uitval terug te dringen en om het scholingsniveau van de bevolking nog verder te verhogen, ertoe geleid dat er in het afgelopen decennium nieuwe benaderingen zijn opgekomen onder benamingen als 'modus 2-leren', 'het nieuwe leren', 'paradigma b', enzovoort. Deze benaderingen betekenen zowel voor het funderend onderwijs als voor het postleerplichtig onderwijs een forse breuk met de klassieke productietechnologie van het onderwijs. Vrij recent nog heeft de Onderwijsraad (2003b) een verkenning en advies uitgebracht over dit onderwerp, waarin het volgende wordt vastgesteld:

- Bij het leren gaat het ten eerste om de verschuiving van het opdoen van losse kennis en vaardigheden naar het verwerven van levensbrede competenties.

Ten tweede gaat het om (het beter benutten van) het leren in verschillende contexten waarin wordt geleerd. Ten derde is er een gelijktijdige ontwikkeling naar individualiteit en verbondenheid in het leren (zowel maatwerk als samenwerkend leren). Daarbij is ook de balans tussen zelfsturing en externe sturing van de lerende van belang.

- De leraar heeft naast een kennisoverdragende en instruerende rol in toenemende mate ook een begeleidende, coachende rol én een rol als actieve ontwerper en arrangeur van leerprojecten. Behalve de leraar op school zijn er (in toenemende mate) verschillende andere actoren met een ondersteunende rol ten opzichte van de lerende, zowel binnen als buiten de school.
- Lerenden organiseren in zekere mate zelf hun leerloopbaan, meer of minder planmatig en gestructureerd en in meer of mindere mate ondersteund door leraren en anderen.

De Onderwijsraad adviseert daarom de voortzetting van het proces van deregulering en autonomievergroting op onderwijskundig vlak, zodat er meer ruimte ontstaat voor verschillen in onderwijskundig profiel. Verder adviseert de raad om ook andere wettelijke belemmeringen voor nieuwe typen leerarrangementen in kaart te brengen en op te heffen.

In alle soorten van onderwijs zijn op tal van plaatsen experimenten en projecten gaande die proberen aan deze nieuwe ontwikkelingen in de praktijk daadwerkelijk gestalte te geven. Ook de lerarenopleidingen, die een belangrijke rol vervullen in de socialisatie in het beroep, moeten in dat kader een stevige heroriëntatie ondergaan.

Een en ander maakt duidelijk dat de oude conventies (= ongeschreven regels) en de wijze van sturing met betrekking tot de productietechnologie in het onderwijs een belemmering kunnen vormen voor het bereiken van nationale politieke doelstellingen met betrekking tot de kenniseconomie en tegelijkertijd geen optimale diensten meer bewijzen aan de lerenden zelf. Tegelijkertijd laat het voorgaande zien dat het beleid en de praktijk zich in de afgelopen decennia op hoofdlijnen al in de desbetreffende richting hebben bewogen, hoe langzaam – soms te langzaam voor de een, maar te snel voor de ander – het misschien ook gaat en met alle kanttekeningen die daar verder bij te maken zouden zijn.

Tekstbox 6.3 Project Kenniscirculatie Drechtsteden

In de regio Drechtsteden zijn de institutionele blokkades in de kennisinfrastructuur onder meer aanleiding geweest voor bedrijfsleven en onderwijsinstellingen om het project Kenniscirculatie op te zetten. Uitgangspunt is het concept 'natuurlijk leren'. Het idee daarachter is dat een leerling op concrete bedrijfssituaties gebaseerde prestaties uitvoert die qua complexiteit voor hem geschikt zijn, die liggen op het terrein van de techniek waarop hij zich wil ontwikkelen en die bijdragen aan de competenties die voor hem op dat moment relevant zijn in zijn leerproces. De bedrijfspraktijk is vanaf het eerste schooljaar het uitgangspunt: een combinatie van leren en

werken. Het doorlopend leerbedrijf werkt aan het ontwikkelen van een ICT-ondersteunde leer- en werkomgeving voor technische opleidingen vmbo-mbo-hbo. Kern van het doorlopend leerbedrijf is dat gelijktijdig wordt gewerkt aan de ontwikkeling van competenties van het individu als aan concrete bedrijfsproducten door te werken aan realistische projecten binnen een bedrijfsmodel. De aandacht gaat niet alleen uit naar de ambachtelijke kant van het werk, maar ook naar de rijkheid aan rollen waarmee iemand in zijn werk te maken kan krijgen. Leerlingen worden gecoacht in hun ontwikkeling en de competenties die ze verwerven maken deel uit van hun portfolio. Op een virtueel kennisplein kunnen studenten, scholen en bedrijven kenniscirculatie organiseren. Het wordt mogelijk om de routes van de studenten te volgen, zodat scholen en bedrijven weten wie waar welke prestaties heeft uitgevoerd. Het project wil daarmee bijdragen aan de kenniseconomie door:

- schotten weg te nemen tussen de academische wereld en het beroepsonderwijs en tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven;
- doorlopende leerlijnen in de beroepskolom te creëren;
- de instroom in het (technisch) beroepsonderwijs te vergroten en de uitval te verminderen.

Bron: http://www.hetplatformberoepsonderwijs.nl/download/Kenniscirculatie.doc

6.5.2 VRAAGLOGICA

We kunnen ten minste vier vragende partijen in het onderwijs identificeren, die alle hun eigen motieven hebben en hun kanalen aanwenden om als vragende partij hun belangen voor het voetlicht te brengen:

- ouders en deelnemers, die vanuit louter individuele belangen om directe, individuele diensten van scholen en instellingen vragen;
- individuele burgers (los van een mogelijke rol als deelnemer), die een prettige leefomgeving willen en er om die reden belang bij hebben dat andere leden van hun samenlevingsverbanden worden gesocialiseerd in de kenmerken die bij die leefomgeving passen. Zij kunnen in dat kader een directe *stakeholder* zijn van een of meer scholen en instellingen in hun omgeving, dan wel hun belangen via politieke kanalen tot uitdrukking brengen;
- bedrijven en andere arbeidsorganisaties, die belang hebben bij voldoende en zo goed mogelijk opgeleid personeel tegen zo gering mogelijke kosten voor hun organisatie. Hiervoor geldt de mogelijkheid van de individuele relatie met een of meer instellingen of de weg van belangenvertegenwoordiging in de richting van de politiek;
- overheden en politici, die zich tegenover hun burgers en achterbannen moeten legitimeren voor hun handelen en hun prestaties, waarin kennis, onderwijs en innovatie tegenwoordig een belangrijke rol vervullen en op grond daarvan hun beleid vormgeven in de richting van onderwijsinstellingen, andere overheden en de hiervoor genoemde vragende partijen.

Waar komt deze meervoudige vraag vandaan en met welk motief? Daarop is geen eenduidig antwoord te geven. In ieder geval speelt de ontstaansgeschiedenis van het onderwijs een belangrijke rol. De gegoede burgers waren ooit in staat om privé in hun behoefte aan onderricht en opvoeding voor hun kinderen te voor-

zien en drongen vooral uit eigenbelang en angst voor pauperisme aan op een rol van de overheid in de organisatie en financiering van het 'volks'-onderwijs. Het hoger onderwijs werd ooit geregeld en (mee)gefinancierd voor de vorming van de maatschappelijke elite en de voorbereiding en selectie op functies in het staatsapparaat. In de daaropvolgende perioden heeft een niet-transparante en steeds veranderende mix van sociale, economische, culturele, geopolitieke en politiek-strategische motieven en belangen aanleiding gegeven tot financiering en regulering van onderwijsactiviteiten en continuering, aanpassing of – in spaarzame gevallen – beëindiging daarvan. Deze gang van zaken is onderdeel geweest van een moderniseringsproces waarin kennis en excellentie in competenties een steeds belangrijkere rol zijn gaan vervullen.

Dat heeft twee gevolgen gehad. Het eerste gevolg is dat 'mee kunnen komen' in het leerplichtig onderwijs en succes in het postleerplichtig onderwijs steeds nadrukkelijker een noodzakelijke, zelfs niet eens meer altijd voldoende, voorwaarde voor toegang tot het goede leven vormen. Daarmee is het privé-belang van onderwijs voor veel ouders en deelnemers sterk geïntensiveerd en daarmee de neiging om steeds kritischer als vragende partij op te treden en steeds meer van de school te vragen en te verwachten. De hedendaagse, beter opgeleide ouders zijn bovendien veel beter in staat hun *voice* jegens de school te laten gelden dan de ongeschoolde bevolking van de negentiende eeuw. Omgekeerd betekent het dat degenen die ervaren geen enkel uitzicht (meer) te hebben op succes en waardering in of via het onderwijs, er hun interesse in verliezen.

Het tweede gevolg is dat bedrijven, steden, landen en economische regio's (subnationaal en supranationaal) grote belangen voor zichzelf zien bij een goed opgeleide bevolking en kennisontwikkeling. Zij zullen elk middel aangrijpen om die te bevorderen. De perfecte illustratie daarvan zijn de torenhoge ambities op kennisgebied die de Europese Unie tot uitdrukking heeft gebracht in de Lissabon-doelstellingen en de dynamiek die deze tussen en binnen de lidstaten heeft gegenereerd.[9]

In historisch perspectief is de kennisintensivering gepaard gegaan met een belangenintensivering: nog steeds dezelfde partijen als in de achttiende en negentiende eeuw zijn belanghebbende bij het onderwijs, maar in onderlinge wisselwerking zijn deze belangen steeds intensiever geworden; zij worden steeds explicieter en in meer economische termen gearticuleerd. Deze belangenintensivering heeft belangrijke gevolgen voor de ontwikkeling van de interacties tussen scholen en instellingen enerzijds en de vragende partijen anderzijds. Dit laatste geldt ook voor de spanningen en coalities tussen de vragende partijen onderling, die grote belangen hebben, die niet per se gelijkgericht zijn.

Niet zelden zijn er spanningen tussen de belangen van deze verschillende vragende partijen en niet zelden vervullen mensen meer dan één rol. De definitie van goed onderwijs vanuit de individuele deelnemer kan op gespannen voet staan met die van de burger of de politiek vertegenwoordiger. Het is voorgeko-

men dat politici van een partij die pleit voor geïntegreerd of gelijkheidbevorderend onderwijs, met volstrekt legitieme argumenten in hun rol als ouder hun eigen kind naar een 'witte school' of een internationale topuniversiteit hebben gestuurd. Individuele ouders kunnen in hun rol als burger belang hebben bij integratie en in hun rol als ouder juist belang hebben bij het handhaven van de vrijheid van schoolkeuze, terwijl allochtone groepen om even legitieme redenen juist sterk kunnen hechten aan een gemeentelijk spreidingsbeleid in het belang van de ontwikkeling van juist hún kinderen (zie bijvoorbeeld Karsten et al. 2002).

Bovendien kunnen ouders en deelnemers in hun relatie tot de individuele school of instelling meerdere rollen vervullen, die onderling niet altijd spanningsloos zijn. Bronneman-Helmers (1999) maakt een onderscheid tussen vier verschillende visies op de rol van ouders. Een eerste, uit de vrijheid van onderwijs voortvloeiende rol, is die van constituent: stichter en instandhouder van (bijzondere) scholen. Via participatie in het bestuur kunnen ouders invloed uitoefenen op het schoolbeleid. Daarnaast is er de rol als cliënt. Deze vloeit voort uit de wens om scholen te zien als professionele organisaties met leraren als deskundigen, die volgens een professionele standaard horen te werken, vergelijkbaar met het cliëntmodel in de zorgsector.

