

# ***“BETER, ANDERS DAN WEL MEER”***

onderzoek naar structuur en functioneren van de sociaal culturele sector in Sneek (1983-1986)

## **INLEIDEND**

Eind 1986 werd een uitgebreid onderzoeksproject in de sector sociaal cultureel werk in de gemeente Sneek afgerond. Het was niet het eerste onderzoek in de sociaal culturele sector, en zeker ook niet het laatste. Het onderzoek was echter vrij uniek in zijn soort. Zo werd bijvoorbeeld niet alleen onderzocht hoe de sector en de diverse afzonderlijke organisaties op dat moment functioneerden (wat IS). Er werd ook gekeken naar wensen en idealen van de betrokkenen bij het sociaal cultureel werk (wat MOET). Deze werden tot uitgangspunt genomen: het onderzoek was erop gericht de doelen van de sector en haar onderdelen beter te kunnen realiseren. Het onderzoeksontwerp kende derhalve een derde element: de mogelijkheden en middelen om het ideaalbeeld te realiseren (wat KAN). De verbanden tussen deze drie elementen stonden centraal. Bovendien kwam de eigenheid van de non-profit-sector in de onderzoeksopzet tot uitdrukking.

In het eindrapport *“Beter Anders Dan Wel Meer”* bleef nauwelijks een aspect van dat functioneren onbesproken. Het belangrijkste was echter dat de onderlinge samenhang tussen die verschillende aspecten zichtbaar en inzichtelijk zijn gemaakt.

## **PROBLEEMSTELLING**

De hoofdprobleemstelling, geformuleerd door de Welzijnsplanningsgroep (de opdrachtgever van het onderzoek), luidde:

*"Voldoet de huidige structuur en het functioneren van de sociaal culturele sector om de aanwezige problemen tot een oplossing te brengen, of moet er een andere structuur komen?"*

Aanleiding tot het instellen van een onderzoek waren een aantal constatering in het Sociaal Cultureel Plan voor de periode 1982-1985. Deze bewogen zich op in het welzijnswerk bekend terrein: "problemen van afstemming, samenhang en coördinatie".

## **BETROKKENEN**

Bij het onderzoek waren een zevental wijkverenigingen en een zestal, zeer uiteenlopende, beroepsinstellingen betrokken: een open jongerencentrum, een randgroepjongeren-centrum, een vormingscentrum jongvolwassenen (regionaal), een project mensen zonder werk (regionaal), een opbouwwerkinstelling (regionaal) en een stedelijke instelling (als het ware een "welzijnsholding") voor sociaal cultureel werk, maatschappelijk werk, educatief werk met culturele minderheden, alfabetisering, jongerenwerk en categoriaal opbouwwerk.

Eveneens werden het gemeentelijke beleid, het functioneren van de lokale welzijnsplanningsgroep en dat van andere overlegstructuren tot onderwerp van onderzoek gemaakt.

## **DE MAAT GEMETEN**

Belangrijke aanleiding om tot een onderzoeksopzet, als die welke is gevolgd, te besluiten was de constatering dat de welzijnssector niet met dezelfde maten kon worden gemeten als bijvoorbeeld het bedrijfsleven.

De theoretische legitimering, en daarmee het fundament onder de noodzaak, van anderssoortig onderzoek (zoals het traditionele effectiviteit- en efficiency-onderzoek), wordt hier, in het kort, beschreven.

De klassieke opvatting over organisaties kent een aantal belangrijke elementen: de doelstellingen van de organisatie zijn duidelijk en ondubbelzinnig; de middelen waarmee die doelen bereikt kunnen worden zijn eveneens helder en bovendien effectief; de leiding van de organisatie is helder gestructureerd en -in de tijd gezien- stabiel. Veel organisaties (niet alleen in de sociaal culturele sector, maar bijvoorbeeld ook in het onderwijs en het openbaar bestuur) vertonen echter wezenlijk andere karakteristieken dan die uit de klassieke organisatieleer.

Doelstellingen zijn onduidelijk, vaag en/of dubbelzinnig. Over ondubbelzinnige doeleinden bestaat in de organisatie overeenstemming. In de praktijk ontbreekt deze nogal eens, onder andere om de volgende redenen:

- er zijn manifeste of latente conflicten of meningsverschillen over waarden en/of belangen van diegenen die invloed hebben op de organisatie en haar activiteiten;
- er is een gebrek aan kennis omtrent de uiteindelijke doelen, omtrent de wijze waarop wordt samengewerkt;
- de omgeving van de organisatie is aan voortdurend veranderingen onderhevig. Dit noodzaakt tot het vaststellen van nieuwe of tot aanpassing van de oorspronkelijke doelen. Probleem daarbij is de veelal gebrekkige kennis van de omgeving.

Middelen zijn onduidelijk en in vele gevallen ineffectief. Op zijn minst is het de vraag of men met de beschikbare middelen (waaronder methodieken) de gestelde doelen werkelijk dichterbij brengt. Om greep te krijgen op de uitkomsten van activiteiten moeten deze worden vastgesteld en vergeleken met de gestelde doelen. Dit veronderstelt meetbaarheid van die uitkomsten. In een groot aantal gevallen kunnen deze alleen uitgedrukt worden in termen van kwaliteit en daardoor slechts in "vage" termen worden beschreven.

