

Hoe reageert het veld op bestuurlijke veranderingen?

Professionele kracht in bestuurlijk turbulente tijden

Hoe reageren professionals en managers in de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening op indringende veranderingen zoals marktwerking, meer verantwoording en risicobeheersing?

Marc Hoijsink en Lia van Doorn brachten vier soorten reacties in kaart.

door Marc Hoijsink & Lia van Doorn

Net als elders in Europa wordt het maatschappelijk werk geconfronteerd met indringende bestuurlijke veranderingen (Van Ewijk, 2010). In dit artikel schetsen we een viertal ontwikkelingen waarmee professionals en managers in de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening te maken hebben. Namelijk: meer markt, meer verantwoording, meer risicobeheersing en meer achter-de-voordeurbeleid. Vervolgens verkennen we hoe professionals en managers deze veranderingen ervaren en hoe zij hiermee omgaan. We presenteren op grond daarvan een typologie met vier reactiewijzen. Tenslotte plaatsen we de bevindingen in een breder perspectief. We benadrukken daarin het cruciale belang van erkenning en benutting van kennis van maatschappelijk werkers binnen organisaties, nodig om betekenisvol met deze veranderingen om te gaan en perverse effecten ervan buiten de deur te houden.

Meer markt

Sinds de jaren negentig worden organisaties in de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening geconfronteerd met een viertal bestuurlijke veranderingen. Als eerste noemen wij de introductie van het marktdenken dat zich op verschillende manieren in deze sector manifesteert (Duyvendak, Hoijsink & Tonkens, 2009). Zo is men zich steeds meer de taal van de markt gaan toe-eigenen. Burgers zijn 'klanten' gaan heten, activiteiten en diensten worden beschreven in zogenaamde 'productboeken' en instellingen heten nu 'maatschappelijke ondernemingen.' Reden voor Nico de Boer en Jan Willem Duyvendak (2004) om te spreken van de markt als *metafoor*. Van echte marktwerking was nog nauwelijks sprake, maar men adopteerde de taal en symboliek ervan. Ondanks toenemende kritiek op het marktdenken, is deze metaforische fase inmiddels voorbij. Dat blijkt onder meer uit de verschuiving van input naar outputfinanciering en het element van meer concurrentie. Via aanbesteding dienen organisaties

meer dan vroeger met elkaar te concurreren om opdrachten binnen te halen. Organisaties in de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening hebben vandaag de dag simpelweg met marktwerking te maken.

Meer verantwoording

De tweede bestuurlijke verandering is toegenomen verantwoordingsdruk. Die ontwikkeling is onder meer een gevolg van een voortschrijdend democratiseringsproces. Voorwaarde is dat zowel doelen als resultaten 'transparant' zijn. Menig organisatie verantwoordt zich inmiddels voor prestatieafspraken via kwartaalrapportages.

Het gevolg is dat er heel wat afgeregistreerd wordt. Maatschappelijk werkers noemen meer registratie als een van de meest belangrijke veranderingen in hun werk (Hoijsink & Oude Vrielink, 2007). Ook de introductie van het HKZ keurmerk past in de ontwikkeling om de kwaliteit van het werk 'transparanter' te maken. Het idee is dat een organisatie die zo'n keurmerk heeft, voldoet aan kwaliteitsnormen van de stichting Harmonisatie Kwaliteit Zorg. Net als op het marktdenken, is de toegenomen verantwoordingsdruk, en dan vooral de wijze waarop die vormkrijgt, al jaren onderwerp van kritiek (zie bv. De Boer & van der Lans, 2011).