Verder worden ouders in toenemende mate als consumenten gezien en van scholen wordt verwacht dat zij rekening houden met de wensen van de consument. Deze consument moet over betrouwbare informatie kunnen beschikken over wat de school belooft en de resultaten die ze bereikt, om op grond daarvan een gefundeerde keuze te kunnen maken. Een afgeleide variant hiervan is de ouders als contractpartner van de school, waarin de wederzijdse rechten en plichten schriftelijk worden vastgelegd. Ten slotte is er de rol van ouders als deelnemers in de schoolgemeenschap, eventueel met een bepaalde taak binnen de school zoals die van voorleesmoeder, en samen met de school verantwoordelijk voor de opvoeding.

In het reguleren en instrumenteren van de betrekkingen tussen school en ouders hanteren de landelijke en gemeentelijke overheden deze verschillende visies op de rol van ouders naast en door elkaar, aldus Bronneman-Helmers. Overigens geldt dat ook voor de opstelling van ouders, deelnemers en scholen zelf: zij kunnen daarin zeer verschillend zijn, meerdere rollen naast elkaar hanteren en een voorkeur ontwikkelen om zich volgens de ene of de andere rol op te stellen tegenover elkaar. *Koers primair onderwijs* (OCenW 2004b) concludeert dat het vormgeven van de relatie tussen ouders en de school maatwerk is waarvoor niet één eenduidig recept te geven is.

Het gevolg daarvan is dat van bovenaf opgelegde structuurmodellen met wettelijk vastgelegde rechten en bevoegdheden, zoals medezeggenschapsraden, deelnemersraden of *stakeholders*-raden niet zelden goed functioneren in een beperkt deel van de instellingen en in veel andere gevallen vooral dienen voor de cognitieve legitimering van de handelwijze van het instellingsbestuur. Daarmee

is overigens niet gezegd dat de overheid een *laissez-faire*-houding kan aannemen in het bewaken van het evenwicht in de rechtsbetrekkingen tussen instelling en deelnemers. Wel betekent het in elk geval dat geen van de afzonderlijk onderscheiden rollen eenzijdig en ideaaltypisch tot uitgangspunt van beleid kan worden genomen. Het zal steeds gaan om het hanteerbaar houden van de verschillende hierboven onderkende spanningen die zich manifesteren in het maatschappelijk ontwikkelingsproces. Een soort langetermijn-'eigenbeweging' daarin lijkt te zijn dat de relaties tussen de vragende partijen onderling en vis-à-vis de aanbieders een explicieter (contract)karakter krijgen (De Vijlder 2003).

In het beroepsonderwijs liggen de accenten in een aantal opzichten anders dan in het basisonderwijs. De deelnemers zijn vaak niet meer leerplichtig en overwegend (bijna) volwassen, zij zijn zelf aanspreekbaar op hun gedrag en keuzen. Er wordt een duidelijke rol gezien voor werkgevers als vragende partij. We hebben gezien dat de afgelopen jaren de verhoudingen tussen deze vragende partijen aan veranderingen onderhevig zijn geweest. Dit hangt mede samen met de ontwikkelingen in de provisielogica en in de institutionele logica.

In de provisielogica is er een ontwikkeling geweest die het noodzakelijk maakt om de leerweg, uiteindelijk altijd gericht op het verwerven van de competenties voor een beroep of functie in het arbeidsbestel, meer op maat te ontwikkelen. In de institutionele logica is de centrale planning van opleiding vergaand vervangen door planning en ontwikkeling van het aanbod door de instellingen zelf. Beide in combinatie hebben nogal wat gevolgen voor de manier waarop werkgevers hun invloed op het opleidingenaanbod kunnen doen gelden, namelijk minder via de landelijke lijn en meer in de directe samenwerking met instellingen en met andere partijen in het regionale netwerk. Voor instellingen betekent dat op hun beurt dat ze hun doelstellingen op opleidingsgebied meer zelf formuleren, daarvoor draagvlak zoeken bij de *stakeholders* in de voor hen relevante omgeving en zich ook tegenover die omgeving verantwoorden over bereikte resultaten (De Vijlder en Westerhuis 2002).

Ook de relatie tussen deelnemer en instelling is geen constante. Aangezien de overheid steeds nadrukkelijker is gaan sturen op de resultaten van de instellingen, is er de afgelopen jaren een discussie ontstaan over de vraag in welke mate de instelling verantwoordelijkheid kan dragen voor de resultaten als het haar ontbreekt aan instrumenten om ook de deelnemers aan hun verplichtingen en verantwoordelijkheden voor het bereiken van resultaten te houden. De wijze waarop die grotere verantwoordelijkheid dan ingevuld moet worden is een lastige kwestie, omdat men tegelijkertijd wil voorkomen dat er barrières worden opgeworpen voor het deel van de populatie dat toch al beperkt gekwalificeerd is. De enige daadwerkelijke versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer heeft tegelijkertijd veel weerstand en vragen opgeroepen, namelijk de invoering van een prestatiebeurs[10] voor deelnemers van achttien jaar en ouder op de niveaus 3 en 4 van de voltijdse opleidingen.

Belangrijker dan deze technicalia in de studiefinanciering is een andere ontwikkeling, die op den duur grote gevolgen kan krijgen voor de gehele marktorganisatie in vooral het postleerplichtig onderwijs. Nu het standaardaanbod plaatsmaakt voor maatwerk en individuele leerroutes, ontstaat er ook behoefte aan begeleiding van deelnemers in de ontwikkeling van hun loopbaan in de vorm van personen of organisaties die het individu helpen om de juiste keuzen te maken en zijn vraag te articuleren. Met andere woorden, naast het aanbieden van onderwijs wordt het articuleren van leerbehoeften en het organiseren van het leerarrangement steeds belangrijker: de functie van meedenken met de deelnemer vanuit diens (langetermijn)belang.

Dit opgeteld bij het met publieke financiering verbonden publieke belang illustreert dat er in het onderwijs nooit sprake kan zijn van een simpel vrager-dienstverlenerschema. Zolang er publiek geld in het geding is en zolang er asymmetrie bestaat in de relatie tussen de instelling en de deelnemer, zal er behoefte bestaan aan een arrangement waarin de deelnemer wordt geholpen met het maken van zijn keuzen en het publieke belang ondanks die keuzeruimte op de ene of de andere manier wordt geborgd. Of de geldstroom nu loopt via de aanbodlijn of via de vragerlijn is daarvoor van ondergeschikt belang.

In het voorgaande is al even aan bod gekomen dat de verzelfstandiging met zich mee heeft gebracht dat de overheid zich nadrukkelijker als vragende partij in de richting van de scholen en instellingen is gaan manifesteren. Dat is bij de ROC's bijvoorbeeld zeer duidelijk zichtbaar op het gebied van de volwasseneneducatie, waar de gemeente met een educatiebudget in de rol van vragende partij zit, en waar de ontwikkeling zich steeds meer in de richting van open aanbesteding (in plaats van gedwongen winkelnering bij de ROC's) beweegt. Maar ook in het beroepsonderwijs en het primair onderwijs (en de andere onderwijssoorten) zien we elementen in de besturing sluipen die zijn gebaseerd op de vooronderstelling dat de instellingen een prestatie, product of gespecificeerde dienst aan de centrale overheid leveren.

Nog afgezien van de vraag wat dit betekent voor het publieke gezicht van de instelling, is dat bepaald niet zonder problemen. Een van de grootste problemen daarvan is dat deze outputmaten vaak betrekking hebben op de outputs van de instellingen en niet op de outcomes in de vorm van de uiteindelijke maatschappelijke effecten. Noodzakelijkerwijs zullen instellingen zich gaan richten op het bereiken van deze prestatiematen, terwijl deze niet altijd tot de gewenste maatschappelijke uitkomsten leiden. Onder de institutionele logica (subpar. 6.5.3) wordt dat verder uitgewerkt.

Al met al plaatsen deze ontwikkelingen verzelfstandigde instellingen onder druk: meerdere vragende partijen vanuit de samenleving stellen, niet zelden moeilijk verenigbare, eisen aan scholen en instellingen en de daarin werkende professionals, die hen voor moeilijke afwegingsvragen stellen. Afwegingsvragen die in

hun essentie meestal een politiek karakter hebben.[11] Het gaat immers om een afruil in de aanwending van met publiek geld gefinancierde middelen tussen meerdere prioriteiten (zie De Vijlder 2003). Dat is niet erg zolang scholen en instellingen over de instrumenten beschikken om grenzen te trekken in wat er in alle redelijkheid van hen mag worden gevraagd. Een voorbeeld hiervan is dat de school over de middelen moet beschikken om de neiging van ouders om steeds meer opvoedende taken of zelfs het verstrekken van een ontbijt op de school af te wentelen, zonder dat die daarvoor over de middelen beschikt.

6.5.3 INSTITUTIONELE LOGICA

Een fundamenteel kenmerk van de institutionele logica in het onderwijs (en trouwens op vrijwel alle terreinen van de maatschappelijke dienstverlening) is dat de staat direct stuurt op (taak)organisaties die een maatschappelijke taak opgelegd hebben gekregen, om langs die weg bepaalde maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Lange tijd was die relatie gebaseerd op loyaliteit aan algemeen aanvaarde morele standaarden, die grotendeels via de kanalen van de verzuilde samenleving werden gecommuniceerd. Vanaf de jaren zeventig is daarin verandering gekomen en heeft zich een ontwikkeling in gang gezet waarbij de besturing van scholen en instellingen meer en meer gebaseerd is op de werking van *incentives* (in plaats van morele standaard en loyaliteit) en uitlokking (in plaats van gebod).

Meer en meer worden scholen en instellingen beschouwd (en zo beschouwen ze ook zichzelf) als zelfstandige bestuurlijke en economische eenheden met een eigen beleid en niet automatisch loyaal aan de overheid. Men zou kunnen zeggen dat er een zekere horizontalisering in de betrekkingen tussen de nationale overheid en de instituties binnen de nationale staat is opgetreden. Onder invloed van dit proces hebben zich op het onderwijsterrein verschillende vragen en spanningen in de institutionele logica ontwikkeld, die zich in alle deelsectoren op eigen wijze manifesteren.

Vraagsturing en aanbodsturing

We hebben hiervoor gezien dat bij de vorming van het nationale onderwijssysteem de inrichting, financiering en aansturing van aanbiedende partijen de dominante bestuurslijn zijn geworden. Door deze handelwijze heeft de overheid een krachtig instrument in handen om ontwikkelingen in de samenleving en het gedrag van burgers langs indirecte weg te beïnvloeden. Dat is de essentie van wat we tegenwoordig vaak benoemen als aanbodsturing. Dat wil niet zeggen dat aanbodsturing geen krachtige invloed kan hebben op de aard en de ontwikkeling van de vraag en het gedrag van de onderwijsvragenden (waarmee dan de deelnemer en eventueel zijn ouders worden bedoeld). Veel bepalingen in de aanbodwetgeving leggen juist op een strakke manier de rechtsbetrekkingen tussen instelling en deelnemer vast en daarmee ook die tussen deelnemer en overheid. Men zou kunnen zeggen dat het leerrecht, de aard en de omvang van de aanspraken die elke individuele burger kan maken op (overwegend) door de over-

heid bekostigd onderwijs, impliciet zijn vastgelegd in de wetgeving voor de afzonderlijke deelsectoren.

