

AMBIVALENTIES IN HET SOCIALE DOMEIN

Opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse,
de noodzaak van meervoudigheid

ROELOF HORTULANUS

Ambivalenties in het sociale domein

*Opdrachtverlening, professionele verantwoording en
impactanalyse, de noodzaak van meervoudigheid*

Roelof Hortulanus

colofon

VOORWOORD

De leerstoel

LESI/UvH

De sector

Programmalijnen

Ervaringen

Gescheiden werelden en verbindend werk

De eendimensionale illusie

Lokaal beleid en sociale interventiepraktijken

Ambivalenties en meervoudigheid als bijdragen

Persoonlijke stellingname

Ambivalenties in het sociale domein

Voorwoord

- 1 *Aandacht voor ambivalentie*
- 2 *Voorbeelden in het sociale domein*
- 3 *Inhoudelijke en randvoorwaardelijke ambivalenties*
- 4 *Ambivalenties en meervoudig handelen*
- 5 *Dienstverlening en activiteiten in soorten en maten*
- 6 *Meervoudig opdrachtgeverschap en meervoudige professionele verantwoording*
- 7 *Meervoudige evaluatie: resultaatbeoordeling en impactanalyse*
- 8 *De kracht van ambivalentie: meervoudige professionaliteit*
- 9 *Conclusie*

Dankwoord

Geraadpleegde literatuur

Over de auteur

Enige tijd geleden is een programma Welzijn Nieuwe Stijl gestart. Het betreft een initiatief van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging Nederlandse Gemeente en de Maatschappelijke Ondernemersgroep. Het initiatief is er op gericht gemeenten en welzijnsinstellingen behulpzaam te zijn bij het invulling geven aan de zogenaamde Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het programma Welzijn Nieuwe Stijl richt zich daarbij met name op twee als cruciaal ervaren knelpunten, de kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk en de wijze waarop gemeenten en welzijnsorganisaties inhoud geven aan hun rol van opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast wil het programma handvatten bieden voor het bepalen van de maatschappelijke opgave waarvoor gemeenten en welzijnsinstellingen zich gesteld zien en de implementatie van de daarmee verweven nieuwe welzijnsarrangementen.

Diegenen, die bekend zijn met de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening en haar rol in het lokale sociale beleid, zullen wellicht een enigszins dubbel gevoel hebben bij dit initiatief. Gaat het hier om de zoveelste poging greep te krijgen op lokale sociale interventiepraktijken en de rol die welzijnsorganisaties daarin hebben te vervullen. Of is er sprake van een nieuwe uitdaging, die vraagt om bezinning en concretisering? Er is veel voor het eerste te zeggen. Sociale interventiepraktijken moeten al decennia lang bijdragen aan persoonlijke levensvoorwaarden, maatschappelijke participatie en de sociale kwaliteit en stabiliteit van de lokale gemeenschap. Daarbij is bij voortduring sprake van successen en mislukkingen, van wisselende inzichten en verschillende aanpakken. Wat blijft is een permanente vraag naar welzijnsarrangementen en maatschappelijke dienstverlening, maar die permanente vraag heeft tot nu toe niet geleid tot een sterke positie en imago van de welzijnssector (Hortulanus, 2003a). Zal Welzijn Nieuwe Stijl dat wel bewerkstelligen en wat is daarvoor nodig? Zal zij dan moeten afrekenen met ingesleten interventiepraktijken, die onvoldoende zijn toegesneden op lokale vraagstukken en effectieve samenwerking met andere lokale organisaties? Of zal zij het zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap van welzijnsorganisaties moeten laten uitkristalliseren en een goede balans zien te vinden tussen zakelijke bedrijfsvoering en professionele betrokkenheid bij mensen? Of gaat het verder en moet duidelijker aangetoond worden dat lokale sociale interventies van welzijnsorganisaties überhaupt kunnen bijdragen aan het individuele welzijn en de sociale kwaliteit van de samenleving. Daarmee komt ook de rol van de lokale overheid in beeld, van wie verwacht mag worden, dat zij haar sociale beleid in strategische en operationele zin weet te formuleren en tot uitvoering weet te brengen. Zal Welzijn Nieuwe Stijl een antwoord geven op de vraag naar beleidscontinuïteit en te rechtvaardigen investeringen?

We kunnen met recht spreken van oude kwesties, maar onderschatten we dan niet de uitwerking van nieuwe wettelijke kaders, maatschappelijke en culturele ontwikkelingen, en de veranderingen, die de sector inmiddels doormaakt? Zo vraagt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning nogal wat van de sector, zoals een bijdrage aan het verbinden van weerbare burgers met kwetsbare medeburgers in de lokale gemeenschap, of het als professionele organisatie leren aansluiten bij en voorop stellen van informele steun en initiatieven (Hortulanus 2004). Maatschappelijke en culturele ontwikkelingen laten bijvoorbeeld nieuwe vormen van marginaliteit en ongelijkheid zien, vragen beleidsmatige en professionele aandacht voor de betekenis van persoonlijke sociale netwerken, doen leefbaarheid steeds meer in termen van veiligheid percipiëren, bewerkstelligen een grotere spanning tussen betaalde arbeid en de vrijwillige inzet van burgers, laten onzekerheid zien rond de educatie en socialisatie van jongeren, en maken van culturele verschillen en loyaliteiten meer en meer belangrijke aspecten van lokale vraagstukken. En in de sociale sector zelf vindt een inhoudelijke discussie plaats over de grenzen van de bemoeizorg, wordt gezocht naar een

nieuwe balans tussen externe verantwoording en professionele vrijheid en wordt ingespeeld op de behoefte aan het scherper evalueren van de verleende diensten en ondernomen interventies.