Effectieve leiding van een organisatie veronderstelt dat de uitkomsten van activiteiten veranderd kunnen worden als deze niet in overeenstemming zijn met de gestelde doelen. Een dergelijke aanpassing komt in een bepaald type organisatie zelden voor, omdat de middelen deze te realiseren niet voorhanden zijn, niet grijpbaar zijn of begrepen worden. In organisaties zonder een duidelijke hiërarchische structuur is participatie wisselvallig en wisselend. De betrokkenheid varieert van het ene op het andere moment. De grenzen van de organisatie zijn derhalve onzeker en veranderlijk, evenals het publiek en de beslissers bij iedere te nemen of genomen besluit. Onduidelijk blijft ook hoe beslissingen precies tot stand komen en waarom zij die speciale uitkomst kregen.

Criteria als doelmatigheid en doeltreffendheid zijn niet zonder meer en op alle onderdelen van non-profit-organisaties van toepassing. De voorwaarden daarvoor zijn immers afwezig. In een analyse van dergelijke organisaties moeten bijvoorbeeld persoonlijke, politieke en sociale variabelen nadrukkelijk worden meegenomen wil men enig begrip krijgen van het functioneren. De ondoorzichtige besluitvorming noodzaakt tot het beschrijven van een groot aantal onderling samenhangende variabelen die daarop mogelijk van invloed zijn.

Dit alles tezamen leidde tot het gebruiken van een onderzoeksontwerp en -methodieken die hierna worden beschreven.

## **ANALYSEMODEL**

Het gehanteerde analysemodel (*beslissingsondersteunend systeem of cyclus van interactieve planning*) kende de volgende elementen:

- I. de zogeheten '**systeemanalyse**' (hoe draaien de organisaties en de sector nu) onderverdeeld in de volgende aandachtspunten:
  - \* de invloeden van de maatschappelijke ontwikkelingen op het functioneren en de mogelijkheden van de afzonderlijke organisaties en de sector als geheel;
  - \* wat bieden organisaties aan qua functies en werksoorten;
  - \* op welke terreinen of doelgroepen doen organisaties elkaar concurrentie aan; op welke werkkerreinen is sprake van ontbrekende voorzieningen;
  - \* welke door derden opgelegde regels en voorschriften belemmeren het functioneren en waaruit bestaan deze belemmeringen;
  - \* wat is de relatie met en de invloed van subsidiegevers, overlegorganen, leveranciers (o.a. van diensten) en andere betrokkenen en belanghebbenden;
  - \* wat wordt er aan activiteiten georganiseerd en op wie zijn deze gericht (doelgroepen);
  - \* welke cliëntgroepen worden met die activiteiten bereikt, hoeveel, welke mensen worden niet bereikt en waarom niet;
  - \* hebben zich door de jaren heen interne beleidswijzigingen voorgedaan, welke en hoe zijn deze tot stand gekomen;
  - \* hoe is de bestuurlijke structuur en het management geregeld;
  - \* wat zijn de kenmerken waarop de organisatie zich van anderen onderscheidt: de huisstijl en organisatiecultuur;

II. de **'knelpunten-analyse'** bestaande uit:

- \* interne conflicten en mogelijke interne conflictbronnen;
- \* spanningen tussen dat wat men aan het doen is en wat men eigenlijk zou moeten/willen doen: interne discrepanties.

III. het **'scenario ongewijzigd beleid'**: hoe zien de organisaties en de sector er op middellange termijn uit als zich geen wezenlijke veranderingen voordoen, noch in haar functioneren zoals weergegeven in de systeem-analyse, noch in de randvoorwaarden.

IV. het **'geïdealiseerd ontwerp'**: hoe ziet de organisatie en de sector eruit als de betrokkenen alles zelf zo konden regelen als zij graag zouden willen, volgens de aspecten van de 'systeem-analyse', maar met name in termen van doelstellingen, menskracht, deelnemers en hulpbronnen & middelen;

V. **'middelen-analyse'**: beschouwingen of en in hoeverre met de beschikbare hulpbronnen en middelen (accommodaties, duurzame gebruiksgoederen, coördinatie, informatie, beroepskrachten, vrijwilligers, kennis en kunde, diensten van derden en financiën) het 'geïdealiseerd ontwerp' haalbaar is.

VI. het opstellen van een **'beleidsplan'** waarin haalbare alternatieven worden aangereikt voor de organisaties.

## **BELANGRIJKE RESULTATEN**

### **MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN**

Het signaleren van maatschappelijke problemen behoort tot de wezenlijke taken van het beroepsmatig uitgevoerd sociaal cultureel werk. Meer dan een globaal, en soms eenzijdig gekleurd, beeld van de huidige maatschappelijke problematiek in de gemeente en daarbuiten was uit het voorhanden zijnde materiaal niet op te bouwen. Het betrof analyses in termen van krantenkoppen. De diagnostiek van maatschappelijke problemen was dus, op zijn zachtst gezegd, onscherp: de invloeden van maatschappelijke ontwikkelingen op huidige en potentiële deelnemers en cliënten, de omvang en de aard van de problemen en de mogelijkheden daarin verandering te brengen waren slechts in algemene termen bekend. Daarmee werd ook het omzetten hiervan in concreet beleid en activiteiten problematisch.

De mate waarin organisaties erin slaagden hun omgeving te beheersen of beleidsmatig vooruit te lopen op maatschappelijke ontwikkelingen kon niet hoog worden ingeschat. Externe omstandigheden stuurden het beleid van de welzijnswerkorganisaties meer dan andersom. Dat dit zo was, werd echter mede in de hand gewerkt door het ontbreken van een instrumentarium om informatie over maatschappelijke ontwikkelingen systematisch te registreren, te verwerken en daarna te vertalen in instellingsbeleid en activiteiten.