Met de ontwikkelingen die hiervoor onder de provisielogica en de vraaglogica zijn beschreven, is de roep om een andere vorm van sturing – vraagsturing – de afgelopen jaren aangezwollen. Deze roep is verder versterkt onder invloed van de ideologie van en tendens naar marktwerking in de jaren negentig en de internationalisering (waaronder de tendens naar de vorming van Europese markten voor de onderhavige vormen van maatschappelijke dienstverlening). Dat laatste geldt vooral voor het hoger onderwijs en in iets mindere mate voor het beroepsonderwijs. Hoewel de ideologie van de marktwerking in bepaalde opzichten is verbleekt – onder meer onder invloed van mislukkingen en teleurstellingen – blijkt uit het voorgaande dat de maatschappelijke krachten in die richting allerminst minder geworden zijn. Integendeel: we zien in alle onderwijssectoren krachtige tendensen naar meer ruimte en flexibiliteit in de relatie tussen deelnemer en instelling en mogelijkheden om ook het leren in andere contexten, over de grenzen heen van de schoolsoort en van de omgeving van die ene instelling waarbij men ingeschreven is. De bestaande regelgeving en conventies maken dat lastig, zo niet onmogelijk, met als gevolg spanning en suboptimale dienstverlening.

Dat laatste wordt nog eens versterkt door de resultaatgerichtheid van de overheid. Hiervoor is gewezen op de tendens om ook de relatie tussen overheid en instellingen te beschouwen als een contractrelatie. In dat denken wordt de instelling dan gebonden aan toetsbare prestaties, die al dan niet van invloed zijn op het budgetniveau, het oordeel over de kwaliteit en het prestige van de instelling. Niet zelden worden hierbij prestatiematen gehanteerd die zijn afgeleid van de traditionele vooronderstellingen over het functioneren van het onderwijssysteem.

Een voorbeeld uit het beroepsonderwijs kan dit verduidelijken. In het meten en waarderen van prestaties bestaat in het beroepsonderwijs de neiging dit te doen op basis van rendement (behaalde diploma's/instroom). Dat is gebaseerd op de vooronderstellingen over een selectief onderwijssysteem met gestandaardiseerde opleidingen, waarin mensen kunnen slagen of zakken. Als de aanname echter is dat het onderwijs aan iedereen een leertraject op maat moet bieden dat gericht is op het verwerven van een volwaardige plaats in de samenleving (*outcome*), dan is de output in termen van rendement (behaalde diploma's) van ondergeschikt belang.

Zeker bij de bestrijding van maatschappelijke uitval op de lagere kwalificatieniveaus is het belangrijker om mensen binnenboord te houden dan hen per se aan een volledig diploma te helpen in een standaardopleiding. De definitie van uitval wordt dan een geheel andere: niet meer gekoppeld aan een gesloten beeld van een opleiding met een standaardopleidingsmodaliteit, maar aan de bereikte toegevoegde waarde in het leerproces van de deelnemer en het daarmee bereikte maatschappelijk effect.

Gesloten bestel en open competitiemodel

Een tweede onderwerp dat belangrijke raakvlakken met het vorige heeft, is de discussie over de ontwikkeling naar een meer open bestel. De discussie speelt vooral in het postleerplichtig onderwijs, beroeps- en hoger onderwijs. Zowel voor het hoger onderwijs als voor het beroepsonderwijs is de afgelopen jaren regelmatig, ook in overheidsdocumenten, betoogd dat de drempels voor nieuwe toetreders te hoog zijn. Dit zou de innovatie en de variëteit niet ten goede komen. In dat verband spreekt men dan over een gesloten bestel. Het bestel is in die zin gesloten dat er feitelijk een wetswijziging nodig is om een nieuwe instelling toe te laten. Tegenover dit gesloten bestel wordt het open bestel geplaatst. Hierin zijn de drempels voor nieuwe toetreders veel lager en is er sprake van een 'gelijk speelveld' voor alle aanbieders.

In de discussie worden deze twee voortdurend tegenover elkaar geplaatst. In feite gaat het om een discussie over abstracte ideaaltypen die in de praktijk nergens bestaan, maar die veel bestuurlijk stof doet opwaaien en vertroebelt waar het feitelijk om gaat. In feite gaat het namelijk om de vraag onder welke condities de (nationale) overheid bereid is om belastinggeld in te zetten voor onderwijsactiviteiten. Daarbij maakt het in principe niet uit of het belastinggeld 'technisch' via de aanbodkant of via de deelnemerskant aan deze activiteiten wordt uitgegeven.

Een belangrijke oorzaak van deze verwarrende discussie is dat in de regelgeving van het onderwijs zoals die zich heeft ontwikkeld, de ordening van het bestel (noem het in andere terminologie 'de ordening van de markt') en de condities waaronder de overheid bereid is om publiek geld aan onderwijsactiviteiten te besteden door elkaar gevlochten zitten. Sterker nog: voor de invoering van de lumpsumbekostiging en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden waren ook de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid hierin vervlochten. De overheid verdeelde immers lesuren en taakuren over scholen en nam in het zogeheten declaratiestelsel alle daaraan verbonden personeelskosten van ambtenaren voor haar rekening. Er werden voorzieningen, studierichtingen en scholen gepland en daarmee werd ook het bestel geordend.

Een deel van deze oude regelgeving is in de verzelfstandigingsbeweging van de afgelopen decennia afgeschaft, maar er is nooit nagedacht over nieuwe ordeningsregels. Een van de gevolgen daarvan is bijvoorbeeld een immer voortschrijdend fusieproces, waarin we een instelling de ene keer publieke instelling noemen en de andere keer betitelen als regionale monopolist, terwijl zij feitelijk geen van beide echt is. In een veld waarin de drempels voor de toelating van nieuwe instellingen hoog zijn, betekent dit een tendens, hoe geleidelijk ook, tot steeds verdere opschaling en concentratie van de bestaande spelers. De speelstijl is veranderd, maar de regels zijn er niet op aangepast. Hoe dan ook vergt dit een ander soort regelgeving en andere bestuurlijke verhoudingen dan met, zeg, zeshonderd schooltjes. We zien die processen overigens niet alleen in het onderwijs maar ook op andere terreinen van de maatschappelijke dienstverlening.

Vooruitlopend op het advies in de volgende paragraaf, lijkt het bovenstaande ervoor te pleiten om de abstracte discussie over open/gesloten bestel te laten voor wat zij is. Zinniger lijkt het om toe te werken naar een ontvlechting van de ordenende regels enerzijds en de regels voor de toelating tot publiek geld voor onderwijsactiviteiten anderzijds. Voor de ordenende regels kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij de al bestaande algemene ordenende regelgeving. In de zorgsector is die beweging al gaande. Wat dan overblijft, is een veel zuiverder te voeren discussie over de principes voor toelating, die in een generieke wet kunnen worden vastgelegd. In deze principes voor toelating worden de maatschappelijke doelen gerepresenteerd die met de publiek gefinancierde dienstverlening moeten worden bereikt. Elke aanbieder die toegelaten wil worden en die kan aantonen aan deze toelatingsprincipes te voldoen, wordt op grond van deze generieke regel toegelaten; met alle lusten en lasten die daarbij horen. Dát is de essentie van een open bestel.

6.5.4 EEN SPANNENDE RELATIE TUSSEN DE LOGICA'S

Deze sectorstudie is onderdeel van een vijftal die elk afzonderlijk en gezamenlijk bouwstenen aandragen waarop het WRR-advies is gebaseerd. Daarbij is het dus goed te bedenken dat de logica's binnen het onderwijs niet losstaan van die op andere terreinen. Er bestaan zowel synergieën als spanningen met de logica's op die andere terreinen. Ze maken gezamenlijk deel uit van een groter geheel dat we verzorgingsstaat plegen te noemen. De discussie over de logica's in het onderwijs en de zich hierin manifesterende spanningen is dus onderdeel van het bredere discours over het ene of het andere type verzorgingsstaat (voorzover de term staat in het huidige tijdsgewricht nog adequaat is).

In dat licht is het goed nog eens de inleiding van deze sectorstudie in herinnering te roepen. De logica's in het onderwijs gaan over de pacificatie tussen onderling rivaliserende maatschappelijke groepen, over de interpretatie van burgerschap in de zin van toelating als volwaardig lid tot het maatschappelijke leven, over de verdeling van mensen over maatschappelijke posities (*life chances*, entreekaartjes), over de kansen en de bedreigingen van verschillende soorten kennis en daarin besloten waarden voor het voortbestaan van de samenleving. Het is het samenspel tussen de drie logica's, de spanningen en de tekortkomingen daarin, dat maakt dat mensen worden uitgesloten of niet, dat gedragscodes genereert, dat burgers en *human resources* vormt.

Het organiseren van dit samenspel lukt alleen door te navigeren tussen de extreme waarden van de logica's. De afgelopen decennia hebben bijvoorbeeld pijnlijk aangetoond dat er financiële en sociale grenzen zijn aan het steeds verder vergroten van het aanbod en het voorzien in een steeds maar verder groeiende vraag. Ook een vraaglogica kent zijn grenzen: waarom het onderwijs nog collectief financieren als de deelnemer vrij is zelf alles te kiezen met een persoonlijk budget? Wat is er nog collectief als deelnemer en instelling elk denkbaar contract kunnen sluiten dat ze willen? Het is nog maar de vraag of de deelnemer daarmee

uiteindelijk beter aan zijn trekken komt; of deze uiteindelijk tevredener zal zijn. Anders gezegd: vraagsturing en vraagfinanciering verliezen hun betekenis als zij niet zijn ingebed in randvoorwaarden die garanderen dat de doelstellingen achter collectieve bemoeienis en financiering worden bereikt. De voorkeuren die landen daarin aan de dag leggen bepalen 'het gezicht' van hun verzorgingsstaat.

Een samenleving die extreem inzet op de *common school* voor de *local community*, zal een uitlaatklep voor spanningen ontwikkelen in de vorm van een sterk privaat eliteonderwijs. Daarin heeft de Nederlandse samenleving in de afgelopen eeuwen andere keuzen gemaakt, die onder de toen heersende omstandigheden de behoefte aan privaat eliteonderwijs hebben geminimaliseerd. Die keuze is van sterke invloed geweest op de provisielogica (geen staatspedagogiek; vrijheid van inrichting); op de institutionele logica (openbaar en bijzonder onderwijs; vrijheid van oprichting); en op de vraaglogica (alle sociale lagen naar de school van eigen richting). We waren er allemaal relatief gelukkig mee. De tekenen van deze tijd laten zien dat het bepaald geen vanzelfsprekendheid is dat die situatie in de 21ste eeuw aanhoudt. De omstandigheden zijn veranderd en daarmee ook de expressie en het samenspel van de drie logica's in hun oorspronkelijke gedaante. Ook in de andere onderwijssoorten is dat het geval. De zoektocht naar nieuwe gedaanten is volop gaande. Wat staat ons te doen?

6.6 ADVIES

Een rode draad in de ontwikkelingen zoals ze hiervoor zijn beschreven, is 'meer ruimte': meer ruimte voor de deelnemers, de professionals, de instellingen en de *stakeholders* in de directe omgeving. De achtergronden daarvan zijn in het voorgaande uitvoerig aan de orde geweest. 'Meer ruimte bieden' schijnt moeilijk te zijn. Misschien is de meest dramatische illustratie hiervan wel de volgende. Na twee decennia van ongetwijfeld oprecht gemeende pogingen tot deregulering en verzelfstandiging bevestigen de gesprekken in het kader van het recent verschenen *Koers primair onderwijs* het beeld "dat de mensen in de scholen het gevoel hebben dat hun professionaliteit dreigt onder te sneeuwen in een woud van centraal opgelegde regels" (Ministerie van OCenW 2004b: 7). Toch zal niemand ontkennen dat er in die periode in het onderwijs helemaal niets is veranderd. Het is te gemakkelijk de schuld daarvan eenzijdig bij de overheid en de politiek neer te leggen.