Wat eigenlijk bij nader inzien opvalt is niet zozeer de vraag óf er sprake is van oude kwesties in wellicht een nieuw jasje of van nieuwe ontwikkelingen die vragen om een antwoord, maar veel meer de wijze waarop op die blijvende of nieuwe uitdagingen wordt gereageerd. Die reacties ogen krachtig maar zijn in feite eenzijdig, ze zijn vaak van instrumentele aard en inhoudelijk ondoordacht. Men zoekt het antwoord in het vitaliseren van *de* civil society, in maatschappelijk ondernemerschap en new public management, of in het werken met zogenaamde evidence based praktijken. Het is een zoeken naar hét antwoord, dé aanpak, dé werkwijze. Wat veel minder naar voren komt is de onzekerheid die het benaderen van oude of nieuwe kwesties met zich mee brengt. En als die al wordt geuit is het met een negatieve ondertoon en zonder haar echt te doordenken. Zo'n onzekerheid is blijkbaar ongewenst er moet duidelijkheid zijn. Er is kortom geen plaats voor ambivalentie. Die past blijkbaar niet bij beleidsmatige doelstellingen, professionele deskundigheid of de behoeften van de burger. Maar kenmerkt het sociale domein zich nu juist niet door strijdige interpretaties, dilemma's, niet logische keuzes, tegenstrijdige handelwijzen? En als dat zo is, brengt het toelaten en tot ons door laten dringen van ambivalentie in al zijn uitingsvormen, ons dan niet dichterbij het realiseren van betekenisvolle sociale interventiepraktijken? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wil ik eerst een aantal voorbeelden van ambivalentie in het sociale domein de revue laten passeren. Ik neem daarna het begrip ambivalentie vanuit verschillende disciplines onder de loupe en komen uit bij de betekenis van ambivalenties voor meervoudig handelen in het sociale domein. Dit meervoudig handelen werk ik vervolgens uit met behulp van het onderscheid in soorten dienstverlening en activiteiten, en specifiek in soorten opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse. Ik sluit af met een conclusie over het belang van ambivalentie voor meervoudig professioneel handelen in het sociale domein.

2 Voorbeelden in het sociale domein

Het sociale domein is bij uitstek een werkveld waar beeldvorming en feiten beide om aandacht vragen, waar rekening gehouden moet worden met de belangen van vele actoren en waar het operationaliseren van beleidsdoelen en het strategisch doordenken van uitvoeringspraktijken moeilijk op logische wijze met elkaar te verbinden zijn. Er is dan ook sprake van uiteenlopende waarden, visies, beleidsdoelen en werkwijzen. Dat dit allerlei onzekerheden, tegenstrijdigheden en dilemma's met zich meebrengt, mag geen verbazing wekken. Een aantal voorbeelden van deze ambivalenties en verschillende wijzende waarop die ambivalenties zich uitdrukken maken dat duidelijk.

Lokaal sociaal beleid en burgerinitiatief. Soms blijft ambivalentie verhuld, ze heeft dan het karakter van ondoordachtheid. We zien dat terug in het lokale sociale beleid, dat burgerparticipatie daarin een grote plaats toekent, maar moeite heeft om burgerinitiatieven een echte doorslaggevende plaats in beleidsvoorbereiding en uitvoering te geven (RMO, 2006). De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is daar een goed voorbeeld van. Deze wet legt grote nadruk op initiatieven vanuit de zogenaamde civil society –individuele burgers en burgerverbanden in de lokale gemeenschap- en ziet de rol van professionele dienstverlening en overheidsbemoediging in het ondersteunen van kwetsbare burgers als aanvullend op die initiatieven. Tegelijkertijd legt de wet een grote nadruk op lokale beeldvorming en in die beeldvorming is de aandacht tot nu toe vooral uitgegaan naar de verhouding van de lokale overheid met professionele dienstverleners. De onzekerheden die te maken hebben met het

beleidsmatig vooropstellen van burgerinitiatieven blijven zo impliciet en worden niet doordacht (Hortulanus 2004). We kunnen hierbij denken aan de spanning tussen het honoreren van initiatieven van burgers en gelijke bureaucratische rechten.

Ondernemerschap en publieke dienstverlening. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning heeft niet alleen betekenis voor de herpositionering van de lokale overheid, ook de rol van publieke dienstverlenende organisaties, zoals organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening, staat ter discussie. Hier is de ambivalentie openlijker zichtbaar en toont zich als tegenstrijdigheid of onverenigbaarheid. Het is bijvoorbeeld de vraag of een op welzijn en maatschappelijke dienstverlening gerichte organisatie wel op de markt kan opereren. Krijgt het prijs-kwaliteit criterium dan een andere inhoud en welke lokale samenwerking met concurrerende organisaties is dan mogelijk? Gaat men zich verre houden van complexe problemen en richten op overzichtelijke dienstverlening? Zal het op de markt opereren van organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening er toe leiden, dat interventiepraktijken, die van weinig betekenis zijn, sneller aan het licht komen? En zal het ondernemerschap leiden tot een andere managementstijl, een stijl die een meer instrumenteel en centralistisch karakter heeft en minder ruimte biedt voor de situationele en morele afwegingen, die uitvoerende professionals moeten maken?

Kernexpertise en samenwerkingsexpertise. Het sociale domein kent individuele en collectieve vraagstukken met een complex karakter, waarvoor samenwerking tussen dienstverlenende organisaties van groot belang is. Dat vraagt van elke organisatie om zich te bezinnen op de mate waarin de wijze, waarop haar kernexpertise wordt ingevuld, samenwerking mogelijk maakt. Voor organisaties op het gebied van welzijn en maatschappelijke dienstverlening ligt de vraag naar de verhouding tussen kernexpertise en samenwerkingsexpertise nog scherper. Bij deze organisaties kan juist het bewerkstelligen van samenwerking, het verbinden van lokale organisaties, de kernexpertise van de organisatie vertegenwoordigen. Hier kan ambivalentie zich uitdrukken in tweeslachtigheid en besluiteloosheid. Zo worden in toenemende mate vraagtekens gezet bij het sociaal-cultureel werk en het opbouwwerk als specifieke agogische kernexpertise van welzijnsorganisaties. Tegelijkertijd vervullen welzijnsorganisaties steeds meer taken in outreachende signalering, case management, het bemiddelen bij de vrijwillige inzet van burgers, en andere vormen van generieke verbindende activiteiten tussen lokale organisaties op het gebied van zorg, wonen, onderwijs, sport en burgerinitiatief.