Meer risicobeheersing

Ten derde zien we meer nadruk op risicobeheersing. Waar eerder de sociaal-politieke discussies vooral om de verdeling van de welvaart draaiden, wordt sinds de jaren negentig de maatschappelijke agenda meer en meer bepaald door het uitbannen van onveiligheid en het reduceren van risico's (Beck, 1992). In de huidige politiek-bestuurlijke context krijgt dit vooral vorm via overlastreductie, handhaving en controle, met name door individuen die als potentieel bedreigend worden ervaren te monitoren en te heropvoeden. Er wordt zo meer een appèl gedaan op het



Achter-de-voordeur is een van de centrale peilers. Foto: Peter Hilz / Hollandse Hoogte

disciplinerende aspect van sociaal werk (Van Doorn, 2009). Deze nadruk op risicobeheersing werkt op verschillende manieren door. Zo wordt de meerwaarde van preventie en vroege signalering nu vooral gezien in het licht van risicobeheersing. Daarbij richt men zich vooral op het signaleren en terugdringen van kindermishandeling en huiselijk geweld en op de vroege signalering van probleemgedrag bij kinderen en jongeren. Op operationeel niveau zien maatschappelijk werkers zich steeds meer geconfronteerd met voorgeschreven werkwijzen, zoals protocollen rond kindermishandeling of huiselijk geweld.

Meer achter-de-voordeur

De vierde verandering, deels samenhangend met de vorige ontwikkeling, is de opmars van het achter-de-voordeur beleid. In plaats van af te wachten tot burgers uit zichzelf naar instanties toegaan, worden kwetsbare burgers opgespoord en thuis bezocht om ondersteuning te bieden (Van Doorn, 2009). Veel lokale achter-de-voordeur projecten zijn volop in ontwikkeling en krijgen vorm via concepten zoals bemoeizorg, outreachend werken en erop-af projecten of werkwijzen. Zulke projecten hadden eerder binnen instellingen een soort gedoogstatus, omdat ze tegen de heersende trend ingingen dat burgers zelf met een hulpvraag bij instellingen zouden moeten aankloppen. Inmiddels zijn deze projecten de gedoogstatus voorbij. Sterker nog, het is een van de centrale peilers geworden in de vernieuwingsgedachte van de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl.

Reactietypologie

Hoe gaan organisaties met deze veranderingen om? Hoe ervaren professionals, managers en directeurs deze veranderingen en hoe reageren ze erop? Daarover gaat het tweede deel van dit artikel. We zien vier type reacties, namelijk:

- de verwarde reactie,

- de introverte reactie,
- de extraverte reactie,
- en de verbindende reactie.

Deze typologie is gebaseerd op een secundaire analyse van verschillende, empirische onderzoeken verricht tussen 2005 en 2010 (zie Hoijsink & Van Doorn, 2011). We benadrukken dat het om een typologie gaat en het onderzoek tentatief is. De reacties zijn vanzelfsprekend niet een-op-een te vertalen naar alle actoren uit een organisatie. De typologie beoogt de variatie van reacties op veranderingen zichtbaar te maken en zo bij te dragen aan reflectie binnen organisaties waar maatschappelijk werkers in deze sector werken.

De verwarde reactie

De eerste reactie die we onderscheiden is de verwarde reactie.

We zien dat de veranderingen binnen een organisatie op alle niveaus vooral voor verwarring zorgen. Een manager: 'Er komt zo veel op ons af, zoveel. Je weet niet waar je kijken moet. Dan denk je, we moeten samenwerken. Dan denk je, nee, dat is een concurrent. Dan denk je, hee, die HKZ is goed, want dat gaat ook over deskundigheid, maar dan denk je, hee, dit zorgt voor ongelooflijk veel bureaucratie, al die registraties.'

We treffen deze verwarring ook op operationeel niveau aan. Een opbouwwerker: 'Ik vind het heel, heel dubbel allemaal, met die aanbestedingen. Ik weet niet wat ik ervan moet vinden. Ik werk al jaren samen met iemand van de woningcorporatie hier, zit in een overleg met hem en de gemeente. En dan zegt mijn manager: "pas op nu, want ze, de corporatie, kunnen nu ook onze opdrachten krijgen". Dus dan zie ik hem ineens als een concurrent. Dat voelt heel raar.'