Een kanttekening in de richting van de vurigste pleitbezorgers van de deregulering en ontbureaucratisering is de volgende. Het is een illusie te denken dat er simpele oplossingen zijn voor de complexe vraagstukken waarmee onderwijsinstellingen in onze complexe samenleving worden geconfronteerd. Zelfs wanneer het zou lukken om daadwerkelijk te dereguleren, dan nog is het zeer de vraag of de besturingslast zou afnemen. Misschien zou die eerder toenemen vanwege de veel hogere transactie-inspanningen die organisaties zouden moeten leveren in de wisselwerking met hun omgeving. Daarmee is niet gezegd dat er geen veranderingen mogelijk zijn en dat het ondernemerschap van onderwijsinstellingen

niet meer geprikkeld kan worden. Maar een kant-en-klare receptuur is niet voorhanden. Er is een streefrichting aan te geven, maar elke keer opnieuw zal de vraag gesteld moeten worden: wat is nu een verstandige volgende stap in het veranderingsproces?

Toch is er met de regelgeving wel iets aan de hand. We hebben hiervoor gezien dat het regelgevingsbouwwerk van het onderwijs in de verzorgingsstaat zich steeds unicentrischer rondom de nationale staat is gaan ontwikkelen en met het groeien van de complexiteit van de samenleving steeds complexer is geworden. In de negentiende en vroeg-twintigste eeuw was dat een werkbare, zelfs vruchtbare strategie, maar in de complexe samenleving van de latere twintigste eeuw is deze onwerkbaar en niet meer effectief gebleken. Deze complexiteit is een gegeven en er zijn nieuwe benaderingen opgekomen om te sturen in zo'n complexe omgeving (zie bijvoorbeeld Axelrod en Cohen 1999).

Uitgangspunt van deze nieuwe benaderingen is het organiseren van de communicatie over en weer tussen leden en organisaties op een naastgelegen of lager organisatieniveau. Die benadering vinden we ook terug in adviezen en beschouwingen over het herontwerp van bedrijfsprocessen en van de dienstverlening door de overheid. Deze concepten kunnen ook op scholen en instellingen in het onderwijs worden toegepast (De Vijlder 2002; Geurts 2004). Van pogingen in die richting hebben we in de voorgaande paragrafen ook al enkele voorbeelden gezien.

Het advies aan scholen en instellingen is dan ook om vooral een eigen koers te kiezen en zelf serieus aan de slag te gaan met het herontwerp van de dienstverlening aan hun omgeving, voorzover ze daarmee nog niet begonnen zijn. Er is geen krachtiger argument voor aanpassing van de regelgeving dan *concreet* te laten zien dat het anders en beter kan en dat de regelgeving daarin hinderlijk is. Het betekent wel dat scholen en instellingen hun legitimiteit van handelen niet langer kunnen ontlenen aan een formeel door de staat opgedragen taak. Zij zullen deze moeten ontlenen aan de mate waarin zij erin slagen hun handelen af te stemmen op de vereisten in hun directe omgeving. Zelfstandigheid brengt nu eenmaal ook lasten met zich mee.

Het is immers niet alleen de overheid die eraan gewend geraakt is om instellingen aan te sturen en regels te maken. Aan de kant van de instellingen is men er ook aan gewend geraakt dat zij worden aangestuurd en dat de overheid een oplossing moet bieden voor de problemen die zij ondervinden. Dat laatste zou men kunnen betitelen als een vorm van geleerde hulpeloosheid in organisaties (Seligman 1975). Dat professionals het gevoel hebben dat ze worden bedolven onder regels, wil nog niet zeggen dat het ook werkelijk zo is. Zij voelen zich machteloos, maar zijn het meestal veel minder dan ze denken. Vaak blijkt er veel meer te kunnen dan mensen en de organisaties waarin ze werken vooronderstellen. Verwijzen naar de regels is óók een makkelijk alibi om alles bij het oude te laten.

Overigens is het niet gemakkelijk om de omgeving te mobiliseren zich uit te spreken. *Voice* is een mooi ding, maar ouders zullen snel geneigd zijn tot *silence* als hun kind met zijn vriendjes gelukkig is op de school die ze zelf maar als matig ervaren. Andere *stakeholders* in de directe omgeving van instellingen, bijvoorbeeld werkgevers, gingen er altijd te gemakkelijk van uit dat zij geen bemoeienis hoeven te hebben met het ROC. Als van scholen en instellingen wordt verwacht dat ze zich meer oriënteren op de behoeften van hun omgeving, dan is het ook zaak dat hun *stakeholders* ertoe worden aangezet om ook wat van de instelling te vinden en dat actief naar voren te brengen. Instellingen, zoals ROC's, die serieus werk proberen te maken van de communicatie met hun omgeving, lopen niet zelden tegen het probleem aan dat er vanuit die omgeving helemaal geen respons komt (De Vijlder en Westerhuis 2002). Hun interesse moet vaak actief worden bevorderd. Ze moeten ervan overtuigd raken dat hun inbreng verschil maakt en dat vervolgens ook daadwerkelijk gaan merken.

Aan de nationale overheid volgt hier dan ook het advies om de regelgeving en financiering in stappen opnieuw in te richten. De bestaande regelgeving is in zeer veel opzichten gebaseerd op vooronderstellingen die golden in de periode dat het nationale onderwijssysteem in opbouw was. Veel van de toen ontstane conventies beheersen nog steeds de regelgeving. De omstandigheden zijn echter al drastisch gewijzigd en zullen nog veel verder wijzigen. Hierna volgt in alle bescheidenheid een aantal suggesties die de gewenste ontwikkeling verder kunnen versterken.

1 Verlaat het denken in termen van nationale onderwijsstelsels, onderwijsstructuren en onderwijsvoorzieningen die nationaal moeten worden ingericht en bestuurd. Streef in plaats daarvan naar regelgeving die zich uitdrukt in termen van het waarborgen dat bij de vervulling van (bekostigde) onderwijsfuncties voldaan wordt aan de maatschappelijke vereisten. Laat zoveel mogelijk in het midden in welke organisatorische configuraties en met welke dienstverleningstechnologie deze functies kunnen worden vervuld. We zouden dat 'modaliteitonafhankelijke regelgeving' kunnen noemen, al zal het een illusie blijken dat de regelgeving volledig normloos wordt ten aanzien van modaliteiten waarin de dienstverlening wordt aangeboden. De huidige regelgeving is echter in alle vezels zeer sterk gebaseerd op de klassieke conventies over de manier waarop de leerfunctie in ons soort samenlevingen georganiseerd was (en nog grotendeels is). Collegegeldsystemen, inschrijvingsmodaliteiten, centrale examenregelingen en wettelijke verplichtingen richting scholen en instellingen gaan nog steeds uit van een batchgewijs werkend onderwijssysteem, waarbij deelnemers slechts op één moment in het jaar instromen en uitstromen en er dan ook meteen een heel jaar blijven in de digitale modaliteiten 'voltijder' of 'deeltijder' binnen de muren van de instelling. Past dat nog bij de veel openere leermogelijkheden van de 21ste-eeuwse kennissamenleving? Het is slechts één voorbeeld van hoezeer de geïnstitutionaliseerde standaarden uit het verleden doorwerken in ons hedendaags individuele en collectieve gedrag. Er is veel meer mogelijk dat zowel het belang van de deelnemer als dat van de samenleving kan dienen. Daarmee is niet gezegd dat deze oorspronke-

lijke modaliteiten fout of ouderwets zijn; er zijn echter meer mogelijkheden, die ook voor andere groepen nieuwe kansen kunnen bieden.

2 In lijn met het voorgaande betekent dat ook dat op den duur de financiering niet langer gebonden is aan stelselstructuren (aparte bekostigings- en rechtensystemen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, hoger onderwijs enz.), maar zich, zeker in het postleerplichtig onderwijs, meer moet richten op een continu op maat gesneden leertraject dat geen last heeft van regelsysteemgrenzen, die de optimale invulling daarvan hinderen. Dit betekent niet vanzelfsprekend een vergaande variant van vraagfinanciering in de zin dat de deelnemer de volledige beschikkingsmacht over een leerbudget krijgt. Daarover is hiervoor al het nodige gezegd. Het zou al heel wat waard zijn als in de komende jaren de mogelijkheden om over de grenzen van schoolsoorten en klassieke opleidingsmodaliteiten heen leertrajecten te financieren zouden toenemen.

3 Het is noodzakelijk om opnieuw na te denken over de ordenende en *governance*-principes voor de onderwijssector als geheel. De klassieke vormen van planning van het aanbod zijn verlaten, maar er zijn geen nieuwe ordeningsregels die de grenzen van samenwerking en competitie tussen instellingen vastleggen en bewaken. Ook hierover is in de voorgaande paragrafen al veel gezegd.

4 Vermijd digitale bestuurlijke discussies over grote dilemma's in de besturing (open bestel versus gesloten bestel; aanbodsturing versus vraagsturing). Ze leiden vaak tot energieverslindende, in niets eindigende debatten, die eerder kwaad dan goed doen in de bestuurlijke verhoudingen. Zoek in plaats daarvan naar concrete maar betekenisvolle stappen in de gewenste richting op basis van een concreet, door alle betrokkenen ervaren probleem.

NOTEN

1 De auteur dankt Sjoerd Karsten (UvA) en Jos van Veen voor enkele waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van de tekst.

2 De term *rites de passage* is afkomstig van het gelijknamige boek (1909) van de Franse antropoloog Arnold van Gennep.

3 Ph.J. Idenburg was eerder in zijn rijke loopbaan onder meer directeur-generaal op het departement geweest.

4 De vier koepelorganisaties waren: de Nederlandse Katholieke Schoolraad vertegenwoordigde alle geledingen binnen de katholieke zuil; de Nederlands Protestants-Christelijke Schoolraad vertegenwoordigde de protestantse zuil; de Stichting Algemene Bonden van Scholen vertegenwoordigde het nogal heterogeen samengestelde algemeen, niet-confessioneel, bijzonder onderwijs; de Vereniging Nederlandse Gemeenten/Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs vertegenwoordigden het openbaar onderwijs.

5 Van Kemenade (1981: 89) schrijft hierover zelf later: "Er bestaat in Nederland ten aanzien van de leermiddelen geen enkele deugdelijkheidsgarantie van overheidswege [...] Dat is een belangrijke omissie in ons onderwijsbestel, die voortvloeit uit de historische omstandigheden en een te strikte interpretatie van artikel 208 van de grondwet. In feite zou men zelfs kunnen zeggen dat de wetgever in gebreke blijft, omdat ze voor een zo belangrijk onderdeel van het onderwijs als de leermiddelen zijn, niet heeft voorzien in enige, door de grondwet vereiste, regeling ter waarborging van de deugdelijkheid. [...] Zonder dat blijft de leermiddelenmarkt een voor de onderwijsontwikkeling en het onderwijsbeleid zeer belangrijk, maar zowel voor het onderwijs als de overheden, ondoorzichtige en oncontroleerbare factor in het onderwijsbestel."

6 Het merkwaardige van deze definiëring is dat de term 'beroepsonderwijs' hiermee een dubbele betekenis krijgt. In het dagelijks spraakgebruik en in de naamgeving van het hbo is de beroepsonderwijs een breder begrip, terwijl de term hier exclusief gereserveerd wordt voor het (beroeps)onderwijs dat onder deze wet valt.

7 Deze leerroutes heten thans: BOL, beroepsopleidende leerweg, en BBL, Beroepsbegeleidende leerweg.

8 Beide zijn in OESO-verband totstandgekomen: IALS (International Adult Literacy Survey) en PISA (Programme for International Student Assessment).