Professionele bemoeienis en vrijwillige inzet. Het beleidsmatig voorop stellen van de vrijwillige inzet van burgers raakt niet alleen de aard van de beleidsvoering van de lokale overheid, maar ook die van professionele organisaties. Men is al onzeker over de ontwikkeling waarbij professionele organisaties van vrijwilligers een meer en meer professionele kennis en houding vragen. Maar als professionele dienstverlening zich ook moet zien te verhouden tot allerlei informele vrijwillige activiteiten van burgers, dan zal de professionele bemoeienis daarbij zodanig moeten zien aan te sluiten, dat de vanzelfsprekendheid en authenticiteit van die vrijwillige inzet niet ondermijnd wordt. De professionele activiteiten van organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening zijn tot nu toe veelal gericht geweest op het activeren van bepaalde risicogroepen of individuen, die onvoldoende maatschappelijk participeren. Maar het aansluiten bij informele sociale netwerken, als hulpbron voor informele solidariteit en concrete wederzijdse steun, impliceert een breder palet aan professionele activiteiten, namelijk activiteiten gericht op in feite alle burgers van een lokale gemeenschap. Hier kan ambivalentie getypeerd worden in termen van onzekerheid.

Individueel welzijn en maatschappelijke impact. Kenmerkend voor de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening is ook de dubbelgerichtheid of ambiguïteit van veel publieke beleidsdoelen en van professionele interventiepraktijken. Publieke doelstellingen en

professionele activiteiten zijn zowel op het individuele welzijn als op maatschappelijke participatie of sociale kwaliteit of cohesie gericht. Activiteiten gericht op de zelfredzaamheid of ontplooiing van de individu gaan altijd gepaard met het doel maatschappelijk actief te zijn. Activiteiten gericht op de sociale cohesie en leefbaarheid van een buurt of wijk impliceren vaak het verbeteren van de individuele welzijnssituatie van de bewoners. Het gaat hierbij niet alleen om professionele verwachtingen omtrent de betekenis van de gehanteerde interventieaanpak, ook de lokale overheid houdt de burgers voortdurend twee spiegels tegelijk voor: zorgt u ervoor dat u uw eigen bestaan vorm geeft en wees betrokken op de lokale gemeenschap en verantwoordelijk voor het publieke domein. De behoefte van de burger staat daarmee niet centraal, maar wordt geherdefinieerd in een voor het beleid acceptabele vraag. Dat maakt het bijvoorbeeld lastig om veel aandacht te besteden aan wat wel de overbodigen in onze samenleving worden genoemd. Zij zijn immers in beleidstermen niet maatschappelijk actief. Maar ook het beleid richten op diegenen, die geen interesse vertonen om zich vrijwillig in te zetten voor de lokale gemeenschap is niet vanzelfsprekend, zeker niet als hun individuele welzijn niet onder druk staat. De dubbelgerichtheid van het beleid heeft ook consequenties voor de professionele aanpak van organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Deze aanpak is secundair preventief te noemen. Ze richt zich op risicovolle leefomstandigheden, omstandigheden die het voldoen aan voornoemde dubbele beleidsdoelstellingen, belemmeren. De wijze waarop deze secundaire preventie inhoud krijgt kent eveneens ambiguïteit. Het afwisselen van activiteiten gericht op zelfregie dan wel disciplineren of van activerende dan wel verzorgende activiteiten zijn daar voorbeelden van. Het secundair preventieve karakter van veel welzijnsactiviteiten laat tenslotte ook in haar beoogde resultaat of impact een bepaalde ambivalentie zien (Hortulanus, 2001). Gaat het primair om het leggen van een bepaalde voedingsbodem voor een groter individueel welzijn, grotere maatschappelijke participatie of verhoogde sociale kwaliteit van de gemeenschap of gaat het niet zozeer om de toegenomen kans daarop, maar om relatief snel aantoonbaar resultaat?

3 Inhoudelijke en randvoorwaardelijke ambivalenties

De voorbeelden geven een beeld van verschillende aspecten van ambivalentie, die zowel te maken hebben met inhoudelijke beleidsdoelen of met professionele werkwijzen, als met allerlei randvoorwaarden om die beleidsdoelen en werkwijzen ten uitvoer te brengen. De bestuurlijk-ambtelijke en professionele handelingspraktijk zit zo te zien vol met ambivalenties. De vraag is of al die ambivalenties nu als probleem moeten worden gezien. Hebben bijvoorbeeld niet alle actoren recht op eigen legitimeringsgronden voor hun positionering en handelen? Of we nu met een overheid, een professionele instelling of een burger/klant te maken hebben, ze zullen alle zeggen dat ze een bepaald sociaal probleem op willen oplossen of opgelost willen zien. Maar de overheid hanteert daarbij principes van rechtvaardigheid en gelijkheid, de professional beroept zich op deskundigheid en de burger wijst op een onwenselijke leefsituatie of op zijn of haar rechten als belastingbetaler. Het gaat op het eerste gezicht weliswaar om gescheiden werelden, maar niet noodzakelijkerwijs om tegenstellingen. Het makkelijke antwoord op de vraag of de in de voorbeelden naar voren gebrachte ambivalenties een probleem vormen, is dan ook: dat lokaal beleid burgerinitiatief kan omarmen, dat ondernemerschap ten dienste kan staan van publieke dienstverlening, dat kernexpertise scherper tot uiting komt als men ook expertise in de samenwerking ontwikkelt, dat veel vraagstukken vragen om het op elkaar aansluiten van professionele bemoeienis en vrijwillige inzet, dat een dubbele gerichtheid op zowel individuele problemen als collectieve kwesties kenmerkend is voor veel activiteiten in het sociale domein, en dat de inhoud van en

de randvoorwaarden voor interventiepraktijken niet zonder elkaar kunnen. Maar zo'n makkelijk antwoord is ontoereikend. De gescheiden werelden zijn niet zomaar met elkaar te verenigen, maar ze hebben wel voortdurend met elkaar te maken. Ze beïnvloeden elkaar niet alleen, maar hebben elkaar ook nodig in hun functioneren. Zo is er een zekere afstemming nodig van landelijk beleid, lokaal beleid en uitvoeringpraktijken. Op lokaal niveau moeten de eerder genoemde legitimeringsgronden van overheid, professionals en burgers met elkaar verbonden worden. Datzelfde geldt voor de wijze waarop genoemde actoren sturing geven aan de uitvoering van hun beleid, hun professionele activiteiten en het op elkaar afstemmen van ieders rollen en verantwoordelijkheden. Ook de kennis en ervaring en daarmee verbonden werkelijkheidsdefinities en gronden voor interventie moeten met elkaar gedeeld worden. Zou dat niet of onvoldoende gebeuren, dan is dat niet zonder consequenties. Het kan leiden tot mismatches op alle niveaus: in de beleidscontext, in de professionele handelingspraktijk, ten aanzien van de normatieve aspecten van de beleid- en interventiepraktijk of in de wijze waarop kennis ingezet wordt in die beleid- en interventiepraktijk.