In instellingen waar de verwarde reactie relatief vaak voorkomt, lijkt bovendien op zowel operationeel als strategisch niveau sprake van een bepaalde mate van 'slachtofferschap'. Men ziet

zich geplaatst voor allerlei bestuurlijke ontwikkelingen en meent daarop geen of nauwelijks invloed te hebben. Dat leidt tot wat we *adbocratie* zouden kunnen noemen. Men tracht naar eigen goeddunken veranderingen te absorberen, of buiten de deur te houden. Sociale professionals, maar ook managers, voelen zich hierin teruggeworpen op zichzelf. Een belangrijk kenmerk van dit type reactie is een gebrek aan dialoog binnen de organisatie over de veranderingen – noch tussen sociale professionals onderling, noch tussen management en sociale professionals. Van reflectie, laat staan een gedeelde visie op de veranderingen, is geen sprake.

Introverte reactie

In dit type reactie worden de beschreven veranderingen gezien en erkend. Er wordt gekeken naar mogelijke interne consequenties ervan. Daartoe worden tussen actoren op verschillende niveaus dialogen georganiseerd. Daarin tracht men gezamenlijk betekenis te geven aan deze veranderingen en formuleert men strategieën hoe hiermee om te gaan. Bijvoorbeeld ten aanzien van nieuwe verantwoordingseisen, voortvloeiend uit de introductie van een kwaliteitskeurmerk als de HKZ.

Men probeert positieve effecten te incorporeren en negatieve effecten buiten de deur te houden. Dat vereist een voortdurende afstemming tussen management en professionals. Een manager: 'Met die HKZ, daar zitten ook nuttig dingen, een duidelijke plan van aanpak, evaluaties. Daar kun je van leren. Daar ga je met zijn allen over praten, want er zitten ook veel registratietijdrovende dingen. En die moeten we weren, maar wel weer dat je niet de goede dingen eruit gooit. Dat is samen zoeken.'

Potentieel negatieve effecten worden in dit type reactie buiten de deur gehouden. Een maatschappelijk werker: 'Tegenwoordig, met die productieafspraken met de gemeente, dan kom je in de knel met juist de moeilijkste klanten. Maar als je creatief registreert in je dossier, dan kun je tijd vrij maken om wel die klanten te bezoeken en verder te helpen. Dat wordt ook door de manager gedoogd. Die ziet het probleem ook wel.'

Er is in dit type reactie sprake van voortdurende dialoog tussen uitvoering en management. Positieve effecten van veranderingen, zoals het inzetten van (onderdelen uit) de HKZ om te leren, worden geïncorporeerd en negatieve zaken buiten de deur gehouden. We zien dat er nadrukkelijk sprake is van coalitievorming waarbinnen gereflecteerd wordt door en tussen professionals en managers onderling. We spreken van een introverte reactie omdat in dit type minder oog is voor externe coalitievorming. De reacties zijn primair naar binnen gericht. Het bewust en actief zoeken naar dialoog met samenwerkingspartners, zoals bijvoorbeeld met woningcorporaties, vindt (nog) niet plaats.

Extraverte reactie

De extraverte reactie wordt gekenmerkt door management dat veranderingen voortdurend in termen van ondernemerschap en kansen definieert. Het management bouwt nadrukkelijk aan externe coalities, zowel binnen als buiten de eigen sector. Er

worden tal van samenwerkingsprojecten aangegaan met andere instellingen. De leiding is naar buiten gericht en goed zichtbaar voor samenwerkingspartners en overheden.

Hier overheerst een offensieve strategie op veranderingen.

Professionals ervaren echter dat er weinig aandacht is voor een goede uitvoering van dat nieuwe beleid. Met gemeenten en ggz-instellingen wordt bijvoorbeeld op managementniveau afgesproken om te focussen op de meest kwetsbare burgers, maar aan de registratie- en productiedruk binnen de organisatie wordt niets gedaan.