9 Zie voor een uitvoerigere beschouwing over deze kennisintensivering en het eruit voortvloeiende schaarstevraagstuk het essay 'Schaarste aan en onvrede met onderwijs' (De Vijlder 2002).

10 De prestatiebeurs houdt in dat studenten hun basisbeurs, aanvullende beurs en OV-studentenkaart aanvankelijk ontvangen in de vorm van een lening, die wordt omgezet in een gift op het moment dat ze een diploma hebben behaald.

11 John Elster (1993) benoemt deze vragen als *local justice*. *Local justice* onderscheidt zich van *global justice* doordat het zich in vergaande mate onttrekt aan verdeling via nationale politieke besluitvorming dan wel verdeling via keuze op een markt.

LITERATUUR

Adviescommissie Strikwerda (2004) *Goed bestuur, goed onderwijs*, Voorburg: Besturenraad.

Algemene Bond van Uitzendorganisaties (ABU) (2003) *Instroomonderzoek uitzendkrachten 1993-2002*, Badhoevedorp.

Algemene Rekenkamer (1996) *Balansverkorting volkshuisvesting: Uitvoering bruteringsoperatie,* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Algemene Rekenkamer (2004a) *Staat van de beleidsinformatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, kamerstuk 29550.

Algemene Rekenkamer (2004b) *Verbreding van de publieke verantwoording*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Aoki, M. (1986) 'Horizontal versus vertical information structure of the firm', *American Economic Review*, December, 971-983.

Arbeidsinspectie (2003) *Afspraken over kinderopvang in CAO's: Een stand van zaken medio augustus 2003*.

Arbeidsvoorziening (2002) *Tien jaar tripartiete arbeidsvorziening*, maart 2002, Zoetermeer.

Axelrod, R. en M.D. Cohen (1999) *Harnessing complexity. Organisational implications of a scientific frontier*, New York: The Free Press.

Bakker, A. den en A. Kooreman (2004) *Praktijkinfo reïntegratie 2004*, Den Haag: Reed Business Information.

Barlow, J. en S. Duncan (1994) *Success and failure in housing provision. European systems compared*, Oxford: Pergamon.

Batelaan, H.J., L. Desain, J. Mur, J. Soethout en B. van Waveren (2004) *Vangnet met veerkracht. Gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid,* Onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

Becker, J. (2003) *Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000*, 's-Gravenhage: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bekke, H. en N. van Gestel (2004) *Publiek verzekerd, over het ontstaan van het UWV (1998-2003)*, Antwerpen: Garant.

Bekkum, R. van (1996) *Tussen vraag en aanbod*, proefschrift, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Beusekom, H.G. van (1920) *Beschouwingen over den woningnood*, Rotterdam: Donner.

Bey, M. (2003) 'Informatie als instrument', in: *Zorgaanbod en cliëntenperspectief. Achtergrondstudie bij het advies Van patiënt tot klant*, Zoetermeer: RVZ.

Blok, H., M. Bogaard, E. van Eck en J. Schoonenboom (2004) *Minder leraren, toch goed onderwijs?*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Boelhouwer, P.J. (1996) *Financiering van de sociale huursector in West-Europa*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Boelhouwer, P.J. (2003) *Huisvestingssystemen. Wonen als wankele pijler onder de verzorgingsstaat*, Delft: Technische Universiteit Delft.

Boelhouwer, P.J. en H. van der Heijden (1992) *Housing systems in Europe. Part I: A comparative study of housing policy*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Boer, N. de (2004) 'Jongerenwerk kruipt moeizaam uit diep dal', *Tijdschrift voor de sociale sector* 58, juni.
Boerenfijn, P. (2003) 'Meer keuze door eerlijke huurprijzen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 5: 11-14.
Bolkestein, G. en H. Menkveld (1978) *Ontwikkelingslijnen naar speciaal onderwijs*, Nijkerk: Callenbach.
Boomgaard, W. van de, G. Willemse en M. Uppelschoten (2004) 'Casus Maarssen: Werk maken van werk', blz. 95-114 in M. Uppelschoten en P. Wesdorp, *WWB in uitvoering*, Doetinchem: Reed Business Information.
Boot, J.M. en M.H.J.M. Knapen (red.) (2001) *Handboek Nederlandse gezondheidszorg*, Utrecht: Het Spectrum.
Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker en P. Kalma (1995) *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
Brandsen, T. (2004) *Quasi-market governance: An anatomy of innovation*, Utrecht: Lemma.
Brandsen, T., J.C. van den Brink en K. Putters (2000) 'De klant beklemd: Concurrentie in de uitvoering van sociaal beleid', *Beleidswetenschap*, 1, 14: 52-71.
Brandsen, T., W. van de Donk en K. Putters (2004) 'Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector', *International Journal of Public Administration* (te verschijnen).
Braun, D. (1989) *Die niederländische Weg in die Massenarbeitslosigkeit*, dissertatie, Universiteit van Amsterdam, Wiesbaden.
Breit, J.G. (2003) 'Toezicht in het toekomstig zorgstelsel', *Handboek structuur en financiering gezondheidszorg* 47: 45-78.
Bronneman-Helmers, H.M. (1992) *Volwasseneneducatie tussen markt en overheid*, Den Haag: VUGA.
Bronneman-Helmers, H.M. (1999) *Scholen onder druk*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Bronneman-Helmers, H.M. (2003) *De brede school en de wijk*, Plenaire inleiding op het congres 'Innovaties in en rond de brede school', Amsterdam, 30 oktober 2003.
Brunsson, N. en J.P. Olsen (1993) *The reforming organization*, London: Routledge.
Buiren, K. van et al. (1998) *De BV sociaal-cultureel werk*, Amsterdam: SEO.
Bunt, S., J. van der Veen en M. Engelen (2004) *Samen aan het werk: De praktijk van SUWI-ketensamenwerking*, Research voor Beleid, nr. B2832, 27 april.
Castells, M. (1989) *The informational city. Information technology, economic restructuring and the urban regional process*, Oxford: Oxford University Press.
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) (2001) *Ruimtelijke concentratie in de huursector*, Naarden.
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2002) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2001*, Naarden.
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2003a) *Tussen regels en rolopvatting: Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*, Naarden.
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2003b) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002*, Naarden.
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2004) *Jaarverslag 2003*, Naarden.

Centraal Plan Bureau (2001) *Woningcorporaties: Prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Den Haag.
Centraal Plan Bureau (2002) *Housing subsidiation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects*, Den Haag.
Centraal Plan Bureau (2004) *Centraal economisch plan*, Den Haag.
Centrum voor Ethiek en Gezondheid (2004) *Signalering ethiek en gezondheid 2004*, Zoetermeer: RVZ/CEG.
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) (2003a) *Klanttevredenheidsonderzoek 2003 onder bezoekers van het CWI*, Amsterdam.
Centrum voor Werk en Inkomen (2003b) *Een bewezen dienst? Onderzoek naar waardering dienstverlening van CWI onder werkgevers*, Amsterdam.
Centrum voor Werk en Inkomen (2003c) *Jaarverslag 2002*, Amsterdam.
Centrum voor Werk en Inkomen (2004) Nieuwsflits juli 2004, Amsterdam.
Centrum voor Werk en Inkomen, Divosa, UWV en VNG (2004) *Tussentijdse SUWI-evaluatie: Bijdrage van de ketenpartners*.
Clercq T. le et al. (2001), *Kinderopvang in gemeenten: De monitor over 2000*, Den Haag: SGBO.
Commissie Boekhoud (2001) *Doorstroomagenda beroepsonderwijs*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Commissie De Beer (2002) *Minder regels, meer zorg*, Den Haag.
Commissie Dekker (Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg) (1987) *Bereidheid tot verandering*, Den Haag: DOP.
Commissie Glasz (2002) *Health insurance goverance*, Zeist: Zorgverzekeraars Nederland.
Commissie Governance (2004) *NVZ Governance code*, Utrecht: Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.
Commissie Health Care Governance (Commissie-Meurs) (1999) *Health care governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*, Soesterberg: C3 Hospital Consultancy.
Commissie Kohnstamm (2004) *Een herkenbare staat: Investeren in de overheid*, Rapport van de Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.
Commissie Langeveld (1989) *De bedrijvige school. Een visie op het onderwijs van de toekomst*, Amsterdam: ABOP.
Commissie Meyboom (2002) *De arts van straks. Een nieuw medisch opleidingscontinuüm*, Utrecht: KNMG.
Commissie Peters (1997) *Corporate governance in Nederland. De veertig aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
Commissie Rauwenhoff (Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt) (1990) *Onderwijs – Arbeidsmarkt. Naar een werkzaam traject*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
Commissie Tabaksblat (2003) *De Nederlandse corporate goverance code.*
Commissie Toekomst Leraarsberoep (1993) *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap.*
Commissie Van Dijk (1995) *Arbeidsvoorziening in perspectief. Eindrapport van de commissie evaluatie arbeidsvoorzieningswet*, Den Haag: Vuga.
Commissie Wagner (Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid)

(1983) *Verslag van werkzaamheden, deel 2 en 3*, Den Haag.
Companen, Adviesgroep voor Beleid, Onderzoek en Planning (1999) *Nulmeting overleg huurders-verhuurder*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
Conijn, J.B.S. (1994) *De verzwegen problemen van de brutering*, Delft: OTB.
Conijn, J.B.S. en M. Elsinga (1998) *Kopen of huren: Hoe financieel te vergelijken*, Utrecht.
Coulter, A. (2002) *The autonomous patient*, London: Nuffield Trust.
Dekker, E. (2002) *De oplossing van de civil society* (oratie), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Dekker, E. en E. Elsinga (red.) (1990) *Mensen en machten. Gezondheidszorg in de jaren '90*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
Delnoij, D.M.J., I. Kulu Glasgow, N.S. Klazinga en T. Clusters (2001) *Gezondheid, zorg en stelsel*, AMC/UVA-achtergrondstudie bij de nota *Vraag aan bod*, 's-Gravenhage: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
De Nederlandsche Bank (DNB) (1999) 'De Nederlandse huizen- en hypotheekmarkt: Een risico-analyse', *Kwartaalbericht De Nederlandse Bank*, September.
Dercksen, W.J. (1993) 'Naar een activerende verzorgingsstaat', in: R. Engbersen en H. Grave (red.) *Welzijn aan het werk*, Utrecht.
Dogge, P. (2001) 'Het effect van dienstverlening op de tevredenheid van huurders. Strategisch huurders paaien', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 7: 25-29.
Donk, M. van der (2004) 'Work first! Een oriëntatie', in: *Handboek arbeidsmarkt: Beleid en uitvoering*, Reed Business Information.
Drift, P.A. van de (1918) *De financiële paragrafen van de Woningwet*, Den Haag.
Duivesteijn, A. en R. van de Ploeg (1996) *De koopwoning bereikbaar: Een sociale koopsector lagere-inkomensgroepen*, Den Haag: Partij van de Arbeid.
Duyvendak, J.W. (1999) *De planning van ontplooiing*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Elsinga, M. (1995) *Een eigen huis voor een smallere beurs: Het ideaal voor bewoners en overheid?*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
Elsinga, E. en Y.W. van Kemenade (red.) (1997) *Van revolutie naar evolutie. Tien jaar stelselwijziging in de Nederlandse gezondheidszorg*, Utrecht: De Tijdstroom.
Elster, J. (1993) *Local justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*, Cambridge: Cambridge University Press.
Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen: Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Leiden: Stenfert Kroese.
Engbersen, R. en A. Sprinkhuizen (1999) 'Welzijnsbeleid tussen flexibiliteit en versnippering', in: W. Trommel en R. van der Veen, *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam.
Esping-Andersen, G. (1985) *Politics against markets*, Princeton: Princeton University Press.
Floor, J.W.G. (1971) *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*, Utrecht.
Forrest, R. en A. Murie (1995) *Housing and family wealth: Comparative international perspectives*, London: Routledge.
Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Cambridge University Press.
Fröhlich, M., M. Lechmer en H. Steiger (2003) *Statistically assisted programme selection: International experiences and potential benefits for Switzerland*, Swiss Institute