Uit voorgaande typering zou de conclusie kunnen worden getrokken, dat ambivalentie ongewenst is. Ze wijst op onzekerheid, dubbelgerichtheid, besluiteloosheid, tegenstrijdigheid of ondoordachtheid. En dat houdt ons af van helder en doelgericht beleid en van transparante en werkzame professionele praktijken. Maar we kunnen ook een positiever standpunt innemen en ambivalenties in het sociale domein opvatten in termen van verwevenheid en meervoudigheid. Ambivalenties geven dan zicht op verborgen invloeden, op morele dilemma's, op keuzeprocessen, op gescheiden werelden en hun eigen logica's, kortom op de veelkleurigheid van het sociale domein. Ze kunnen dan een voedingsbodem zijn voor een open en onderzoekende houding, voor verbindend denken en wellicht daarmee een noodzakelijke opmaat voor passende en goede beslissingen en gericht handelen. Wat zou het betekenen als we ambivalenties niet te snel wegdrücken, maar ze erkennen en op de voorgrond plaatsen? Als we ze doordenken en ze beschouwen op hun intrinsieke waarde? Kunnen we bepaalde zekerheden formuleren te midden van alle onzekerheid, waarin we denken, handelen, onderzoeken en evalueren? En liggen die zekerheden in het vorm geven aan meervoudig kijken en meervoudig handelen?

4 *Ambivalenties en meervoudig handelen*

In verschillende wetenschappelijke disciplines wordt direct of indirect aandacht gegeven aan ambivalentie en meervoudig handelen. Bepaalde deelgebieden van de filosofie zijn ons behulpzaam bij het doordenken van ambivalenties. De logica houdt zich bezig met paradoxen en de daarmee verbonden redeneerfouten en causaliteitsvragen. Ambivalentie is dan het gevolg van verkeerde theoretische uitgangspunten of verkeerde veronderstellingen (Van Nierop, 1989). In de ethiek staat juist handelen en daaraan verwante begrippen als keuzevrijheid, verantwoordelijkheid (in casu de motieven voor het handelen) en aanvaardbaarheid (in casu de consequenties van handelen) centraal. Hierbij kan de ambivalentie zich tonen in een verschillende grondslag voor juist handelen. MacIntyre benadrukt in zijn deugdenethiek het goede of de waarde die het handelen in zichzelf kan vertegenwoordigen, terwijl in de filosofie van Hume en Mills het resultaat bepalend voor juist handelen. Voor dit betoog is de politieke of sociale filosofie van groot belang. Zij wijst ons op de mogelijke spanning tussen wet- en regelgeving en rechtvaardigheid en tussen machtsbronnen (zoals institutioneel leiderschap, professionele deskundigheid en definitiemacht in het algemeen) en actorschap (met haar eigen oordeelsvorming en keuzevrijheid) (Arendt, 1954, Foucault, 1980). Zo kan de vraag gesteld worden in welke situaties het denken in termen van rechtmatigheid en effectiviteit vervangen moet worden

door een denken en handelen in termen van moraliteit en contextualiteit. En meer toegespitst op het professionele handelen wordt de spanning zichtbaar tussen het gespecialiseerde (en soms routinematige) en (ogenschijnlijk) waardevrije en zakelijke handelen en het praktijkhandelen, dat gekenmerkt wordt door haar gerichtheid op (levens-)samenhang en daarmee samenhangende deugden (MacIntyre). MacIntyre wijst in dat verband op het samenspel van instituties en praktijken. De idealen en creativiteit van praktijken voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening hebben organisatorische en financiële randvoorwaarden, regels en kwaliteitsnormen van de instituties van de welzijnssector nodig, om te blijven bestaan.

Met de betekenis van instituties betreden we het terrein van de sociale wetenschappen. In de sociologie wordt op verschillende wijzen aandacht besteed aan het belang van instituties als constituerende en stabiliserende facetten van het sociale leven van mensen. In dat verband is gewezen op de ingewikkelde verhouding tussen de zogenaamde leefwereld van mensen, gekenmerkt door communicatief handelen, dat gericht is op authenticiteit en overeenstemming en de systeemwereld, waarvoor strategisch handelen en resultaatgericht kenmerkend zijn (Habermas, 1989 Sales, 1991, Kunneman 1996). Die ingewikkeldheid heeft niet alleen te maken met de wederzijdse beïnvloeding van beide werelden, maar ook met de moreel-ethische waardering van beide domeinen. Zo wordt vaak gewezen op de gevaren van een dominantie van de systeemwereld in het handelen van professionele organisaties, die met name gericht zijn op de leefwereld van burgers, bewoners en cliënten. Tegelijkertijd is er een besef van de onontbeerlijkheid van instituties en daarmee verbonden organisaties. Er kan dan ook gesproken worden van verschillende domeinen met eigen logica's en dat maakt perspectiefwisseling als kennistheoretisch en methodologisch sociologisch principe van grote waarde. Perspectiefwisseling maakt dat wij openstaan voor verschillende werkelijkheden, zoals een bedrijfsmatige, een professionele, een politiek-bestuurlijke en een private werkelijkheid. Zij doet dat door verschillende bronnen van kennis naast elkaar toe te laten en op elkaar te betrekken, zoals objectieve indicatoren, professionele expertise, politiek-bestuurlijke voorkeuren en opvattingen, maatschappelijke beeldvorming en ervaringen van burgers. Het gaat daarbij niet uitsluitend om verschillende bronnen voor wetenschappelijke kennisvorming, het zijn ook verschillende referentiepunten bij het bruikbaar maken van wetenschappelijke kennis voor sociale interventiestrategieën en voor lokale sociale beleidsvorming.

