

SCHAALVERGROTING... EN KWALITEIT

Fons GEERTS,
stafmedewerker V.I.W. en C.E.Z.

Op 27 november jl. organiseerde het C.E.Z.-Centrum voor Ethiek en Zingeving in het welzijnswerk een blikopener-reflectienamiddag over "Schaalvergroting... en kwaliteit". Sprekers waren Eric Halsberghe, algemeen directeur van de Katholieke Hogeschool Zuid-West-Vlaanderen (Katho) en Frans Heylen, directeur van het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk Kempen te Herentals. De ervaringen met (verplichte) schaalvergroting in het onderwijs (Hogeschooldecreet) en het Algemeen Welzijnswerk bleken mekaar goed aan te vullen, en de namiddag leverde toch wel een aantal goede tips op voor wie er nog moet aan beginnen, naast een aantal terechte bedenkingen en waarschuwingen voor "valkuilen".

Uiteraard gaat het hier - slechts - om twee voorbeelden, en dan nog uit een verschillende sector, waarbij de betrokkenen een positieve balans konden voorleggen. Wellicht zijn er even goed voorbeelden te vinden waar de balans niet zo positief is. Bovendien wordt het Algemeen Welzijnswerk binnenkort geconfronteerd met een tweede schaalvergrotingsoperatie, waarbij er bruggen moeten geslagen worden tussen de ambulante en de residentiële hulpvormen. Wat toch wel voor extra-problemen kan zorgen. Waar de grotere diensten (model "Sociaal Centrum") nog ontsnapt aan de eerste golf van herstructurering, zullen ze er nu ook - noodgedwongen - bij zijn...

In dit verslag volgen we vooral het schema van de inleiding van Eric Halsberghe, aangevuld met enkele aanvullingen uit de toelichting van Frans Heylen over het fusieproces van C.A.W.-Kempen en uit de discussie achteraf met de aanwezigen. In een apart stukje na dit artikel nemen we een samenvatting op van de voorstellingstekst van C.A.W.-Kempen.

Er zit meer achter...

Een eerste algemene bedenking, wanneer we het over schaalvergroting hebben, is dat schaalvergroting nooit op zichzelf staat. Er zijn steeds een aantal factoren en fenomenen in het spel die ruimer zijn dan de schaalvergroting op zich. Dat blijkt reeds uit de gebruikte terminologie.

Wanneer vanuit de overheid gepleit wordt voor schaalvergroting, hanteert men veelal tegelijk als argument de "beheersing van de kosten". Hoeft het gezegd dat we hier vaak te maken hebben met een eufemistisch taalgebruik, en dat de achterliggende bedoeling eigenlijk een besparing is, en vaak gepaard gaat met een vermindering van de tewerkstelling? Gelukkig is dit laatste in het Algemeen Welzijnswerk niet het geval.

Een tweede term die vaak opduikt is de "deregulering", het "terugtrekken van de overheid", de "responsabilisering" van de dienstverlenende organisaties. Er wordt vaak gesteld dat dit meer autonomie voor de diensten opbrengt, maar de ervaring in het onderwijs leert dat er integendeel meer controle uitgeoefend wordt op het beheer van de overheidsmiddelen, onder meer via het inschakelen van bedrijfsrevisoren e.d.

In dit kader past ook de invoering van een zgn. "budget- of enveloppefinanciering", waarbij de vrees bestaat dat - ook in het Algemeen Welzijnswerk - op termijn, bij onvoldoende groei van de enveloppe, moet bespaard worden op personeel en/of werkingskosten. Zal men personeel met ervaring (lees: met hogere anciënniteit) nog kunnen betalen?

En dat terwijl “kwaliteitszorg” toch hoog in het vaandel moet staan... Ook de term “kwaliteit” klinkt heel modieus in combinatie met schaalvergroting; maar wat te denken van kwaliteitsverbetering (wat suggereert dat het vroeger niet zo goed was gesteld met de kwaliteit van de dienstverlening...) of kwaliteitsbewaking en -controle... Termen die suggereren dat er moet gewerkt worden aan professionalisering, effectievere en efficiëntere dienstverlening. M.a.w. afstandelijker, beperkt in tijd, resultaatgericht...