for International Economics and Apllied Economic Research (SIAW St. Gallen).
Gerrichhauzen, L.G. (1990) *Het woningcorporatiebestel in beweging*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
Gerven, J.H.A.M. van (2001) *Aparte coördinatie, samenwerking tussen arbeidsbureaus en uitkeringsinstanties*, Amsterdam: Thela Thesis.
Gestel, N.H. van (1994) *De onzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de arbeidsvoorzieningswet*, Delft: Eburon.
Geurts, J. (2004) *Herontwerp hoger technisch onderwijs. Visie, aanpak, eerste resultaten en reflectie*, Delft: AXIS.
Goudswaard, N.B. (1981) *Vijfenzestig jaren nijverheidsonderwijs*, Assen: Van Gorcum.
Granovetter, M. (1985) *The strength of weak ties: A network theory revisited*, New York.
Grinten, T.E.D. van der et al. (red.) (z.j.) *Handboek structuur en financiering gezondheidszorg*, Maarssen: Elsevier.
Grinten, T.E.D. van der (1990) 'Macht, tegenmacht, onmacht. De hardnekkige aanwezigheid van het maatschappelijke middenveld in de gezondheidszorg', blz. 115-128 in E. Dekker en E. Elsinga (red.) *Mensen en machten. Gezondheidszorg in de jaren negentig*, Alphen aan den Rijn: Samsom Stafleu.
Grinten, T.E.D. van der (1993) 'Veranderingen in het maatschappelijk middenveld: Over nut en noodzaak van beleidsnetwerken in de gezondheidszorg', *Gezondheid, Theorie in Praktijk* 3: 245-263.
Grinten, T.E.D. van der (2001) 'Vraagsturing in de gezondheidszorg', *Handboek structuur en financiering gezondheidszorg* 43: 29-40.
Grinten, T.E.D. van der (2004) 'Sturingslogica's en maatschappelijk ondernemerschap in de gezondheidszorg', *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg* 82 (2): 123-127.
Grinten, T.E.D. van der en J.P. Kasdorp (1999) *25 jaar sturing in de gezondheidszorg. Van verstatelijking naar ondernemerschap*, Den Haag: Sociaal en Cultureel PLanbureau.
Groot, I., L. Kok en C. Koopmans (2003) *Kosten en baten van reïntegratiediensten*, SEO-rapport nr. 677, Amsterdam: SEO.
Haan, I. de en J.W. Duyvendak (red.) (2002) *In het hart van de verzorgingsstaat*, Zutphen: Walburg pers.
Haffner, M. (2003) 'Neutrale behandeling van eigendomsvormen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 4: 35-39.
Harloe, M. (1995) *The people's home: Social rented housing in Europe & America*, Oxford: Blackwell.
Heffen-Oude Vrielink, M. van en T. Brandsen (2004) 'Brancheorganisaties en gedragscodes: De spagaat van zelfregulering', *Recht der Werkelijkheid* (te verschijnen).
Heijst, A. van (2002) *Liefdewerk: Een herwaardering van de caritas bij de Arme Zusters van het Goddelijk Kind, sinds 1852*, Hilversum: Verloren.
Helderman, J.K. (2003) 'De volkshuisvesting: uitgewerkt en aangepast', in V. Beckers en A.B. Ringeling (red.), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Utrecht: Lemma.
Helderman, J.K. en T. Brandsen (2004) 'De erfenis van beleid: De crisis en hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid', *Beleid en Maatschappij* 31 (2): 74-85.
Hemerijck, A. en J.K. Helderman (1995) 'Welfare state retrenchment in a corporatist

polity: A political-institutional perspective', paper gepresenteerd op de NIG-conferentie 'Neo-institutionalism in government and policy', 8-10 maart 1995.
Heroverwegingen, tweede ronde (1981) *Duur van opleiding en scholing.* Deelrapport 34. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1981-1982, Kamerstuk 16625, nr. 24.
Heyma, A., W. Zwinkels, J. van Seters (2003) *Doelgroepindeling, aanbesteding, reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*, SEO/TNO-Arbeid, i.o.v. RWI: Den Haag.
Hirschmann, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard: Harvard University Press.
Hoffius, R., L. Duvekot, M. Grootscholte en M. Engelen (2003) *De inzet van scholing bij reïntegratietrajecten*, Publicatie RWI, Doetinchem: Reed Business Information.
Honingh, M. (2002) *ROC's in de markt. Contractactiviteiten in het beroepsonderwijs*, Amsterdam: Max Groote Kenniscentrum.
Hoofdlijnenakkoord kabinet CDA, VVD, D66 (2003) *Meedoen, meer werk, minder regels*, Den Haag.
Hooge, E.H. (1998) *Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Hooge, E.H. (2004) 'Goed onderwijsbestuur in het funderend onderwijsL: niet alleen een kwestie van structuur maar juist ook van gedrag', *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 16, 2: 83-94.
Hooge, E.H., G. van Dijk en S.J. Steen (2001) 'Zelfstandig blijven, verbeteren en innoveren door samenwerking: De mogelijkheden van de coöperatie in het onderwijs', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 13 (3): 123-138.
Huijben, M. et al. (2003) *Benchmark overhead 74 welzijnsinstellingen*, Utrecht: Berenschot.
Idenburg, Ph.J. (1964) *Schets van het Nederlandse schoolwezen*, Groningen: J.B. Wolters.
Idenburg, Ph.J. (1970) 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', *Pedagogische Studiën* 47.
Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) (2004) Rapport werkgroep Kohnstamm: *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Den Haag.
Inspectie voor de Gezondheidszorg (2004) *Jaarrapport 2003*, Den Haag: IGZ.
Inspectie Werk en Inkomen (IWI) (2002) *Onderzoek samenwerking CWI Dordrecht*, versie 4, 18 juni 2002, Zoetermeer.
Inspectie Werk en Inkomen (2004) *Jaarverslag 2003*, Den Haag.
Jongsma, M. en G. Smit (2003) *Tevredenheidsonderzoek kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang*, Utrecht: MOgroep.
Kanters, H., W. Windt en M. Ott (2004) *Geen wildgroei managers in de zorg*, Utrecht: Prismant.
Karstanje, P.N. (1996) 'Onderwijsondersteuning', blz. 133-155 in N.L. Dodde en J.M.G. Leune (1996) *Het Nederlandse schoolsysteem*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
Karsten, S. (2000) 'Het lerarenberoep, vroeger en nu', blz. 167-189 in G.W. Meijnen en A.M.L. van Wieringen (2000) *Onderwijs in maatschappelijk perspectief*, Leuven: Garant.
Karsten, S., J. Roeleveld, G. Ledoux, Ch. Felix en D.P. Elshof (2002) 'Witte en zwarte scholen: De mening van directeuren en ouders over enkele beleidsaspecten', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 14 (3): 105-117.

Kasdorp, J.P. (2004a) 'Stelselwijziging in de Nederlandse gezondheidszorg: Een overzicht', *Handboek structuur en financiering gezondheidszorg* 84: 11-28.
Kasdorp J.P. (2004b) 'Hoofdlijnen van het veranderingsproces: zomer 2004', *Handboek structuur en financiering gezondheidszorg* 84: 29-68.
Keers, G. en S. Butter (2003) 'Toekomst voor consumentgericht ontwikkelen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 3: 12-16.
Kemenade, J.A. van (1981) *Onderwijs: bestel en beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
Kemeny, J. (1995) *From public housing to the social market. Rental policy strategies in comparative perspective*, Londen: Routledge.
King, D.S. en B. Rothstein (1993) 'Institutional choices and labor market policy. A Swedish-British comparison', *Comparative Political Studies* 26 (2): 147-177.
Klandermans, P.J. en J. Visser (1995) *De vakbeweging na de welvaartsstaat*. Assen: Boom.
Knegt, R. (1986) Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst, dissertatie, Groningen: Wolters-Noordhoff.
Knippenberg, H. (1986) *De deelname aan het lager onderwijs in de vorige eeuw*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Knippenberg, H. en W. van der Ham (1993) *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993*, Assen: Van Gorcum.
Koenis, S. (1993) *De precaire professionele identiteit van sociaal werkers*, Utrecht.
Kok, L. (2002) 'Persoonsgebonden reïntegratiebudget niet effectief', *Economisch Statistische Berichten*, 27 september, blz. 680-682.
Kok, L., J.A. Korteweg en M. van der Meer (2004) *Evaluatie Sluitende aanpak, 1998-2003*, Amsterdam: SEO.
Koning, J. de (2003) *Wat niet weet, wat niet deert: Over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid* (oratie), Rotterdam: SEOR.
Koning, J. de, J.H. Gravensteijn-Ligthelm, K.C. Jonker, R. Olieman en C. van der Veen (1999) *Tweede monitoring en interim-evaluatie van het ESF-programma voor doelstelling 3*, Rotterdam: NEI.
Koopmans, L. (2002) *Rapportage Afwikkeling Arbeidsvoorziening*, Zoetermeer: Arbeidsvoorziening.
Kort, W.L.P.M. de (1940) *De arbeidsbemiddeling in Nederland*, Alphen aan de Rijn: Samson.
Kraan, W. van de (2001) *Vraaggericht en vraaggestuurd: een literatuuronderzoek naar vraaggerichtheid en vraagsturing in de gezondheidszorg*, Den Haag: ZonMw.
Kraayestein, M. (1995) *Gemeentelijke werkgelegenheid en het Rijk, 1945-1990*, Hilversum.
Kremer, M. en L. Verplanke (2004) *Opbouwwerkers als mondige professionals: De praktijk van accountability, marktwerking en vraaggericht werken*, Den Haag: LCO.
Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt en F. van Waarden m.m.v. S. Hoegen, H. Müller, J. van der Sluis en J. Timmer (1989) *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*, Leiden: Stenfert Kroese.
Kwekkeboom, R. et al. (2002) *De werkelijkheid van de Welzijnswet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Landelijke Cliëntenraad (LCR) (2004) 'Commentaar LCR op beleidskader', blz. 154-164 in RWI, *Naar een werkende arbeidsmarkt*, Doetinchem: Reed Business.
Le Grand, J. (2003) *Motivation, agency and public policy. Of knights & knaves, pawns & queens*, Oxford: Oxford University Press.