Dit brengt ons bij het lokaal beleid en het lokale bestuur als noodzakelijke voorwaarden voor sociale interventie praktijken. In de beleidswetenschap worden verschillende perspectieven beschreven op de wijze waarop beleidsdoelen gerealiseerd kunnen worden (Abma, In 't Veld, 2001). In een rationalistisch perspectief staat de bekende beleidsplanning of beleidscyclus centraal. In het netwerk perspectief is het beleidsproces van belang, waaraan inhoud wordt gegeven door meerdere actoren, die een tijdelijk netwerk vormen. Bij een institutioneel perspectief wordt vooral gekeken naar de beleidstraditie en beleidscontext. Terwijl een normatief perspectief vooral let op de beleidsargumentatie en beleidslegitimering. Tenslotte wordt een sociaal-constructivistisch perspectief onderscheiden, waarin beleid wordt beschouwd als een discursieve praktijk, het beleid wordt in feite via een discours door de bij dat discours betrokken actoren geconstrueerd. Deze beleidspectieven zijn van belang om inzicht te krijgen in de wijze waarop het lokale bestuur haar rol in de sociale interventiepraktijk legitimeert en sturing geeft aan het realiseren van haar beleidsdoelen. Dat kan een hele regisserende bepalende rol zijn, maar de lokale overheid kan ook één van meerdere actoren zijn, die gezamenlijk een beleidsdoel moeten verwezenlijken. En als andere actoren of burgers het voortouw nemen, dan is er sprake van een responsieve beleidsrol, waarin de sturing een meer faciliterend en stimulerend karakter heeft. Een verschillend beleidspectief heeft niet alleen consequenties voor de eigen rolopvatting, maar ook voor

de wijze waarop het resultaat van sociale interventiepraktijken beoordeeld wordt en het uitvoerend professionele handelen wordt verantwoord.

In de bestuurskunde zijn dergelijke legitimerings- en sturingsvragen verbonden met ontwikkelingen in het denken over publiek management (Noordegraaf, 2004). Kenmerkend is de wijze waarop een bedrijfseconomische benadering, met haar nadruk op efficiency en effectiviteit verbonden kan worden met zogenaamd beleidsmanagement, waarin de dialoog met burgers en andere actoren centraal staat. Daarbij komt dat sommige sociale kwesties en sociale interventiepraktijken politiek geladen zijn en de lokale overheid te maken heeft met beleidsuitvoering door organisaties met veel professionele deskundigheid. Wat voor sturingsprincipe moet in het overheidmanagement gehanteerd worden in een context, die gekenmerkt wordt door waardegeladen onderwerpen en institutionele complexiteit? Het goed om te gaan met die complexiteit brengt ons bij de organisatiwetenschap en de verandkunde, die inzicht geven in de leerprocessen die bijdragen aan geplande veranderingen in en tussen organisaties. We hebben hiervoor al gezien, dat het openbaar bestuur in organisatietermen een hybride karakter heeft. Maar ook organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening hebben specifieke kenmerken. Het zijn organisaties die, om met Mintzberg (1989) te spreken, het karakter kunnen hebben van een professionele bureaucratie (met veel gespecialiseerd werk, zonder sterke centrale aansturing en een complexe maar stabiele omgeving) maar ook van een zogenaamde adhocracy, waarbij deskundigheid dominant is en de complexe en dynamische omgeving vraagt om flexibiliteit. Zo'n type organisatie is er bij gebaat een lerende organisatie te zijn. De vraagstukken zijn niet alleen complex, maar ook dynamisch en de institutionele omgeving met een sterke overheidsbemoediging is dat evenzeer. Dat vraagt om voortdurende aanpassingen in en van de organisatie. Vermaak (2009) spreekt in dat verband over eerste, tweede en derde orde veranderingen. Het gaat daarbij om de diepgang van het leer- en veranderproces. Soms kan het voldoende zijn om op basis van bestaande routines veranderingen van vooral technisch-instrumentele aard door te voeren. Maar als de bestaande organisatieloga eerder problemen oproept dan oplost, dan zijn diepergaande veranderingen nodig: andere zienswijzen, een andere organisatiecultuur, andere professionele competenties. Het zogenaamde derde orde leren gaat uit van het vermogen van medewerkers en teams in een organisatie om bij voortduring om te gaan met contrasterende rationaliteiten en die te benutten om veranderingen van strategisch-communicatieve aard te bewerkstelligen en snel in te spelen op de dynamiek in een complexe omgeving. Het gaat er niet om steeds te streven naar een vorm van derde orde leren. Maar als de voorliggende sociale problematiek of andere betrokken actoren dat noodzakelijk maken, dan kan het derde orde leren de noodzakelijke vernieuwing opleveren, omdat ambivalentie in de vorm van tegenstellingen, variëteit, of ambiguïteit in dat leren optimaal benut wordt en vruchtbaar wordt gemaakt. In de praktijk moeten managers of professionals, die veranderingen willen of moeten verwezenlijken, een balans zien te vinden tussen het zich voldoende verstaan met of aansluiten bij de dominante organisatieloga en praktijk en tegelijkertijd wegeen bewandelen die daar zoveel van afwijken dat vernieuwing mogelijk is. Het gaat hier in feite om een vorm van paradoxaal handelen (Vermaak, 2009), waarbij meerdere perspectieven uiteindelijk zo richting moeten krijgen, dat ze gebruikt worden bij het reflecteren op nieuwe werkwijzen in de praktijk, door nieuwe inzichten vanuit praktisch handelen te laten ontstaan, maar daar wel sturing aan te geven door intervisie, onderlinge verantwoording en door in te spelen op de politiek-bestuurlijke werkelijkheid om daarmee de vernieuwing op de wat langere termijn te verankeren.