Tenslotte merken we bij schaalvergroting vaak ook een evolutie naar meer pluralisme, waarbij het doorbreken van levensbeschouwelijk gekleurde benaderingen als (bewust?) achterliggende agenda meespeelt. Andere “verborgen agenda’s” hebben vaak te maken met personenkwesies, tewerkstelling of territoriumstrijd.

Potentiële voordelen

Een eenduidige uitspraak voor of tegen schaalvergroting is wellicht onmogelijk en ook onzinnig; afhankelijk van de context zal een meer genuanceerder antwoord aangewezen zijn. Er zijn alleszins een aantal voordelen aan te geven, maar het valt op dat die vooral door de overheid geponeerd worden. We zetten de mogelijke voordelen even op een rij.

Bij een grotere organisatie bestaat de kans op het creëren van een meerwaarde door het uitwisselen en combineren van ervaring en deskundigheid van meer personeelsleden. Er zijn meer mogelijkheden om teamgericht, vanuit de verschillende deskundigheden, multidisciplinair in te spelen op de (nieuwe) noden die zich aandienen. Er zijn - heel praktisch - meer mogelijkheden inzake openingsuren.

Er zijn - onomstootbaar - kostenvoordelen door optimalisatie van de logistiek: gebruik van lokalen en infrastructuur, onderhoud, copiediensten, gebruik van de moderne informatietechnologie, samenaankoop materialen... De “macht van het getal” leidt vaak ook tot economisch voordeel. Het geheel krijgt een breder financieel draagvlak, waardoor er o.m. een betere verzekering van de continuïteit mogelijk wordt, er meer mogelijkheden zijn om een professionaliseringsbeleid te voeren voor eigen medewerkers (bv. aan de eigen voorziening aangepaste vorming i.p.v. aansluiten bij bestaande initiatieven).

Naast de financiële ruimte komen er ingevolge de deregulering ook meer mogelijkheden om een eigen beleid te ontwikkelen, inspelend op de eigen mogelijkheden en de behoeften en wensen van doelgroep en cliënteel. Een grotere organisatie geeft een zekere macht, ook tegenover de overheid om een eigen beleid uit te tekenen en een professioneel management te ontwikkelen. De ervaring in het Algemeen Welzijnswerk leert dat dit zeker ook op plaatselijk vlak, bij het beleid in de eigen regio het geval is.

Valkuilen

Uiteraard zijn er ook een aantal potentiële nadelen aan de schaalvergrotingsoperaties verbonden.

Het meest gehanteerde argument tegen schaalvergroting is het gevaar van de bureaucratisering: er komt meer formalisme, veel regels en procedures, ontwikkeling van een “waterhoofd” aan de top van de organisatie, veel tijdverlies door het noodzakelijke overleg tussen de medewerkers, een minder aangename werksfeer...

Indien de schaalvergroting gepaard gaat met een “rationalisering” van de middelen zal er vaak een vermindering van de tewerkstelling zijn, met een stijgende werkdruk als gevolg, wat op

zijn beurt weer leidt tot stressverschijnselen, ziekteverzuim, burn-out... Er blijft geen tijd meer over voor kwaliteit.

Daarnaast is er de vrees voor drempelverhoging: het ontstaan van ingewikkelde, ondoorzichtige structuren, meer afstandelijkheid tussen collega's en tegenover cliënten, een verlies van menselijke warmte en aandacht, kortom de mens wordt een nummer in de organisatie.

De professionalisering leidt vaak tot een eenzijdig technisch-methodische opstelling, terwijl er vaak evengoed nood is aan een bredere opstelling en hiervoor weinig aandacht is in de diverse opleidingsvormen en bijscholing.