### **PRIORITEITEN**

Uit de prioriteitsstelling naar cliëntgroepen en werkvormen door de beroepsinstellingen bleek, dat men, in het algemeen, doelgroepen vooropstelde. Men rekende namelijk steeds dezelfde cliënten tot de eerste prioriteiten: specifieke groepen en algemene categorieën jongeren, culturele minderheden en de cliënten van het categoriaal opbouwwerk. Blijkbaar prefereerde de beroepsmatige sector vooral doelgroepgericht boven specifiek probleemgericht werk. Immers; bij probleemgericht werk wordt de keus voor een werkvorm bepaald door een diagnose van het probleem. Bij een bepaald probleem hoort een omschreven werkdoel en dus een specifieke werkvorm. De keus was echter anders: voor één doelgroep moesten in principe alle werkvormen beschikbaar zijn. Het niet toespitsen van afzonderlijke werkvormen op specifieke doelgroepen wijst op de eerder omschreven onscheppe diagnostiek van problemen. Via de prioriteitsstelling geeft men aan dat de problematieken via verschillende ingangen benaderd moeten worden. Methodisch en organisatorisch kan dit leiden tot afstemmings- en samenwerkingsproblemen, niet alleen tussen organisaties, maar evenzeer binnen instellingen.

De prioriteitsstelling van wijkverenigingsbestuurders week hiervan nogal af. In tegenstelling tot de beroepsmensen gaven zij hoge prioriteit aan het werk van wijkverenigingen zelf, aan het territoriale opbouwwerk (dat hen ondersteunde en begeleidde) en aan werkvormen voor algemene categorieën (open bejaardenwerk, peuter- en speeltuinwerk, sportieve recreatie, tienerwerk). In veel mindere mate gaven zij prioriteit aan specifieke voorzieningen. 'Leuke dingen' voor veel mensen werden door wijkverenigingen wel tot de prioriteiten gerekend (kunst en cultuur, kunstzinnige vorming).

Wijkverenigingsbestuurders bleken de plaats en functie van hun organisaties vooral te zien als het aanbieden van, algemene, activiteiten in en voor de wijk, ten behoeve van algemene en brede bevolkingscategorieën en gericht op algemene behoeften. Daarenboven rekende men het tot de taken van wijkverenigingen aandacht te besteden aan problemen die met de directe leef-, woon- en werkomgeving in de wijk van doen hebben. In deze situatie viel aan het beroepsmatige sociaal cultureel werk het meer gespecialiseerde werk toe, voor speciale groepen, met een bijzondere aanpak, uitgevoerd met professionele werkers en op stedelijk niveau.

## **OMVANG EN DIVERSITEIT**

Van de aandacht die wijkverenigingen gaven aan diverse 'functie-gebieden' ging meer dan zestig procent van de tijd zitten in ontspannings-, ontmoetings- en (re)creatieve activiteiten. Wijkverenigingen slaagden er goed in te voldoen aan de wensen en verlangens van de wijkbewoners. Men organiseerde een veelheid aan sociaal culturele activiteiten voor algemene categorieën wijkbewoners. Daarenboven besteedden wijkvereniging aandacht aan leefbaarheidsproblemen in de wijk. Het sociaal culturele activiteitenpakket was afgestemd op zeer breed samengestelde deelnemersgroepen. Zij werden niet geworven op een bepaalde problematiek of bediend op grond van bijzondere kenmerken.

Meer dan beroepsinstellingen fungeren vrijwilligersorganisaties als het ware op een markt. Hun bestaan, voortbestaan en groei is afhankelijk van de mate waarin zij voldoen aan wensen en verlangens van verschillende groepen wijkbewoners. Een wijkvereniging die daaraan niet voldoet verliest het fundament onder haar bestaan. Dat geldt ook voor andere vrijwilligersorganisaties. Bij beroepsinstellingen spelen de manifeste behoeften van de cliënt/deelnemer een veel minder prominente rol. Het zijn hier vooral de beleidsmakers (i.c. de politiek) die de wenselijkheid of noodzaak van professionele voorzieningen bepalen.

## **BIJDRAGEN VAN VRIJWILLIGERS**

De sociaal culturele sector als geheel en de beroepsinstellingen afzonderlijk steunden voor een fors deel op de bijdragen van vrijwilligers (die bijdrage liep in guldens omgerekend in de miljoenen). Een omgekeerde redenering is zo mogelijk nog belangrijker. Wanneer men onverhoopt drastisch zou snijden in de sociaal culturele infrastructuur is men niet alleen voorzieningen en activiteiten als zodanig kwijt, maar gaat ook de bijdrage van veel vrijwilligers verloren.

## **JONGE DEELNEMERS IN DE BEROEPSSECTOR**

De 'geboortegolf' in de periode 1960-1970 leidde in de tachtiger jaren tot een grote toename van het aantal jongeren tussen de 15 en 25. Dit vergt in de nabije toekomst beleidsveranderingen. Het aantal jongeren zal ten opzichte van het huidige aantal dalen. Om te kunnen anticiperen op de negentiger jaren en daarna is informatie-vergaring nodig. Alleen dan kunnen signalen onderbouwd worden, aan de buitenwacht verkocht en in instellings- en sectorbeleid vertaald. Van dit anticiperen op toekomstige ontwikkelingen was nauwelijks een spoor te vinden. Schattingen van aantallen deelnemers liepen sterk uiteen. Ook hier wreekte zich het ontbreken van een instrument om dergelijke gegevens te registreren.