We lossen ambivalentie niet op door uitsluitend logisch te redeneren en te zoeken naar de juiste veronderstelling. We hebben rekening te houden met waardegeladen standpunten, morele dilemma's, die ons handelen beïnvloeden, sterker nog: moeten beïnvloeden. En dat

beïnvloeden heeft niet alleen betrekking op het aanpakken van concrete lokale vraagstukken, maar is ook in de tijd neerslagen in institutionele en professionele systemen, waaraan bepaalde actoren definitiemacht en sturingskracht ontlene, die medebepalend kan zijn voor het welzijn van burgers, waarop die systemen gericht zijn. Filosofische beschouwingen doen dus een beroep op ons na te denken over waarden en macht, onze positie daarin te overwegen en vervolgens daarnaar te handelen. De beschouwingen kunnen kritisch zijn, bijvoorbeeld ten opzichte van dominante standpunten of praktijken, maar ze sluiten die standpunten en praktijken meestal niet uit. Een sociologische en beleidskundige invalshoek helpt ons de logica's van die dominante standpunten en praktijken nader te analyseren. Die invalshoeken maken daarbij duidelijk dat dominante standpunten en praktijken op hun beurt weer zijn opgebouwd uit de denkbeelden en handelingspatronen van meerdere actoren. Dominante denkbeelden en handelingspatronen zijn bovendien tijdsgebonden, kennen vaak inherente tegenstellingen en eenzijdigheden en roepen tegenkrachten op. Er is weliswaar sprake van gescheiden werelden, maar dat betekent niet dat die werelden niet op elkaar betrokken zijn. En die betrokkenheid is veel gecompliceerder dan de veel genoemde tegenstelling tussen lokale beleidsystemen en de leefwereld van burgers. Daarom is het goed dat de beleidskunde ons meerdere perspectieven schetst voor beleidsmatig handelen van overheden, omdat het krachtenveld van actoren en het voorliggende vraagstuk er steeds weer anders uitziet en er om vraagt. Vanzelfsprekend is dat allemaal niet, dat maakt de bestuurskunde en organisatiewetenschap wel duidelijk, als zij de voortdurende pogingen beschrijft om een effectiever publieke bestuursstijl en organisatiestructuur te bewerkstelligen. En steeds weer blijkt men daarbij op zoek naar één bepaalde stijl en structuur, die geacht wordt hét antwoord te geven op de ervaren uitdaging. De veranderekunde laat tenslotte zien, dat het toelaten van ambivalentie een vorm van leren is, die op haar beurt een voorwaarde is om het overheidsbestuur en professionele organisaties situationeel te laten opereren. En omdat die situaties in het sociale domein sterk van elkaar kunnen verschillen, brengt dat de noodzaak van meervoudigheid met zich mee. Een meervoudigheid die zich zal moeten uitdrukken in verschillende publieke bestuursstijlen en ambtelijk optreden en verschillende vormen van professionele organisatie en verantwoording. Welke uitdrukkingsvormen van meervoudig kijken en handelen in het sociale domein zijn daarbij mogelijk en wenselijk? In de volgende paragrafen ga ik na hoe meervoudigheid kan worden uitgedrukt in soorten dienstverlening; in de samenhang van opdrachtverlening en professionele verantwoording, en in het beoordelen van de resultaten en impact van sociale interventiepraktijken.

5 *Dienstverlening en activiteiten in soorten en maten*

De maatschappelijke opgaven in het lokale sociale domein zijn talrijk. En dat geldt evenzeer voor de diensten en activiteiten, die gericht zijn op die maatschappelijke opgaven. Er bestaan verschillende manieren om enige ordening in deze diensten en activiteiten aan te brengen. Lange tijd zijn de verschillende werksoorten van organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening het uitgangspunt geweest voor ordening van het aanbod. Zo was er het maatschappelijk werk, het opbouwwerk en het sociaal cultureel werk, later aangevuld met het jongerenwerk en ouderenwerk. Daarna zijn organisaties hun diensten en activiteiten niet op basis van hun professionele kennis, maar op de levensdomeinen van mensen gaan richten: behoeften rond het wonen, het werken, de vrije tijd, de opleiding. De onderscheiden prestatievelden van de WMO nemen vooral sociale beleidsdoelstellingen als uitgangspunt van ordening: het wegnemen van verschillende belemmeringen voor participatie aan het maatschappelijk leven.

Nu gaat het mij om een ordening van diensten en activiteiten, die bruikbaar is als uitgangspunt voor meervoudige vormen van opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse. Spreken over dé maatschappelijke dienstverlening of dé welzijnsactiviteiten is in dat verband te grofmazig, maar elke dienst of interventiepraktijk als uniek beschouwen is weer te fijnmazig en biedt geen houvast voor het realiseren van een randvoorwaardelijk kader met enige continuïteit. Ik kies voor een onderverdeling in vier soorten van dienstverlening en activiteiten en veronderstel daarbij, dat elk zowel een eigen legitimering en sturing van de overheid vraagt, als eigen criteria kent voor professionele verantwoording en het beoordelen van resultaten. Ik onderscheid relatief eenvoudige vormen van individuele dienstverlening; complexe activiteiten en interventies rond individuen; preventieve op individuen gerichte activiteiten; en activiteiten gericht op collectieve doelen. Bij relatief eenvoudig te omschrijven en uit te voeren vormen van individuele dienstverlening zijn opdrachtgevers en opdrachtnemers samen betrekkelijk eenvoudig in staat vast te stellen op welke wijze activiteiten een beoogd resultaat bereiken. Personen of huishoudens die worstelen met schulden, zonder dat daar andere problemen mee zijn verbonden, zijn daar een voorbeeld van. Bij complexe activiteiten en interventies rond individuen is er geen sprake van een duidelijk omschreven traject. Zo kan het signaleren en ondersteunen van sociaal geïsoleerde ouderen om een betrokkenheid vragen van meerdere dienstverleners in samenhang met steun uit de sociale omgeving van betrokkenen, waarbij van te voren niet te voorspellen is welk aangrijpingspunt gevonden kan worden om de attitude of het gedrag van betrokkenen te veranderen. Preventieve op individuen gerichte activiteiten, geven evenmin garantie op snel resultaat. Maar activiteiten, die schooluitval bij zogenaamde risicjongeren moeten voorkomen, worden toch gezien als een zinvolle investering in de toekomst van deze jongeren. Activiteiten gericht op collectieve doelen tenslotte, zoals leefbaarheid en sociale veiligheid, kunnen zowel gericht zijn op een gewenste situatie op termijn, als op de actuele situatie in woonwijken, woonbuurt, en wooncomplexen.