Het leitmotief van de organisaties die geconfronteerd worden met schaalvergroting wordt vaak het "primum vivere, deinde philosophare", eerst (over)leven en pas dan filosoferen. Pas als het materiële in orde is, komt er ruimte voor de waarden, eerst pragmatisme en pas dan principes... De economische rationaliteit primeert, wordt doel op zichzelf; eerst moet het economische in orde zijn, voor er aandacht gegeven wordt aan de eigenlijke doelstellingen van de organisatie. Er moeten zichtbare resultaten geboekt worden, waarmee men naar buiten kan komen, die men kan tonen, die cijfermatig vast te stellen zijn, kwantificeerbaar, terwijl er geen tijd overblijft voor het sociale, het nabije, het menselijke, en zeker niet voor het levensbeschouwelijke en voor diepere zingevingsvragen.

Voordelen van klein en groot combineren

Eric Halsberghe pleitte in zijn uiteenzetting voor het zogenaamde "unitmanagement" als oplossing om de voordelen van kleinschalig én grootschalig te verzoenen om zo de of-of-discussie te overstijgen. Unitmanagement is immers een organisatie-aanpak waarbij aan de delen in een grotere organisatie grote bewegingsvrijheid gegeven wordt en tegelijkertijd de voordelen van de schaalgrootte (meerwaarde, synergie) behouden blijven. Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, overlopen we een aantal topics die hiermee te maken hebben.

Aandacht voor de delen

De delen (units) van de grote organisatie krijgen een grote autonomie, wat zich o.m. vertaalt in een eigen begroting (eigen financiële verantwoordelijkheid) en het verder kunnen werken vanuit een eigen cultuur. Men kan eigen gewoontes behouden, ook inzake relaties tussen de medewerkers, men hoeft zich niet af te stemmen op een vaak artificiële "gemeenschappelijke cultuur" van de grote instelling. "Eigen cultuur is goed, men mag er fier op zijn."

In de discussie achteraf werd gesteld dat het goed-geprofileerd zijn van organisaties geen tegenindicatie hoeft te zijn om fusiegesprekken aan te gaan. Ook wanneer men vertrekt vanuit een eigen profiel kan men van mekaars "eigen cultuur" leren...

Het is immers duidelijk dat de afzonderlijke units dichter aansluiten bij de lokale behoeften en dat de werking overzichtelijk blijft, zowel voor hulpvragers als hulpverleners.

Daarnaast moet ervoor gezorgd worden dat de units een beroep kunnen doen op de dienstverlening vanuit het geheel. De units zijn als het ware "klant" van de grote organisatie op het vlak van het toekennen van budgetten, uitrusting, logistieke ondersteuning, inschakeling van projectmedewerkers of externe specialisten, supervisie, e.d.

Bij dit alles geldt het subsidiariteitsprincipe, nl. beslissingen worden genomen op het niveau waar de noodzakelijke informatie aanwezig is, m.a.w. er wordt zo weinig mogelijk centraal beslist. Het is uiteraard wel belangrijk een aantal grote lijnen uit te tekenen, onder meer naar de buitenwereld. Zo zal de externe communicatie meestal gemeenschappelijk zijn. Eric Halsberghe gebruikt hiervoor het beeld van een stroom, waarop bootjes van verschillende grootte wel in eenzelfde richting varen, maar dit vaak aan hun eigen snelheid doen, en steeds binnen dezelfde bedding blijven.

Het gemeenschappelijke

Wat gaat men dan wel samen doen? Die elementen die men efficiënter (met minder middelen komen tot eenzelfde resultaat of met dezelfde middelen tot een beter resultaat) en effectiever (doelgerichter) samen kan doen. Hierbij kan het gaan over logistiek, gemeenschappelijke aankopen, organisatie van vorming, training en opleiding, externe communicatie, lobbying t.a.v. het geheel.

Uit de discussie achteraf bleek, onder meer met het oog op de externe communicatie, dat het belangrijk is ook te werken aan een soort “meta-cultuur” om de cultuurverschillen tussen de units te overstijgen. Dit lijkt enigszins contradictorisch met hetgeen hoger gezegd werd over de nadruk die gelegd wordt op de eigenheid van de units, en het zal kwestie zijn van ook hierin een goed evenwicht te vinden.