Men had bijzonder weinig feitelijke informatie over omvang, aard, kenmerken en de problemen van jongeren die werden bereikt, laat staan van de potentiële 'klanten' (de "doelgroep").

## **VOLWASSEN DEELNEMERS IN DE BEROEPSSECTOR**

Bij de deelnemers aan activiteiten van de territoriale opbouwwerkinstelling ging het om voor iedereen (her)kenbare groepen uit de bevolking; mensen die in een bepaald organisatorisch verband opereerden en ook als zodanig naar buiten traden. De deelnemers werden niet omschreven als dragers van bepaalde maatschappelijke, sociale, culturele of economische kenmerken. Deelnemersgroepen en cliënten van een andere instelling werden omschreven als 'achterstands-' of 'achtergestelde' groepen.

Dat gaf een belangrijk verschil aan tussen instellingen. Een *werksoortgerichte organisatie* moet zich voor haar 'bestaansrecht' vooral beroepen op de aard en professionaliteit van de werkzaamheden en werkterreinen. Zij vervult bepaalde functies wel en andere niet. *Doelgroepgerichte organisaties* zullen zichzelf niet gemakkelijk beperkingen opleggen voor wat betreft het aanbod aan activiteiten voor 'hun' doelgroep. De beperking zit in de omvang en de samenstelling van de doelgroep, niet in uitgeoefende functies. Bij werksoortgerichte organisaties is dit andersom. Afstemming et cetera tussen beide is moeilijk.

De één ziet afbakening en afstemming in termen van werksoorten en functies, de ander in termen van huidige of potentiële deelnemersgroepen. Bovendien blijft, bij het voortbestaan van dit verschil, "afstemming, coördinatie en samenwerking" voortdurend een probleem. De één wenst zich niet te beperken tot bepaalde deelnemersgroepen, de ander niet tot bepaalde werksoorten en/of functies. Daarmee is het drieluik als het ware permanent in de sector ingebakken. Dit vergt voortdurende bijstelling. Elke oplossing is slechts van tijdelijke aard; steeds kunnen namelijk nieuwe overlappingsen en witte vlekken ontstaan, daar er geen sluitend, en een voor eens en voor altijd geldig, afbakeningscriterium is.

## **WIJKVERENIGINGEN EN HUN DEELNEMERS**

Wijkverenigingen bereikten via de activiteiten zowel de helft van hun leden, als de helft van de Sneker bevolking, inclusief de niet-leden van wijkverenigingen. In het activiteitenpakket konden twee sporen worden onderscheiden; sporen die ook bij bepaalde beroepsinstellingen zichtbaar waren. Veel tijd en energie werd gestoken in ontspannings-, ontmoetings- en (re)creatieve activiteiten. Daarnaast werkte men aan problemen. Het grootste verschil tussen wijkverenigingen en beroepsinstellingen op dit terrein lag in de wijze waarop het eerste spoor werd gelegitimeerd.

Voor beroepskrachten vormde het een onderdeel van een "methodisch proces" om beter aan de problemen te kunnen werken. Voor wijkverenigingen waren dergelijke activiteiten doelen op zichzelf.

## **KOSTEN EN FINANCIERING**

Consequentie van het decentraliserings- en tegelijkertijd het bezuinigingsbeleid van de rijksoverheid is geweest dat de lokale overheid voorzieningen tegen elkaar moest gaan afwegen: welzijnsvoorzieningen onderling en welzijnsvoorzieningen tegen anderssoortige aandachtsterreinen van lokaal overheidsbeleid. De speelruimte om de financiële aanslagen van de rijksoverheid in de gemeentelijke begroting op te vangen wordt steeds beperkter. Het specifieke welzijnsbeleid is daarmee in het brandpunt van de lokale politiek terecht gekomen (ooit het doel van "de Knelpuntnota").

## **PRIORITEITEN EN DE MATERIALISERING ERVAN**

Het stellen van prioriteiten betekent dat men voorzieningen en activiteiten onderling vergelijkt en daarna een keus maakt. Criteria om die afwegingen te maken zijn veelal niet overduidelijk. Bovendien is het niet alleen een verbale aangelegenheid. De uiteindelijke toetssteen is of voorkeuren worden omgezet in concrete maatregelen. Een belangrijke maat daarvoor is de materiële vertaling.

Het wijkwerk is voortdurend een prioriteit geweest. Uit indexcijfers bleek dat deze werkvorm onderhevig was aan grote schommelingen in beschikbaar gestelde subsidiebedragen. Ook andere niet-beroepsmatige werkvormen werden gekenmerkt door sterke wisselingen in het subsidieniveau.

Voor zover (al dan niet bewuste) afwegingsprocessen hadden plaatsgevonden beperkten deze zich vooral tot de niet-beroepsmatige sector. Zowel de verhoudingen tussen de niet-beroepsmatige werkvormen onderling, als de verhouding tussen het niet-beroepsmatige en het beroepsmatige werk zijn aan ingrijpende veranderingen onderhevig geweest. De beroepsmatige sector zat nog steeds boven het niveau van 1980; het totaal van de sociaal culturele voorzieningen eveneens. Alleen de niet-beroepsmatige voorzieningen zaten daaronder. De indexcijfers van beroepsinstellingen vertoonden een vrij stabiel beeld, in tegenstelling tot het patroon bij de niet-beroepsmatige voorzieningen. In de onderlinge verhoudingen tussen de beroepsinstellingen kwam de laatste jaren nauwelijks verandering. De status quo werd grotendeels gehandhaafd. Van 1980 tot en met 1983 veranderden de onderlinge verhoudingen tussen het beroepsmatig en het niet-beroepsmatig werk ten gunste van de eerste.