Een maatschappelijk werker: 'Ik kan mij daar zo boos over maken. Op zich heel goed hoor, dat outreachende werken, maar er verandert niets. Ik bedoel aan al die registraties. Die zijn bij deze klanten nog eens extra veel, want je overlegt heel veel met andere instanties. Maar als je daar wat van zegt, dan gebeurt er niets. Joh, de manager is alweer met een nieuw project bezig en is onbereikbaar. Die heeft geen idee wat het allemaal inhoudt in de praktijk. Die zit ver weg.'

In dit type reactie ontbreekt het aan een sterke interne coalitie. Er is weinig oog voor de kennis van professionals over uitvoerbaarheid en randvoorwaarden. Professionals voelen zich opgezaald met onduidelijke en onuitvoerbare plannen. Zij worden niet betrokken bij de beleidsformulering noch in de beleidsevaluatie. Professionals op hun beurt organiseren zich niet om invloed uit te oefenen op de condities die zij nodig achten om goed werk af te leveren. De organisatie oogt voor de buitenwereld misschien dynamisch, zakelijk en ondernemend, maar intern lijkt er sprake van verwaarlozing van de beleidsuitvoering.

Verbindende reactie

In dit type reactie zien we dat bestuurlijke veranderingen beantwoord worden door zowel interne als externe coalitievorming. Er wordt erkend dat veranderingen plaatsvinden en dat deze zowel bedreigingen als kansen voor innovaties met zich meebrengen. Het identificeren hiervan en het reflecteren hierop zijn gezamenlijke exercities tussen verschillende actoren op verschillende niveaus. De organisatie investeert daar nadrukkelijk in. Er worden dialogen georganiseerd tussen actoren binnen de eigen instelling en met potentiële samenwerkingspartners. Bovendien is er ruimte om te experimenteren en te leren. Het management en de professionals zijn in staat om die ruimte te organiseren. Randvoorwaarden, die nodig zijn om goed werk af te leveren, worden kenbaar gemaakt richting lokale overheden en samenwerkingspartners.

Een directeur van een brede welzijnsinstelling: 'Mijn jongerenwerkers, die wil ik goed gefaciliteerd hebben. De gemeenten wil dat we de moeilijke "risicjongeren" bereiken. Wij ook. Die kansen liggen er, want er is een gevoel van urgentie. Maar dat moet je met zijn allen doen. Met overheid, met DWI, met schuldhulpverlening, de hele rimram. En dat de jongerenwerkers mandaat hebben bij DWI en de Schuldhulpverlening. Voorrang kunnen regelen. Dat is continu investeren. Overleggen. Samen om de tafel zitten. Om te kijken wat nodig is. Daar heb je uitvoeringskennis

voor nodig. Dus die moeten daar vanaf het begin bij zijn en dat moet je organiseren.'

Kenmerkend voor dit type reactie is dat er nadrukkelijk en doelbewust sterke interne én externe coalities worden gecreëerd.

Ook worden er duidelijke keuzen gemaakt. En niet van alles een beetje. Waar gaan we voor? Met wie? Waarom en waartoe?

We spreken hier van een verbindende reactie, omdat men doelbewust en expliciet op verschillende niveaus verbindingen legt. Gebruikmakend van bestaande kennis van professionals in de organisatie, maar ook zoekend naar nieuwe (kennis)allianties met samenwerkingspartners. Zowel binnen als tussen organisaties en zowel op operationeel als strategisch niveau. De kracht van dit type reactie is dat de sterke kanten van zowel de introverte als de extraverte reactie benut worden.

Professionele kracht

Organisaties in de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening krijgen te maken met bestuurlijke veranderingen en reageren daar verschillend op. In dit artikel hebben we verschillende reacties geclusterd in vier typen reacties (zie figuur). We benadrukken nog eens dat het een ideaaltypisch model betreft: de empirische werkelijkheid is vanzelfsprekend dynamischer en rijker. Fasen waarin een type reactie domineert wisselen elkaar bijvoorbeeld af.