Bij dit alles is het belangrijk oog te hebben voor de mogelijkheden voor het verwezenlijken van “synergie”, het creëren van een meerwaarde door samenwerking. Dit kan door beter en systematischer te leren van en aan elkaar, vanuit de eigen ervaring, vanuit afspraken rond en inzichten uit diverse specialisaties (erkennen waarin de ander gespecialiseerd is), en uitbouwen van meer teamgerichte aanpakmogelijkheden.

Hiertoe kunnen “projectgroepen” opgericht worden, waarin vertegenwoordigers zitten uit alle units, en die gecoacht worden door één van de unithoofden, die ook zal instaan voor de verslaggeving aan de centrale raad. Op deze manier worden niet alleen de medewerkers, maar ook de diverse unithoofden verplicht over de eigen grenzen te kijken, te leren van de anderen én uit te komen voor de bevindingen uit de projectgroep waarvan men deel uitmaakt. Deze projectgroepen worden samengesteld, afhankelijk van wat er leeft, om bv. beleidsvoorbereidend werk te verrichten rond belangrijke thema's, om ervaringen uit te wisselen, om actief te zoeken naar mogelijkheden en voordelen van samenwerking.

De middelen

Het is aan de overkoepelende beleidsverantwoordelijken om de noodzakelijke voorwaarden te creëren waarin de units optimaal kunnen functioneren als een “lerende organisatie”. Dit heeft o.m. te maken met feedback vragen en geven, zodat men voortdurend kan bijsturen, zowel op het vlak van de keuzes die men maakt, als op het vlak van de uitvoering. Dit heeft ook te maken met het creëren van ruimte voor professionalisering door een V.T.O.-beleid (vorming, training, opleiding), dat niet alleen oog heeft voor technisch-methodische aspecten, maar ook voor de sociaal-communicatieve én voor de bredere persoonsvorming. Op deze manier is men bezig te investeren in de toekomst.

Eric Halsberghe stelt dat het beschikken over veel of weinig middelen geen effect mag hebben op het opnemen van zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid om zo kwalitatief mogelijk te werken. Kwalitatief werken heeft minder met middelen te maken en eerder met klantgericht denken, met betrokkenheid van iedere medewerker op zijn eigen plaats en een voortdurend streven naar verbetering van de dienstverlening. Dit kan via de zogenaamde PDCA-cirkel (Plan-Do-Check-Act), een planmatige aanpak die voortdurend geëvalueerd en

aangepast wordt. Daarnaast pleit hij voor “gewetensvol” en ethisch handelen, rekening houdend met het haalbare én het ideaal en met aandacht voor alle zgn. “stake-holders”.

Prioriteiten durven stellen

Het is belangrijk, en dit niet alleen tegenover een achtergrond van besparingen, dat men keuzes durft maken. Het kan een troost zijn te weten dat niemand goed is in alles... en dat men “verschrikkelijk goed de verkeerde dingen kan doen”. Het is belangrijker “de goede dingen goed te doen”, stelt Eric Halsberghe. Men dient zich dus af te vragen: wat zijn die goede dingen, wat verdient prioriteit, wat verdient diepgang te krijgen en verder uitgewerkt te worden?

Eric Halsberghe wijst in dit verband nog op de “20-80-regel”: vermits het meestal zo is dat 20% van de inspanningen leiden tot 80% van de resultaten, kan men met een gerust geweten besparen op de 80% die slechts voor 20% van de resultaten zorgt...

Wanneer men prioriteiten stelt is het belangrijk deze ook te communiceren aan de opdrachtgever (de overheid) en de cliënten (de maatschappij): men moet zijn keuzes kunnen verduidelijken en laten toetsen, men moet aangeven wat men met de beschikbare middelen (nog) kan doen en wat niet (meer) kan.