De stijging van het beroepsmatige werk ging grotendeels ten koste van de niet-beroepsmatige voorzieningen en dan met name het wijkverenigingswerk.

De stijging van bedragen op de gemeentebegroting ten behoeve van welzijnsvoorzieningen liep tot en met 1983 in de pas met die van 'De Gewone Dienst'. In 1984 ontstond een breuk en verloor het specifiek welzijnswerk terrein op de gemeentebegroting. Dit terreinverlies trof vooral de niet-beroepsmatige sector.

## **ORGANISATIESTRUCTUUR BEROEPSINSTELLINGEN**

Alle beroepsinstellingen hadden de voorbije jaren bestuurlijke veranderingen doorgemaakt. Blijkbaar noodzakten externe en interne omstandigheden onder andere tot structurele, bestuurlijke, oplossingen en aanpassingen. Van geen der instellingen kon gezegd worden dat er 'bestuurlijke rust' heeft geheerst. Veel wees erop, dat beroepsinstellingen zich meer en meer in een richting begaven waarin het bestuur 'bestúurt, beheerst en beheert', zowel intern als extern. De rol van besturen en stafleden wordt daarmee uit elkaar gehaald, niet in de laatste plaats qua verantwoordelijkheden.

Eén van de manieren waarop organisaties op toenemende regelgeving, verscherpte subsidiëringvoorwaarden, beperkter wordende middelen en dergelijke reageerden was het herdefiniëren van de rol en functie van besturen.

Uit de tijdschrijfgegevens bleek de coördinator qua werkzaamheden vooral een intern manager te zijn; niet alleen vakmatig of inhoudelijk, maar vooral ook in organisatorisch opzicht. In de praktijk van alledag was de leidinggevende en sturende functie van deze persoon minder hiërarchisch dan de positie deed vermoeden. Het streven naar consensus stond hoog in het vaandel geschreven. Ook werd veelal uitgegaan van 'gelijkwaardigheid': elk staflid, waaronder ook de coördinator, 'had evenveel te zeggen'. Een structuur waarin men op grond van verschillende posities, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en kennis & kunde van de één werkopdrachten aanvaardt paste maar moeizaam in de cultuur van de sector. De interne verhoudingen tussen coördinator en overige stafleden en tussen stafleden onderling waren als horizontaal te kenschetsen. Dat kwam zowel tot uitdrukking in de relatieve autonomie van ieder der werkers op hun eigen werkerterrein als in de relatie tussen de dagelijkse leiding en de uitvoerende werkers.

De tijd die besteed werd aan beleidsvoorbereiding en het bijhouden van het eigen vakgebied was minimaal. Dat leek te maken te hebben met het beslag dat uitvoerend werk en het dagelijkse intern organisatorische werk, waaronder overleg, op de schaarse tijd van de werkers legde. Meestentijds kwam deze taak bijna volledig op de schouders van de coördinator terecht, die bovendien belast was met de interne structurering.

Beleidsmatig betekende het dat beroepsinstellingen te weinig (konden ?) doen aan het ontwikkelen van anticiperend beleid; resultaat was ad hoc reageren en achteraf inspelen op ontwikkelingen.

Geen enkele instelling was er in geslaagd een organisatorische oplossing te vinden voor medezeggenschap van deelnemers/cliënten en/of vrijwilligers in het functioneren van de instelling. Een veelgehoord pleidooi om de relatie tussen de diensten van een instelling (het aanbod) en de deelnemers/cliënten mede te leggen in zeggenschap van die deelnemers op bestuurlijk en beleidsmatig niveau bleek in de praktijk moeilijk te realiseren. De niet-formeel bestuurlijke weg om instellingsbeleid mede te laten bepalen door de deelnemers (de "informatie-lijn": het systematisch verzamelen van gegevens over behoeften, wensen en problemen van huidige en potentiële cliënten) werd door Sneker beroepsinstellingen nauwelijks bewandeld.

## **CULTUUR EN HUISSTIJL**

Zeker waar samenwerkingsrelaties aan de orde zijn spelen fenomenen als organisatiecultuur en huisstijl een belangrijke rol. Samenwerking tussen organisaties betekent samenwerking tussen mensen. En mensen kijken niet alleen naar 'objectieve feiten', maar laten zich evenzeer leiden door waarderingen en beelden van zichzelf en van de ander.

De relaties tussen beroepskrachten van instellingen waren horizontaal. Men overlegde tot er een compromis uitrolde; men trad niet in elkaars werkzaamheden; ieders professionaliteit stond voorop. Ieder staflid was op zijn eigen deelgebied een vrij zelfstandig opererende professional. Er heerste een soort stilzwijgende overeenkomst dat alles binnen de instelling van even groot gewicht was. Interne coördinatie- en afstemmingsproblemen en het onvoldoende duidelijk stellen van prioriteiten zijn hiervan, onder andere, de gevolgen.

Men sprak een gemeenschappelijke taal door bijvoorbeeld de specificiteit van de doelgroep en hun veelvormige c.q. ingewikkelde problematieken te benadrukken. Of er werd 'geïntegreerd gewerkt'. Organisatorisch betekent het gelijkheidsideaal wellicht dat het interne overleg meer tijd in beslag neemt dan strikt gesproken noodzakelijk zou zijn. Met het gelijkheidsstreven verdwijnen veelal tegelijkertijd verschillen in functies, in plaats in de organisatie en het feit dat mensen op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken, achter de horizon. In dergelijke situaties is sprake van 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' en kan niemand meer verantwoordelijk gesteld worden.