De typologie kan echter voor organisaties in deze sector behulpzaam zijn bij het reflecteren op de veranderingen. We denken dat dit hard nodig, omdat veranderingen indringend zijn en ook problematische kanten kennen. Ondoordacht achter-de-voordeurbeleid kan bijvoorbeeld tot disciplineringsprojecten leiden die niets meer van doen hebben met de missie van maatschappelijk werk. Registratiesystemen kunnen helpen om impliciete kennis expliciet te maken en zo bijdragen aan het lerend vermogen van professie en organisatie, maar net zo goed eenzijdig als controlemechanisme ingezet worden en sociale professionals tot boekhouders reduceren. Coalitievorming is belangrijk, omdat daarbinnen collectieve reflectie plaatsvindt en sprake is van erkenning van kennis van sociale professionals, een voorwaarde om perverse effecten buiten de deur te houden en innovaties vruchtbaar te maken (vgl. ook de Vries, 2011). De mate waarin maatschappelijk werkers daartoe in de gelegenheid worden gesteld en daarin zelf een positie

opeisen, varieert echter flink. Blijft coalitievorming achterwege, dan bestaat de kans dat de verwarde reactie domineert en er sprake is van slachtofferschap. Overheerst de introverte reactie, dan zijn interne coalities weliswaar sterk, maar externe coalities zwak, en sluit men de ramen voor prikkels van buitenaf om tot innovaties te komen. Is er sprake van een extraverte reactie, dan is management vooral gericht op de buitenwereld en het creëren van externe coalities, maar is er nauwelijks oog voor de uitvoeringspraktijk, met alle problemen van dien.

Om de bestuurlijke veranderingen hanteerbaar en betekenisvol te maken, lijken zowel sterke interne als sterke externe coalities nodig. Sterke externe coalities dragen bij aan het nodige innovatievermogen. Krachtige interne coalities zorgen ervoor dat professionals niet met onuitvoerbaar en belemmerend beleid opgezadeld raken. Deze turbulente tijd vraagt meer dan ooit om collectieve reflectie op verschillende niveaus binnen en tussen organisaties en stakeholders. Bovenal vraagt deze tijd om erkenning van kennis en eigen kracht van sociale professionals, zoals maatschappelijk werkers. Om te beginnen binnen de organisaties waar zij hun professies uitoefenen.

Marc Hoijtink is socioloog en onderzoeker aan het kenniscentrum Maatschappij en Recht van de Hogeschool van Amsterdam. Lia van Doorn is lector innovatieve maatschappelijke dienstverlening aan de Hogeschool Utrecht.



Bronnen

- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. New Delhi: Sage.
- Boer, N. & J. van der Lans (2011), *Burgerkracht. De toekomst van sociaal werk in Nederland*. Den Haag: RMO.
- Doorn, L. van (2009), *Maatschappelijk dienstverleners in een veranderende omgeving*. Co-referaat: Lou Jagt. Utrecht: Marie Kamphuis Stichting.
- Duyvendak, J. W., M. Hoijtink & E. Tonkens (2009), 'Post-patient Perspectives. User-based logics and the never ending inequality between users and professionals', in: Otto, H.U., A. Polutta & H. Ziegler (Eds.), *Evidence-based practice: Modernising the knowledge base of social work?* Bielefeld: Barbara Budrich Publishers, pp. 31-47.
- Ewijk, H. van (2010), *European social policy and social work. Citizenship-based social work*. London/New York: Routledge.
- Hoijtink, M. & M. Oude Vrielink (2007), 'Managers en professionals in de sociale sector. Ideologische clash of vermenging van waarden?', in: *Bestuurskunde, wetenschappelijke bestudering van beleid en bestuur*, jg. 12, nr. 4, pp. 25-33.
- Hoijtink, M. & L. van Doorn (2011), 'Bestuurlijke turbulentie in het sociaal werk. De uitdaging van meervoudige coalitievorming', in: *Journal of Social Intervention. Theory and Practice*, jg. 20, nr. 3, pp. 5-23.
- Vries, S. de (2011), 'Het Nieuwe Welzijn. Burgerkracht kan psychosociale hulpverlening niet vervangen', in: *Maatwerk, vakblad voor maatschappelijk werk*, jg. 18, nr. 5, pp. 2-5.