Besparingen vragen meer creativiteit

Bij besparingen verhoogt de noodzaak tot creativiteit, niet alleen op het financiële vlak (het is vaak pas met het mes op de keel dat men creatief wordt in het zoeken naar bijkomende middelen, dat men prioriteiten gaat stellen, via herschikking van de middelen nieuwe pistes exploreert, ...), maar ook wat de begeleiding zelf betreft. Vaak ziet men meer aandacht ontstaan voor het begeleiden naar zelfstandigheid, voor het ontwikkelen van de zelfredzaamheid, voor het inschakelen van de omgeving van de hulpvrager, van de mantelzorg en vrijwilligerswerk (waar men niet aan dacht zolang men het allemaal zelf professioneel kon blijven opnemen).

Er kan ruimte komen voor meer differentiëren in de hulpverlening, wat leidt tot meer individueel aangepaste, vaak korterdurende hulpverlening. Misschien zit er een oplossing in een soort “contractbegeleiding” (cfr. ook voorwaardelijke hulpverlening), waarbij de hulpverlening in de daarvoor aangewezen situaties afhankelijk gemaakt wordt van de inzet en de medewerking van de hulpvrager, en waarbij het wederzijds engagement van hulpverlener en hulpvrager in een contract vastgelegd wordt.

In een context van besparingen komt er vaak ook meer aandacht voor preventieve activiteiten.

Tenslotte pleit Eric Halsberghe voor automatisering waar het kan en waar het nuttig is. Automatisering kan niet alles oplossen, maar informatica en de moderne informatie- en communicatietechnologie bieden heel wat mogelijkheden om effectiever en efficiënter te werken door o.m. het overnemen of verlichten van routinetaken, ondersteuning bij het werk, eventueel verhogen van de bereikbaarheid. Men dient er wel oog voor te hebben dat de informatica zelf geen oplossingen biedt, maar slechts een hulpmiddel kan zijn...

En/en - denken i.p.v. of/of - denken

Tegenover het eerst (over)leven en dan pas filosoferen (of vertaal het als de varianten: eerst kwantiteit en dan pas kwaliteit, eerst pragmatisme en dan pas principes, eerst het materiële en dan pas de waarden, ...) stelt Eric Halsberghe dat er steeds moet gekeken worden naar

het uiteindelijke doel, dat er moet vermeden worden geruisloos te verglijden naar een overwicht van één van de polen, dat er moet gestreefd worden naar een dynamisch evenwicht tussen beide. Alleen zo kan zelfs een verplichte fusie leiden tot wederzijdse verrijking.

Een fusieproces zal in eerste instantie steeds reactie oproepen, en de ervaring leert dat men pas later de voordelen van de samenwerking leert inzien. Dit hangt samen met het inzicht dat een fusie ook een meerwaarde kan realiseren. Het is dan ook belangrijk het groeiproces niet te forceren.

Eenheid in verscheidenheid **Het verhaal van C.A.W.-Kempen**

Op 27 januari 1995 werd de stichtingsakte van het Centrum Algemeen Welzijnswerk Kempen ondertekend door de 4 voorzitters van de fuserende v.z.w.'s: C.L.G. en Slachtofferhulp Herentals, Justitieel Welzijnswerk Turnhout, J.A.C.-Turnhout en C.L.G.-Onthaal Turnhout. Met het O.C.M.W. van Geel werd een aparte samenwerkingsovereenkomst afgesloten rond de integratie van het C.L.G. van Geel, dat opgericht werd door het O.C.M.W., er gehuisvest is, en waarvan het personeel in vast dienstverband is van het O.C.M.W. Het C.L.G. van Mol sloot aan vanaf 1 januari 1996. Van in het begin waren alle partners er over akkoord dat het hier een echte fusie diende te worden en geen papieren constructie.

De statuten van de nieuwe v.z.w. stipuleren enkel dat "de vereniging één of meer afdelingen mag tellen", er bestaat wel een afsprakennota tussen de 4 fuserende v.z.w.'s waarin o.m. een verdeling van de mandaten in de Algemene Vergadering, Raad van Bestuur en Dagelijks Bestuur omschreven wordt. De formulering van deze afsprakennota laat toe dat er achteraf (cfr. Geel en Mol) nog bijkomende partners in de boot stappen, zonder dat het werk helemaal moet overgedaan worden.