Dit heeft ook zijn invloed op de mate waarin en de manier waarop met derden wordt samengewerkt. Omdat een ieder verantwoordelijk is voor zijn eigen werkterrein, is het vooral van betreffende werker afhankelijk óf met anderen wordt samengewerkt. Overige stafleden zullen daarin niet willen treden. Het bestuur of de coördinator geeft geen opdrachten, ook al zouden objectieve mogelijkheden tot samenwerking aanwezig zijn.

### **SPANNING TUSSEN DROOM EN DAAD**

Wanneer de afstand tussen de werkelijkheid en de verwachtingen te groot is geworden kunnen zich binnen organisaties motivatieproblemen voordoen. Dat wat men feitelijk aan het doen is strookt niet langer met wat men eigenlijk zou willen doen.

Ieder der instellingen formuleerde een aantal van dergelijke verschillen tussen wat men eigenlijk deed en dat wat men wilde doen. Een aantal ervan kwam neer op de afstand die bestond tussen de doelen die men zichzelf stelt en de beschikbare, werkbare, methodieken, de samenhangen tussen methodieken of de reikwijdte van het welzijns-werk als zodanig. Ook de wens vooruit te lopen op ontwikkelingen en het niet realiseren daarvan waren aanleiding tot opmerkingen.

### **CONFLICTEN**

Voorzover viel na te gaan werd het functioneren van geen der organisaties, op het moment van de gegevensverzameling, geschaad door botsingen tussen onderdelen van die organisaties of die tussen personen. Als conflicten al ter sprake kwamen werden deze op een veilige plaats gesitueerd: .....in het verleden.

De toekomst bergt echter een groot aantal potentiële conflictbronnen in zich. Bij voortdurende bezuinigingen zal binnen organisaties gekozen moeten worden tussen verschillende deelprojecten. Dat vergt een scherpe prioriteitsstelling. Het overleg binnen instellingen zal in dergelijke situaties niet langer gericht kunnen zijn op consensus. Het overleg krijgt het karakter van onderhandelingen. Bovendien zal uiteindelijk één partij definitief de knoop moeten doorhakken. Met de tendens naar een daadkrachtiger bestuur verkleint de autonomie van de beroepskrachten. Wanneer de rol van de coördinator meer die van dagelijks leider wordt, neemt tegelijkertijd de afstand toe tussen, aan de ene kant, uitvoerend stafleden en, aan de andere kant, coördinator plus bestuur.

Uit het verleden bleek dat conflicten niet op de spits werden gedreven. Men ging er rustig mee om en droeg er bovendien zorg voor dat het uitvoerende werk niet werd geschaad. Slechts één instelling had een vastomlijnde en vastgelegde procedure om conflicten tot een oplossing te brengen. De anderen gingen er blijkbaar van uit dat de normale weg (praten tot men tot een gemeenschappelijk standpunt komt) ook in moeilijker situaties een begaanbare route zou blijken te zijn.

### **BELANGHEBBENDEN**

Naast de kring van direct betrokkenen bij de organisatie zijn er belanghebbenden die met het doen en laten van organisaties te maken hebben. Daaronder vallen bijvoorbeeld de lokale overheid, overleg- en planningsgroepen en collega-organisaties.

De gemeentelijke overheid vormde één van de meest 'dankbare' gespreksonderwerpen. Beroepsinstellingen waren weinig terughoudend in hun kritiek. Naast de concrete bezuinigingen speelden ook andere factoren een rol: onvrede over de gedecentraliseerde welzijnsplanning, het moeizame overleg met de gemeente over nieuwe activiteiten, de bureaucratische procedures en de sterker geworden afhankelijkheid. Een belangrijk kritiekpunt betrof het ontbreken van een gemeentelijk, middellange en lange termijn, sociaal cultureel beleid.

Er zat zeker een kern van waarheid in de vaststelling dat het ontbrak aan een gemeentelijk sociaal cultureel beleid. De lokale overheid bleek zich in de praktijk vooral te laten leiden door de subsidiestromen van de centrale overheid. Maar minstens zo belangrijk was het ontbreken van een gezamenlijk door instellingen gedragen beleidsvisie voor de komende jaren.

Feitelijk was in Sneek sprake van een patstelling: de overheid verwachtte een visie van de sector; de sector op haar beurt van de overheid. Die patstelling zal, hoe dan ook, doorbroken moeten worden. De beroepsinstellingen moeten de belangrijkste informatie leveren op basis waarvan de lokale politiek voor de middellange en lange termijn keuzes voor voorzieningen kan maken.

De praktijk in de overleg- en adviesorganen stemde niet optimistisch. Onderlinge contacten tussen instellingen waren in het verleden afgenomen. Aanzetten tot samenwerking strandden steevast op het moment dat deze concreet, op activiteitsniveau, gestalte moesten krijgen. Als redenen voor het mislukken van samenwerkingsprojecten werden "inhoudelijke meningsverschillen" aangedragen, alsmede het "niet bereid zijn de eigen instelling ter discussie te stellen" of buiten het eigen terrein te kijken. Andere reden was dat beleidsveranderingen geheel buiten collega-instellingen om werden doorgevoerd. Deze werden voor een voldongen feit geplaatst.