6 *Meervoudig opdrachtgeverschap en meervoudige professionele verantwoording*

De lokale overheid is een belangrijke verlener van opdrachten aan professionele organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Zij moet haar beleid zowel legitimeren als sturing geven aan laten uitvoeren of doen realiseren van dat beleid. Een belangrijk aspect daarbij is de wijze waarop professionele organisaties zich verantwoorden voor hun activiteiten en de wijze waarop de resultaten van die activiteiten worden beoordeeld. Alleen al het gegeven, dat in veel gevallen het overheidsbeleid inhoud krijgt door de activiteiten van andere professionele organisaties, maakt duidelijk, dat verschillende legitimeringsgronden voor het handelen en daarmee verbonden principes van sturing, met elkaar geconfronteerd worden. Zo zal de overheid met name rechtvaardigheid als handelingsgrond hanteren, terwijl professionele organisaties zich zullen beroepen op hun deskundigheid. De lokale overheid heeft de laatste jaren getracht meer greep te krijgen op de realisering van haar beleid, door het beoogde resultaat van professionele dienstverlening voorop te stellen. Organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening zijn op hun beurt werk gaan maken van de wetenschappelijke evidentie van hun activiteiten. Te globale of ondoordachte beleidsdoelen (hoe rechtvaardig ook) realiseren door routinematige en niet strategisch doordachte professionele uitvoeringspraktijken (hoe deskundig ook) leiden meestal bij beide partijen tot teleurstelling achteraf (Hortulanus, 2003). Het legitimeren en sturen van het handelen op basis van resultaat, levert ongetwijfeld een bijdrage aan succesvol beleid en professionele effectiviteit, maar ze zijn ook eenzijdig en ontoereikend. Dit niet alleen omdat resultaten in veel gevallen niet via een wetenschappelijk bewijs bepaald kunnen worden. Maar vooral

omdat verschillende soorten dienstverlening, vragen om verschillende legitimeringsgronden en sturingsprincipes. Zo zal bij relatief eenvoudig te omschrijven en uit te voeren diensten, de legitimering gevonden kunnen worden in wetenschappelijk bewezen praktijken. Maar dat is niet zo bij preventieve activiteiten. Deze activiteiten zullen als een waarde in zichzelf moeten worden beschouwd. De nadruk ligt hier op de intentie van het beleid en van het professioneel handelen waarin de best geachte voedingsbodem wordt gelegd voor een situatie in de toekomst. Bij complexe interventies gericht op individuen gaat het niet alleen om de vraag of van te voren het succes van handelen te bepalen is of dat we maar beter uit kunnen gaan van de best geachte inzet van professioneel handelen. De complexiteit heeft ook te maken met morele overwegingen en institutionele beperkingen. Zo zijn heel lang morele overwegingen in samenhang met opvattingen over wat rechtmatig is, in het licht van wet- en regelgeving, een belemmering geweest voor allerlei vormen van wat we bemoeizorg zijn gaan noemen. Activiteiten gericht op collectieve doelen zijn vaak gebaat bij handelen dat zich nadrukkelijk voegt naar en inspeelt op lokale omstandigheden. De legitimering van handelen kan dan niet gevonden worden in een resultaat van iets wat werkt en het gevolg is van een duidelijk omschreven en van te voren bedachte werkwijze. Het gaat dan om het vinden van het best passende alternatief in de gegeven omstandigheden en context.

Het is belangrijk ons te realiseren, dat diensten en interventies in het sociale domein, vragen om verschillende legitimeringsgronden voor beleid en daarmee ook voor de wijze waarop professioneel handelen wordt verantwoord en de resultaten van dat beleid en professioneel handelen moeten worden beoordeeld. Het legitimeren van beleidsopdrachten kan dan ook niet los gezien worden van de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de met die opdrachten verbonden handelingspraktijken. Globaal gesproken is een onderscheid te maken in sturing door de overheid, via de markt, op basis van professionele deskundigheid of in de vorm van zelfsturing van burgers. Maar ook als het zwaartepunt van de sturing ingegeven is door de concurrentie van marktpartijen, of professionele expertise of door het initiatief van burgers, de overheid zal altijd een bepaalde rol innemen en van daaruit voorwaarden stellen, een bepaalde inhoud aan regie geven, zich waar nodig voegen en haar inzet evalueren. Als we weer terugrijpen op ons onderscheid in typen dienstverlening dan gaan bij eenvoudig en goed te omschrijven individuele dienstverlening overheidsturing en marktsturing goed samen. De overheid is dirigistisch en heeft doorzettingsmacht en zet die in op het bereiken van de door haar gewenste output. De markt bepaalt welke diensten door welke organisatie worden aangeboden, als ze maar maximaal voldoen aan de door de overheid gewenste output. Bij veel preventieve activiteiten als ook bij complexe individuele dienstverlening moet de overheid zich meer baseren op sturing ingegeven door de expertise, werkwijze en vaak ook samenwerking van professionals. De overheid bewaakt vooral het werkproces om enig zicht te houden op de potentiële impact en kwaliteit van deze activiteiten en dienstverlening. Bij activiteiten gericht op collectieve doelen zijn niet zozeer een omschreven output of de inrichting van werkprocessen en praktijken richtinggevend voor de wijze waarop de overheid stuurt, maar eerder de maatschappelijke voorkeuren en beeldvorming van burgers. Er is in mindere of meerdere mate sprake van zelfsturing van burgers en dat vraagt van de overheid om haar rol als bewaker van procedures inhoud te geven en zorg te dragen voor goede communicatie.