Leeuwen, W.D. van (2002) 'Herstel van horizontale hechting', *Christen Democratische Verkenningen* 7-9: 141-152.
Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*, New York: Russel Sage Foundation.
Lomax, J. (1994) 'Market structure, institutional development and the provision of housing finance', *Economic Modelling* 11 (2): 215-227.
Lundqvist, L.J. (1992) *Dislodging the welfare state*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
Maas, P.J. en J.P. Mackenbach (red.) (2004) *Volksgezondheid en gezondheidszorg*, Maarssen: Elsevier/Bunge.
Machin, S., and A. Manning (1999) 'The causes and consequences of long-term unemployment in Europe', in: O. Ashenfelter and D. Card (eds.) *Handbook of labor economics*, Amsterdam: Elsevier.
Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and class*, Cambridge: Cambridge University Press.
Mayntz, R. (1999) 'Nieuwe uitdagingen voor de governance theory', *Beleid en Maatschappij* 26 (1): 2-12.
Mayntz, R. en F. Scharpf (1995) 'Steuerung und Selbtsorganization in staatsnahen Sektoren', blz. 9-38 in R. Mayntz en F. Scharpf, *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
McKee, M. et al. (ed.) (2004) *Health policy and European enlargement*, Buckingham: Open University Press.
MDW-Werkgroep (2000) *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*, Den Haag.
Meer, M. van der (1999) 'Labour market reform in the Dutch construction industry: Lessons for Germany?', *Industrielle Beziehungen* 6, 3.
Meer, M. van der (2000) 'Mooie sier en zachte dwang: De toegevoegde waarde van het Europese werkgelegenheidsbeleid', *Socialisme en Democratie* 57 (7/8): 362-371.
Meer, M. van der en B. van Riel (2002) The advocacy coalition for the European employment policy: European integration after EMU', blz.309-328 in H. Hegmann en B. Neumaerker, *Die Europaeische Union aus politoekonomischer Perspective*, Marburg: Metropolis.
Meer, M. van der, A. van Liempt, K. Tijdens, M. van Velzen en J. Visser (2002) 'The trade-off between competitiveness and employment in collective bargaining: The national consultation process and four cases of company bargaining in the Netherlands', Working Paper, Geneva: International Labour Office 2002.
Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen en P.F. van der Heijden (2003) *'Weg van het overleg? Twintig jaar na Wassenaar: naar nieuwe verhoudingen in het Nederlandse model*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Meijnen, G.W. (2000) 'Onderwijs aan jonge kinderen: Historische ontwikkelingen', in G.W. Meijnen en A.M.L. van Wieringen (2000) *Onderwijs in maatschappelijk perspectief*, Leuven: Garant.
Meijs, M.P.A. en J.G. Breit (2002) 'Toezicht in de zorg(verzekerings)sector', *Handboek structuur en financiering gezondheidszorg* 42: 75-99.
Mertens, F.J.H. en C.M.M. Paardekooper (1996) 'De organisatiestructuur van het ministerie van Onderwijs', blz. 157-184 in N.L. Dodde en J.M.G. Leune (1996) *Het Nederlandse schoolsysteem*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
Meurs, P. en T. Schraven (2002) *Langs de meetlat. Een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in de zorg*, Kenniscentrum Governance in de zorg.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) (2003) *Begroting 2004*, Den Haag.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004a) *Uitwerkingsnotitie lumpsum primair onderwijs*, Den Haag.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004b) *Koers primair onderwijs. Ruimte voor de school*, Den Haag.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004c) *Koers Bve. Het regionale netwerk aan zet*, Den Haag.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1988) *De school op weg naar 2000*, Zoetermeer.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1991) *Samen werken aan het beroepsonderwijs. Gezamenlijke beginselverklaring van de overheid en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties inzake Rauwenhoff 1991 -1994*, Zoetermeer.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999) *De draden van de WEB*, Zoetermeer.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002a) *Primair onderwijs in cijfers 1997-2001*, Zoetermeer.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002b) *Ruimte en regels in het onderwijs. Verslag van een debat over de lijnen*, Zoetermeer.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002c) *Beroepsonderwijs loont*, Zoetermeer.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1983) *De tweede fase vervolgonderwijs*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verschillende jaren) *Nationaal Actieplan Werkgelegenheid*, Den Haag, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) *Aan de slag: Eindrapport van de Werkgroep toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003) *Evaluatie fasering*, mei, Den Haag.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004) *Tussenevaluatie van de Wet SUWI*, verschillende delen, Den Haag.
Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1974) *Structuurnota gezondheidszorg* (nota-Hendriks), Leidschendam.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2004a) *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 's-Gravenhage: Ministerie van VWS.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2004b) *Wetsvoorstel Zorgverzekeringswet*, Tweede Kamer, Kamerstuk 29793, nr. 3.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2001) *Vraag aan bod. Hoofdlijnen van vernieuwing van het zorgstelsel*, Den Haag.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2003a) *Jaarbeeld zorg*, Den Haag.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2003b) *Brancherapport welzijn en sport 2000-2003*, Den Haag.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2004) *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1974) *Nota Huur- en subsidiebeleid*, Den Haag: Tweede Kamer.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1988-1989) *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag: Tweede Kamer.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1999) *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2000) *Mensen, wensen en wonen, Nota Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Tweede Kamer.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2002) *Cijfers over wonen*, Den Haag.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2003) *Gescheiden markten? De ontwikkelingen in de huur- en koopwoningenmarkt*, Den Haag.
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) (1990) *Werken aan zorgvernieuwing*, Den Haag.
Molleman W.J.L. en A.M. Proos (1990) *Arbeidsmarktbeleid, inzicht in de complexiteit van de arbeidsmarkt*, Deventer: Kluwer bedrijfswetenschappen (derde druk).
Muellbauer, J. (1994) 'Anglo-German differences in housing market fluctuations: The role of institutions and macroeconomic policy', *Economic Modelling* 11: 238-249.
Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (1993) *Bruteren: per saldo beter*, De Bilt.
Nijenhuis, H. (1987) *Werk in de schaduw – club- en buurthuizen in Nederland 1892-1970*, Amsterdam: IISG.
Onderwijsraad (2003a) *Leren in een kennissamenleving*, Den Haag.
Onderwijsraad (2003b) *Leren in samenspel*, Den Haag.
Onderwijskoepelorganisaties en Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1994) *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD/OESO) (1967) *Manpower policy in the Netherlands*, Parijs.
Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1994) *Jobs Study*, part one and two, Parijs.
Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1996) *A survey of the Netherlands: 1995-1996*, Parijs.
Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) (2002) *Rapportage arbeidsmarkt zorg en welzijn 2002* (Hoofdrapport), OSA-publicatie ZW36, Tilburg.
Osborne, D., T. Gaebler (1992) *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Penguin.
Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.
Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies (1987-1988) *Eindrapport*, Den Haag: Tweede Kamer.
Pierson, P. (1994) *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
Priemus, H. (1999) *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*, Utrecht: DGVH/Nethur Partnership 9.
Putnam, R.D. (2000) *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.

Putnam, R.D., R. Leonardo en R.Y. Nanetti (1992) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
Putters, K. (2001) *Geboeid ondernemen. Een studie naar het management van de ziekenhuiszorg*, Assen: Van Gorcum.
Raad van State (2004) *Jaarverslag 2003*, Algemene beschouwingen, mr. H.D. Tjeenk Willink, Den Haag.
Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2002) *Bevrijdende kaders*, Den Haag.
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000) *De rollen verdeeld. Burger, ondernemer en overheid in de gezondheidszorg*, Zoetermeer: RVZ.
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2003a) *Gemeenten en zorg*, advies 03/12.
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2003b) *Taakherschikking in de gezondheidszorg*, Zoetermeer: RVZ.
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2003c) *Van patiënt tot klant*, Zoetermeer: RVZ.
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2004a) *De staat van het stelsel*, Zoetermeer: RVZ.
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2004b) *De gordiaanse knoop doorgehakt*, Zoetermeer: RVZ.
Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (2004a) *De reïntegratiemarkt aarzelend op gang, kwaliteit van reïntegratiebedrijven volgens grote gemeenten en de UWV*, april, Den Haag.
Raad voor Werk en Inkomen (2004b) *Advies Ketensamenwerking en -informatisering SUWI*, 29 juni 2004, Den Haag.
Raad voor Werk en Inkomen (2004c) *Naar een werkende arbeidsmarkt: beleidskader werk en inkomen 2004*, Doetinchem: Reed Business Information.
Regioplan (2002) *Casestudies sluitende aanpak*, Amsterdam.
Regioplan (2003) *Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten*, Den Haag: RWI.
Regt, A. de (1984) *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid: Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940*, Meppel: Boom.
Reynaerts, W.H.J. (1982) *Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk 1*, Leiden: Stenfert Kroese.
Rieken, J.G.P. (1985) *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening*, Deventer: Kluwer.
Rinnooy Kan, A.H.G., R.J. in 't Veld en F.J. de Vijlder (2000) *Bij de les!*, Amsterdam: Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Vernieuwing.
Ritzen, J.M.M., J. van Dommelen en F.J. de Vijlder (1997) 'School choice and school finance in the Netherlands', *Economics of Education Review* 16 (3): 329-335.
Roes, Th. (red.) (2003) *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Rooij, F. van, F.J.H. Mertens en A.M.L. van Wieringen (2000) *Max Groote. Onderwijs, wederopbouw en vernieuwing in de periode 1946-1966*, Amsterdam: Max Groote Kenniscentrum.
Rudolph en Muntnich (2001) *Profiling zur Vermeiding van Langzeitarbeitslosigkeit, Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt*, Mittab, 4.
Sabel, C.F. (1993) 'Constitutional ordening in historical context', in F.W. Scharpf (ed.) *Games in hierarchies and networks*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
Salais, R., N. Baverez en B. Reynaud (1986) *L'invention du chômage*. Parijs: Presses Universitaires de France.

Salet, W.G.M. (1994) *Om recht en staat*, WRR-verkenning nr. 83, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
Schaar, J. van der (1998) *Het grote kerstkranscollege 1998*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Schaar, J. van der (2002) 'Vraagsturing, maatschappelijk ondernemerschap en woonbeleid', *Christen Democratische Verkenningen* 7/8/9: 153-161.
Schaar, J. van der (2003) *Wonen en woonbeleid. Markten, instituties, instrumenten*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Scheerder, R.L.M. (2000) 'Kunnen verzekeraars de kosten beheersen?', *Christen Democratische Verkenningen*, Themanummer 7/8/9: 170-181.
Schellekens, W., M. Berg et al. (2003) 'Vliegen en gevlogen worden. Mythen en mogelijkheden van prestatie-indicatoren van zorgaanbieders', *Medisch Contact* 58 (8): 291-294.
Schimmelpenninck, R.J. (2003) *Onderzoek naar het functioneren van de externe accountant van arbeidsvoorzienining in de jaren 1991-2001*, Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, kamerstuk 21477, 88.
Schnabel, P. (1988) 'De gezondheidszorg: van immuniteit tot publiek domein', in: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.) *Publiek domein*, Meppel: Boom.
Scholtes, E. et al. (2002) *Franchise: een blijvend houvast*, Amersfoort: Twynstra-Gudde.
Schouten, W. (2001) *Arbeidsvoorziening en het tripartite experiment: een verhaal over ontknoping, ontbinding en onmacht* (scriptie), Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies.
Schut, F.T. (2003) *De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfalen en overheidsfalen in de gezondheidszorg*, oratie, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
Setten, H. van (1982) 'Opvoedend onderwijs. De vernieuwing van het Nederlands volksonderwijs in het begin van de vorige eeuw', *Comenius* 2, 1: 5-36.
Seligman, M.E.P. (1975) *Helplessness*, San Francisco: Freeman.
Sikkes, R. (2000) *Het sprookje van de statusdaling. Feiten en mythen over leraren*, Leeuwarden: LDC-publicaties.
Smith, J.E. (1997) *What determines housing investment? An investigation into the social, economic and political determinants of housing investment in four European countries*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2000) *Nederland in Europa. Sociaal en Cultureel Rapport 2000*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2002) *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*, 's-Gravenhage: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sociaal- en Cultureel Planbureau (2003a) *Rapportage minderheden: Onderwijs, arbeid en culturele integratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sociaal- en Cultureel Planbureau (2003b) *De uitkering van de baan*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sociaal-Economische Raad (1994) *Regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen*, advies nr. 94/09, Den Haag.
Sol, E. (1995) 'Arbeidsbemiddeling en arbeidsvoorziening', blz. 109-154 in R. Knegt et al., *Instituties van de arbeidsmarkt- een retrospectieve studie*, OSA-voorstudie.