Over de welzijnsplanningsgroep was men in het algemeen kritisch gestemd. De kritiek viel in een aantal onderdelen uiteen: de criteria op grond waarvan de groep keuzes maakte tussen voorzieningen; het ontbreken van een ontwikkelingsvisie op het totale sociaal culturele werk; de beperking van discussies tot verdelingsvraagstukken; ten vierde de beperking van de adviezen van de groep tot het welzijnswerk dat onder de RBR.SCW viel. Hier kaartten we aan dat er een kern van waarheid zat in de geleverde kritiek op het functioneren van de welzijnsplanningsgroep.

Tegelijkertijd kon daarmee de eigen verantwoordelijkheid van ieder der instellingen niet worden ontlopen. Het zijn de instellingen zelf die de bouwstenen voor een visie op de sector als geheel zullen moeten aandragen. Bovendien zou men eerder de belangen van het totaal voorop dienen te stellen, dan het instellingsbelang.

Aan de ene kant bleken bestaande overlegkaders niet optimaal te functioneren. Aan de andere kant bleek de sector als geheel prioriteit te geven aan verbetering van dat overleg. De noodzaak ervan werd dus wel ingezien. De vraag hoe dit te structureren kwam gedeeltelijk naar voren uit een onderdeel van de multi criteria analyse. We stelden dat structureringsvormen welke niet door betrokkenen werden gedeeld uit den boze waren. Immers: mensen zijn vernuftig in het bedenken van structuren, maar veel inventiever in het ondermijnen ervan. Bovendien kwamen we tot de conclusie dat het niet uitsluitend een kwestie van structuur genoemd kan worden. De voorwaarden voor het ontwikkelen van goed en gedegen beleid, de bouwstenen voor dat beleid, zullen aangeleverd moeten worden door de organisaties afzonderlijk. Dat betekent voor de werkwijze van die organisaties het een en ander.

Wanneer kwalitatieve verbeteringen het doel waren (en dat was in dit onderzoek het geval) dan lagen drastische ingrepen in 'structuur en functioneren van de sociaal culturele sector in Sneek' niet voor de hand. We erkenden dat dergelijke ingrepen ook om andere redenen kunnen worden gepleegd, maar dat deze redenen niet vielen onder de onderzoeksopdracht.

## **ONTWERPEN VAN EEN TOEKOMST**

De kans om doelstellingen te realiseren, alsmede de overlevings- en/of groeikansen van organisaties zijn in hoge mate afhankelijk van het aanwezige inzicht in de toekomstige ontwikkelingen en de rol die de betreffende organisatie daarin zou kunnen spelen. Het kan deelbeslissingen sturen en aanwijzingen verschaffen wat te doen om het wezenlijke van de organisatie te realiseren.

In essentie weken de (vage) ontwerpen van de toekomst van de meeste beroepsinstellingen niet af van de huidige ontwerpen. Toekomstperspectieven bleken ook in de sociaal culturele sector een kwetsbaar en lijdend bestaan te kennen. De realiteit van voortdurende aantastingen van het voorzieningenniveau en het ontbreken van sturend en richtinggevend overheidsbeleid leidt tot een verdediging van het huidige en niet tot het ontwerpen van een te realiseren ontwikkelingsperspectief. De weerbarstige werkelijkheid verhinderde blijkbaar creatief 'utopisch' denken. Maar het ontbreken van lange termijn beleid kon en mocht niet uitsluitend op het conto van centrale en/of lokale overheden geschreven worden.

Er was alle aanleiding bezig te gaan met het concretiseren van een visie voor de toekomst: niet alleen in termen van doelstellingen (wat MOET), maar zeker ook de middelen waarmee dergelijke doelen bereikt kunnen worden (wat KAN), alsmede een goede diagnose van de huidige situatie (wat IS).

## **MEER VAN HETZELFDE**

Uit de inventarisatie van de gewenste personeelsformatie bleek dat de noodzaak of wenselijkheid van meer fundamentele aanpassingen of veranderingen in de manier van werken niet in ogenschouw werd genomen. Blijkbaar veronderstelde men dat de 'technologie en de technieken' om de doelstellingen te bereiken voorhanden waren. Het enige dat dan ontbrak zouden 'mensen, gebouwen en geld' zijn. We hebben bij die veronderstelling een groot vraagteken gezet.



Ander kenmerkend punt was de neiging om, als men daartoe materieel de kans kreeg, het werk voor wat betreft functies en werksoorten in het algemeen uit te breiden BINNEN de eigen instelling. Er werd dus nauwelijks gedacht (ook niet in de meest ideale situatie) in termen van samenwerking met andere instellingen. De legitimering werd gezocht in de "bijzondere kenmerken" van de "eigen doelgroep" (zonder dat overigens een degelijke beschrijving daarvan voorhanden was). Realisering van geïdealiseerde toekomstontwerpen zou leiden tot hernieuwde problemen van afstemming en coördinatie, tot overlappingsen en tot hiaten in de voorzieningsstructuur. Externe coördinatieproblemen (waarvan concurrentie één aspect is) waren als het ware in de sector zelf ingebakken. DE (eens-en-voor-altijd geldende) oplossing voor problemen als afbakening en dergelijke bleek niet te bestaan.

Een centrale conclusie luidde: zeker onder de huidige omstandigheden moest de kracht van de sector gezocht worden in kwalitatieve verbeteringen met de beschikbare materiële middelen en menskracht (of minder). Het zou veeleer en kwestie van ANDERS dan van MEER zijn; dat werd dan ook de inspiratiebron voor de titel van het eindrapport.