Van in het begin werd gekozen voor één centrale boekhouding met strikt opgevolgde budgetten per afdeling (de vroegere afzonderlijke v.z.w.'s). Het personeel werd overgenomen door de nieuwe v.z.w., maar de bestaande afdelingen worden nauw betrokken bij het personeelsbeleid van hun afdeling. Het dagelijks bestuur bestaat uit de coördinatoren van de afdelingen, waaronder ook de algemeen directeur, en beslist steeds met unanimiteit. Naast de regionale en werksoortelijke afdelingen werd al snel een "vormingsafdeling" opgezet, waarin de vormings- en preventieactiviteiten van de verschillende afdelingen gegroepeerd en gecoördineerd werden.

Uit de ervaring in C.A.W.-Kempen blijkt dat de verregaande responsabilisering van de afdelingen, ook op financieel vlak, leidt tot meer betrokkenheid bij de andere afdelingen, en tot (financiële) solidariteit met minder rijke afdelingen, nl. zij die geen cliëntenbijdrage kunnen vragen. Het groeiend vertrouwen in de nieuwe v.z.w. (die helemaal niet zo bevoogdend is als soms gevreesd werd) te samen met het functieverlies voor de oude v.z.w.'s leidt ertoe dat de ontbinding van de oude v.z.w.'s voor alle betrokkenen aanvaardbaar werd.

Vanuit beleidsdiscussies in het Dagelijks Bestuur werd stilaan duidelijk dat er een meerwaarde kan ontstaan als er, naast een verbeterde onderlinge doorverwijzing, ook een uitwisseling van personeel kan zijn tussen de afdelingen. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door het opzetten van de nieuwe vormingsafdeling en een werkgroep rond een eenvormige intakeprocedure.

Verder merkt men dat C.A.W.-Kempen regionaal (en zelfs federaal) heel wat respons krijgt en als organisatie veel sterker staat dan de vroegere aparte v.z.w.'s. Als groter centrum (met

o.m. ook meer tewerkstelling), kan men een regio-gericht beleid gaan voeren (i.p.v. “rond de kerktoren”) en heeft men naar lokale overheden zeker meer slagkracht. Daartegenover staat dat een autonoom centrum het voordeel had van de lokale inbedding, met o.m. een grotere betrokkenheid van beheerders.

De beheerraad heeft duidelijk wat moeite met de toegenomen grootte van het Centrum: het is moeilijker om je verbonden te voelen met een regionale werking dan met een plaatselijke werking. Beslissingen worden voorbereid door het Dagelijks Bestuur, waardoor de afstand tot de Raad van Bestuur lijkt toe te nemen, het rechtstreeks contact tussen de afdelingen en de beheerders is beperkter in vergelijking met vroeger. Voor personeelsleden kan de grotere personeelsgroep (een 40-tal personeelsleden in diverse statuten) soms eerder afschrikkend overkomen, maar dit wordt opgevangen door de afdelingsgerichte werking.

Voor het besluit citeren we Frans Heylen: “C.A.W.-Kempfen is een geslaagde fusie met een afdelingsgerichte structuur die groei mogelijk maakt, maar vooral de tijd kan geven om te groeien. De structuur is in die zin ook soepel dat nieuwe partners zeer gemakkelijk kunnen geïntegreerd worden met behoud van hun eigenheid. Deze eigenheid kan zolang blijven bestaan als dit door werkinhoudelijke redenen kan verantwoord worden (vanuit de basis).

Er is nog een hele weg te gaan naar een werkelijk geïntegreerde werking, maar de stappen in die richting zijn duidelijk gezet en wat het belangrijkste is: het personeel is hier vragende partij. De eerste behoudsgezinde reflexen zijn verdwenen: men wil nu verder groeien naar eenheid (in verscheidenheid).”

(Samenvatting en citaten uit de voorstellingstekst van het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk - Kempen door Frans Heylen, directeur C.A.W.-Kempfen.)