Sol, E. (2000) *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland: De rol van de overheid en de sociale partners* (dissertatie), Den Haag: Sdu Uitgevers.
Sol, E. en H. van Veldhuisen (1993) *Arbeidsvoorziening per convenant*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Spierts, M. (2000) 'Diversiteit als kracht van sociale professies', *Maatwerk*.
Stanmeyre, S.G. (1990) *Een nieuwe opzet: Mogelijkheden van de nieuwe arbeidsvoorzieningswet*, SMO-publicatie, Epe: Hooiberg.
Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) (1994) *De verzelfstandigde volkshuisvesting*, Verslag congres Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, Rotterdam.
Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs (2001) *Naar een stevig fundament voor de kennissamenleving. Tussenrapportage*, Den Haag.
Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) (1996) *Huren van de bank, kopen van de corporatie: Evaluatie van 17 eigendomsvormen tussen huren en kopen*, Rotterdam.
Swaan, A. de (1982) *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*, Amsterdam: Meulenhoff.
Swaan, A. de (1988) *In care of the state*, Cambridge: Polity Press.
Thelen, K. en S. Steinmo (1992) 'Historical institutionalism in comparative politics', blz. 1-32 in: S. Steinmo, K. Thelen en F. Longstreth (ed.) *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
Therborn, G. (1986) *Why some peoples are more employed than others: The strange paradox of growth and unemployment*, New York: Verso.
Thomas, R.M. (2001) *Folk psychologies across cultures*, Thousand Oaks (Cal.): Sage.
Thompson, J.D. (1967) *Organizations in action*, New York: McGraw-Hill.
Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*, Amsterdam: Bert Bakker.
Tonkens, E. (2003) *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, Utrecht: NIZW.
Torgerson, U. (1987) 'Housing: the wobbly pillar under the welfare state' in B. Turner, J. Kenemy en L. Lundqvist (eds.) *Between state and market: Housing in the post-industrial era*, Stockholm: Almqvist and Wiksell.
Trampusch, C. (1999a) 'Die Rolle der Kommunen in der niederländische Arbeitsmarktpolitik – Vorbild für Deutschland? *Zeitschrift für Sozialreform* 45 (11/12): 983-1104.
Trampusch, C. (1999b) *Institutionelle Wandel der Arbeidsmarktpolitik in den Niederlanden: Politisches Lernen in Korporatismus?*, ongepubliceerd paper, Universität Göttingen: Zentrum für Europa und Nordamerika Studien (ZENS).
Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) (2003) *Op weg naar werk*, Amsterdam.
Uppelschoten, M. en P. Wesdorp (2004) *WWB in uitvoering: De impact van de Wet werk en bijstand op gemeenten in de SUWI-keten*, Den Haag: Reed Business Information.
Veen, van der R.J. (1990) *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid* (dissertatie), Leiden: Stenfert Kroese.
Veld, R.J. in 't (1997) *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*, Den Haag: VUGA.
Velema, E. en C.N.M. de Wit (1980) 'Het Nederlandse onderwijs, een overzicht', in: *Stan-*

daardencyclopedie voor opvoeding en onderwijs, Antwerpen/Hoorn: Standaard Uitgeverij.

VGZ-IVA groep (2004) *Wensen patiënten worden meegenomen bij zorginkoop*, VGZ nieuws (www.vgz.nl).

Vijlder, F.J. de (1996) *Natiestaat en onderwijs. Een essay over de erosie van de relatie tussen westerse natiestaten en hun onderwijssystemen*, 's-Gravenhage: VUGA.

Vijlder, F.J. de (2002) 'Leren organiseren. Een essay voor de verkenningscommissie Verkenning van Educatie 2010', blz. 176-230 in COS/AWT Verkenningscommissie Kennis van Educatie 2010, *Schoolagenda 2010*, *Deel 2 Essays*, 's-Gravenhage: COS/AWT.

Vijlder, F.J. de (2003) 'School en ondernemerschap', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht* 15, 3: 115-134.

Vijlder, F.J. de en A. Westerhuis (2002) *Meervoudige publieke verantwoording*, Amsterdam: Max Groote Kenniscentrum.

Visser, J. (2004) 'The OMC as selective amplifier for national strategies of reform', in P. Pochet and J. Zeitlin (eds.) *Opening the open method of coordination*, Brussel: Philip Lang (in voorbereiding).

Visser, J. en A.C. Hemerijck (1997) *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform, and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vlek, R. (1997) *Inactieven in actie: Belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigde in de Nederlandse politiek 1974-1994* (dissertatie), Groningen: Wolters-Noordhoff.

Vollaard, B. en P.W.C. Koning (2000) *Arbeidsbemiddeling en reïntegratie van werklozen: Welke rol heeft de overheid te spelen?*, rapport nr. 118, Den Haag: Centraal Planbureau.

Voorden, W. van (1975) *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*, Alphen aan den Rijn.

Vos, E.L. de, R. van den Berg en E.M.M. Vroome (2003) *De voorspellende waarde van fasering*, Hoofddorp: TNO-arbeid.

Vos, P. (1999) *De trend, de traditie en de turbulentie*, Zoetermeer: RVZ.

VROM-raad (1999) *Huurbeleid met contractvrijheid*, Den Haag.

VROM-raad (2000) *Betrokken burger, betrokken overheid*, Den Haag.

VROM-raad (2002) *Haasten en onthaasten in de stedelijke vernieuwing*, Den Haag.

VROM-raad (2003) *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*, Den Haag.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (1996) *Niet uit liefde geboren: 12,5 jaar WSW*, Huizen.

Webster, E. en G. Harding (2000) 'Outsourcing public employment services: the Australian experience', in *Melbourne Institute working paper*, nr.4/00.

Welters, R. (1998) 'De effectiviteit van het Nederlandse actieve arbeidsmarktbeleid', *Maandschrift economie* 62: 257-272.

Wesdorp, P. (2003) *Service Niveau Overeenkomst CWI-gemeenten 2004, een handreiking*, Amsterdam: CWI, versie november 2003.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982) *Herwaardering van welzijnsbeleid*, Rapporten aan de regering nr. 22, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de regering nr. 33, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de regering nr. 38, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) *Belang en beleid: Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de regering nr 45, Den Haag, Sdu Uitgevers.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Volksgezondheidszorg*, Rapporten aan de regering nr. 52, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Wiendels, M. en A. Jansen (2003) *Subsidierelaties in de welzijnssector*, Utrecht: Berenschot.
Wieringen, A.M.L. van (1996) 'Strategieën van onderwijsinstellingen', blz. 129-145 in Max Goote Kenniscentrum, *Jaarboek 1995*, 's-Gravenhage: VUGA.
Wolfson, D. (1993) *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
Wolfson, D. (1999) 'Wonen in de 21e eeuw; een problematiserend essay', in: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (red.) *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Wolthuis, J. (1999) *Lower technical education in the Netherlands 1798-1993. The rise and fall of a subsystem*, Leuven: Garant.
Woonbond (1999) *Huurdersorganisaties in beeld: Een onderzoek naar de positie van huurdersorganisaties in Nederland*, Amsterdam.
IJzendoorn, R. van, L. Tavecchio en M. Riksen (2004) *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*, Amsterdam: Boom.
Zijl, M., M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser en H. Keuzenkamp (2002) *Dutch experiences with the European employment strategy*, Amsterdam: SEO/AIAS.
ZonMw (1999) *Evaluatie WKCZ*, Den Haag: ZonMw.
ZonMw (2000a) *Evaluatie WGBO*, Den Haag: ZonMw.
ZonMw (2000b) *Evaluatie WMCZ*, Den Haag: ZonMw.
Zwinkels, W.S., J. van Genabeek, I. Groot (2004) *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Den Haag: RWI.

OVER DE AUTEURS

Drs. N. de Boer is zelfstandig beleidschrijver en redacteur van het *Tijdschrift voor de Sociale Sector*.

Dr. T. Brandsen is universitair docent aan de Faculteit der Rechtswetenschappen van de Universiteit van Tilburg.

Prof. dr. J.W. Duyvendak is hoogleraar sociologie aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

Drs. H. Dijstelbloem is wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator bij de WRR.

Prof. dr. T.E.D. van der Grinten is hoogleraar beleid en organisatie van de gezondheidszorg aan het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit.

Drs. J.K. Helderman is wetenschappelijk docent en onderzoeker aan het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit.

Dr. M. van der Meer is senior-onderzoeker aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Prof. dr. P.L. Meurs is raadslid van de WRR en hoogleraar bestuurs- en organisatiewetenschappen aan het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit.

Drs. E.K. Schrijvers is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.

Prof. dr. J. Visser is wetenschappelijk directeur van het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Drs. P. Vos is algemeen secretaris van de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg.

Dr. F. de Vijlder is consultant bij Cap Gemini.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

1 Europese Unie*
2 Structuur van de Nederlandse economie*
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
4 Milieubeleid (1974)*
5 Bevolkingsgroei (1974)*
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50 Tweedeling in perspectief (1996)
51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
52 Volksgezondheidszorg (1997)
53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

55 Generatiebewust beleid (1999)
56 Het borgen van publiek belang (2000)
57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
59 Naar een Europabrede Unie (2001)
60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
62 Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
64 Beslissen over biotechnologie (2003)
65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Klantenservice, Binckhorstlaan 403, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.
Rapporten aan de Regering nrs 68 t/m 70 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet

2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen

3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland

4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat

5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces

Verkenningen nrs 1 t/m 5 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vijfde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (http://www.wrr.nl) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid

V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen

V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten

V86 CSHOB (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie

V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan

V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa

V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa

V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East

V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?

V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening

V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

V94 SEO/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers

V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care

V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015

V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur

V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie

V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging

V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog

V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening

V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid

V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden

V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies

V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970

V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid

V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen

V110 H. Dijstelbloem en C.J.M. Schuyt, red. (2002) De publieke dimensie van kennis

V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken

V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) Stad en Land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek

V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.

V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid

V115 Gabriël van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers

V116 Willem Witteveen, Bart van Klink, met bijdragen van Wouter de Been en Peter Blok (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat

V117 Rein de Wilde, Nikki Vermeulen en Mirko Reithler (2003) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel

Overige publicaties

Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)

De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)

WRR VERKENNINGEN 6

Maatschappelijke dienstverlening

De aansluiting in de maatschappelijke dienstverlening (welzijn, volkshuisvesting, zorg, arbeidsvoorziening en onderwijs) tussen professionals, instellingen, cliënten en overheid functioneert niet goed. De dienstverlening komt daardoor in de knel. Die beknelling wordt versterkt doordat het huidige politieke en wetenschappelijke debat over de maatschappelijke dienstverlening wordt gedomineerd door vragen die als 'dichotomieën' zijn geformuleerd. Moeten de sectoren worden gerekend tot de staat of tot de markt? Ligt de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening in de instellingen bij het management of bij de professionals?
En moet in de vragen van de cliënten worden voorzien door vraagsturing of juist door aanbodsturing?

Deze dichotomieën doen geen recht aan de veelzijdigheid van de maatschappelijke dienstverlening. In deze verkenning wordt daarom een alternatieve benaderingswijze toegepast. Door een onderscheid te maken tussen de institutionele logica, de provisielogica en de vraaglogica van de dienstverlening wordt getracht een beter zicht te krijgen op de problemen die spelen in de vijf bovengenoemde sectoren.

De redactie werd gevormd door Huub Dijstelbloem, Pauline Meurs en Erik Schrijvers. Met bijdragen van onder meer Nico de Boer en Jan Willem Duyvendak, Marc van der Meer en Jelle Visser, en Taco Brandsen en Jan-Kees Helderman.

ISBN 90-5356-732-1
9 789053 567326

Amsterdam University Press • www.aup.nl