### **BALANS VAN DE MIDDELEN EN HULPBRONNEN**

In deze paragraaf beschreven we de beschikbare middelen en hulpbronnen: accommodaties, inventaris en andere duurzame gebruiksgoederen, het personeel, de vrijwilligers, de kennis en kunde, de coördinatie, informatie, diensten van derden en de financiën. Drie aspecten daarvan willen we hier aanroeren: coördinatie, informatie en diensten van derden.

Coördinatoren van instellingen hielden zich vooral bezig met de interne gang van zaken. De grens van het onderlinge overleg en andere interne werkzaamheden was waarschijnlijk benaderd, zo niet al overschreden.

Organisatorische verbeteringen (waaronder meer nadruk op de externe kanten) zouden gezocht dienen te worden in, bijvoorbeeld, ANDERS overleggen en in delegatie van of specialisatie in taken, met de daarbij behorende rechten en plichten.

Organisaties worden, door externe beleidsontwikkelingen, gestuurd in de richting van een meer formeel, formalistisch, organisatiemodel. In het algemeen waren de beroepsinstellingen informele en non-directieve organisaties. Beide modellen moesten met elkaar worden verzoend: bij uitstek een coördinatieprobleem.

Organisaties werden in toenemende mate geplaagd voor de keuze tussen kwantiteit en kwaliteit in de dienstverlening. Overheden gebruikten bij subsidiëring meer en meer kwantitatieve criteria. De leiding van de organisatie (bestuur en coördinator) was in het algemeen gevoeliger voor de externe vereisten dan uitvoerenden (beroepskrachten en vrijwilligers). Dit kon binnen de organisatie aanleiding zijn tot spanningen tussen leiding en uitvoerenden. Daaruit vloeide een coördinatieprobleem voort. Er moest gekozen worden tussen activiteiten, deelprojecten, functies en/of deelnemersgroepen. Het interne overleg kreeg daarmee een onderhandelings-functie: iets dat tot dan toe niet paste in de interne structuur. Het oplossen van dergelijke problemen vergde vooral activiteiten van de coördinator.

Voor een slagvaardig, anticiperend, beleid was de hulpbron informatie van groot belang. Inzicht in het interne functioneren, huidige en potentiële deelnemersgroepen, hun problemen en wensen, lokale veranderingen, maatschappelijke ontwikkelingen, externe beleidsontwikkelingen kon alleen dan ontstaan als informatie werd verzameld. In de sociaal culturele sector van Sneek ontbrak het aan het gesystematiseerd verzamelen, verwerken en neerslaan van interne en externe informatie. We hebben dat één van de zwakke kanten genoemd, niet alleen van organisaties afzonderlijk, maar zeker ook van de sector als geheel.

Doordat onvoldoende gebruik gemaakt werd van deze hulpbron kon niet op voorhand ingespeeld worden op problemen en mogelijkheden. Het beleid bleef ad hoc en achteraf reagerend. Voor de sector als geheel betekende dit het voortduren van coördinatie- en afstemmingsproblemen en het blijvend ontbreken van een ontwikkelingsperspectief.

Door de bank genomen maakten beroepsinstellingen die zijn onderzocht bijzonder weinig gebruik van diensten van derden, waaronder de mogelijkheden tot directe, professionele en organisatorische, ondersteuning door andere instellingen. Dat was opvallend, omdat toch (nog) gesproken kon worden van een uitgebreide landelijke en provinciale steunfunctiestructuur.

Tekorten in de ondersteuning werden ervaren op de onderdelen methodiekontwikkeling, directe begeleiding en ondersteuning van stafleden, alsmede supervisie. Daarmee gaf men aan dat de immateriële middelen om de doelen van de instelling te bereiken niet in alle gevallen even duidelijk en uitgewerkt zijn. Ook werd de behoefte geuit aan een voorziening voor het volgen van landelijke, provinciale, vakinhoudelijke en andere externe ontwikkelingen. Het toegankelijker maken van externe ontwikkelingen zou een versterking van de sector betekenen.

## AANBEVELINGEN

In dertien deelrapporten werden -per afzonderlijke organisatie- concrete aanbevelingen gedaan. Sommige daarvan keerden bij alle organisaties terug; andere waren zeer specifiek.

Ook in het eindrapport kwamen een aantal aanbevelingen op instellingsniveau aan de orde.

In het slothoofdstuk van het eindrapport zijn echter een aantal van de belangrijkste *sectorale* knelpunten de revue gepasseerd. De volgende structurele aspecten kwamen aan bod:

- \* de financiële problematiek op korte termijn (RBR SCW & WVM);
- \* het aanboren van andere (ongedachte ?) geldbronnen, zoals sponsoring en verkoop van diensten;
- \* subsidies als bestuurlijk instrument van de lokale overheid;
- \* subsidie-systematieken;
- \* informatie als belangrijk en onderschat beleidsinstrument;
- \* noodzaak en wenselijkheid van een gemeentelijk sociaal cultureel beleid als randvoorwaarde voor welzijnsplanning door het particulier initiatief;
- \* de reikwijdte van de adviezen van de welzijnsplanningsgroep;
- \* de concretisering van globaal beleid in samenwerkingsprojecten.

Aangeduid werd in welke richting oplossingen konden worden gezocht: DE oplossingen werden niet gegeven. Praktijk- of beleidsgericht onderzoek kan niet meer zijn dan een middel voor het vinden van oplossingen door betrokkenen zelf. Het is daarmee een bepaalde fase in een proces: soms de start, maar nimmer de definitieve afronding. "There are no easy answers".