De verschillende typen dienstverlening vragen om verschillende sturingsprincipes met –vanuit het perspectief van de overheid- een nadruk op beheersing, of het bewaken van randvoorwaarden of facilitering. Daarbij is bij elk type dienstverlening vaak sprake van hybride sturing: overheid, professionele organisaties, marktpartijen en burgers hebben alle in relatie tot elkaar een rol te vervullen (Kenis, 2005). Het opdrachtgeverschap is niet alleen wat betreft legitimeringsgronden, maar ook wat betreft sturingsfilosofie een meervoudige zaak. Die meervoudigheid komt ook tot uiting in de instrumenten, die gebruikt worden om de

opdrachtverlening voor de verschillende typen diensten en de verantwoording van opdrachtnemers goed op elkaar te betrekken (Snellen, 1987). Bij eenvoudige individuele dienstverlening gaat het om bewijsbaar effectieve diensten tegen een goede prijs-kwaliteitsverhouding. Maar bij complexe individuele dienstverlening zal men met meerdere partijen een samenwerkingsprotocol moeten opstellen, waarin aangegeven wordt hoe men gaat samenwerken en onder welke voorwaarden de eigen kernexpertise tot gelding kan komen en wie een coördinerende of verbindende rol gaat vervullen. De verantwoording voor het uitvoeren van preventieve activiteiten is veel meer gelegen in een gezamenlijk discours tussen opdrachtgever en opdrachtnemer omtrent de plausibiliteit van de preventie. In feite kan alleen een longitudinale studie de effecten van de preventie trachten aan te tonen. Activiteiten gericht op collectieve doelen zijn gebaat bij convenanten tussen overheid, burgers en andere organisaties, waarin afspraken worden gemaakt om in co-productie zaken aan te pakken. Het kan bij collectieve doelen ook gaan om het inspelen op min of meer informele en vrijwillige burgerinitiatieven. Dan gaat het om het formuleren van eventuele randvoorwaarden voor het ondersteunen of faciliteren van die initiatieven.

Het vermogen om als overheid en professionele organisatie meervoudig te handelen krijgt nog een extra dimensie als we wat nadrukkelijker kijken naar het aspect van zelfsturing van burgers. Niet alleen decentralisatie, privatisering en marktwerking zijn kenmerkend voor de dienstverlening aan burgers, ook het sterker benadrukken van de betekenis van de civil society met de vrijwillige inzet van burgers, verenigingen en bedrijven ten bate van de lokale gemeenschap, als ook de nadruk op de informele netwerken van burgers om in voorkomende gevallen in eigen kring en aan medeburgers steun te verlenen, vragen om nieuwe verhoudingen tussen overheid, professionele organisaties en burgers. Deze nieuwe verhoudingen versterken de noodzaak tot zelfsturing bij burgers en die heeft consequenties voor de sturingsprincipes en samenwerkingsrelaties van institutionele partijen (Propper en Steenbeek 1999). Van alle betrokken actoren wordt gevraagd verschillende rollen te kunnen spelen. Zo moet de burger de rol van consument of cliënt kunne afwisselen met die van uitvoerder in eigen kring, co-producent of opdrachtgever. Overheden en maatschappelijke organisaties moeten op soortgelijke wijze andere rollen aannemen. Zij worden partners maar nu op initiatief van burgers. Een dergelijk partnership kan het karakter aannemen van co-productie: het gezamenlijk inhoud geven aan dienstverlening. Overheden en maatschappelijke organisaties kunnen ook burgerinitiatieven faciliteren, waarbij deze initiatieven zowel georganiseerde als informele verbanden van burgers kan betreffen. Vanzelfsprekend is dat vermogen van rolwisseling niet. Het veronderstelt een mentaliteitsomslag bij alle betrokken partijen (Hellendoorn; RMO, 2006). De burger moet vrijwillige inzet als een vanzelfsprekend aspect van een actief bestaan gaan zien en zijn betrokkenheid met de lokale gemeenschap ook tot uitdrukking brengen in het ondersteunen van kwetsbare verwanten, burens en medeburgers. Burgers zullen daarvoor hun kennis en ervaring en hun informele netwerken moeten gaan benutten en veelal ambivalente gevoelens overwinnen. Veel gehanteerde leidmotieven, zoals “ieder moet zijn eigen leven leiden”, “een beetje afstand houden tot de –hopelijk-gelijkgestemde burens”, en “daar zijn toch organisaties voor” komen ter discussie te staan en andere leidmotieven zijn noodzakelijk om inhoud te geven aan nieuwe patronen van sociale binding en onderlinge betrokkenheid. Van de overheid wordt gevraagd inhoud te geven aan zogenaamd actief responsief beleid. Het belang van burgerinitiatieven wordt in een dergelijk beleid centraal gesteld. De overheid draagt die visie actief uit en maakt zelfsturing en het zo nodig faciliteren of stimuleren daarvan ook in haar bestuursrol en ambtelijke werkwijze mogelijk. De gemeenteraad vult haar vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol deels anders in. Het bestuurscollege geeft duidelijk aan op welke deelreinen de overheid een dergelijke responsieve partnerrol wil vervullen. En de ambtelijke organisatie geeft een nieuwe invulling aan dienstbaarheid. De overheid baseert haar handelen op vertrouwen, is

institutioneel creatief, en is duidelijk over de verantwoordelijkheidsverdeling op verschillende lokale thema's. Het denken in termen van algemeen belang, de neiging om een beleidsproces te willen beheersen en het werken vanuit ambtelijke ervaring en specialisatie zullen dan eerder als een beperking worden ervaren. Ook professionele organisaties moeten zich heroriënteren op zelfsturing. Het gaat hier namelijk niet in eerste instantie om het activeren van burgers, maar om het aansluiten bij de logica van informele verbanden en het faciliteren van burgerinitiatieven. Een dergelijk aansluiten vraagt om een ander perspectief op de eigen deskundigheid als leidend beginsel voor professioneel handelen. Inzicht in de mogelijkheden van vrijwillige inzet, in de betekenis van informele verbanden en sociale netwerken en in de situationele kwetsbaarheid en levenssamenhang van kwetsbare mensen, is daarbij onontbeerlijk (Drucker, 1990, Fung&Wright, 2001, Denters, 2002, Uytterlinde, e.a. 2007). Het vraagt niet op de eerste plaats om een veelsoortig aanbod maar om het radicaal inhoud geven aan vraagsturing en daarmee om communicatie, samenwerking en situationeel handelen. Het omgaan met diversiteit en ongelijke uitgangssituaties is hierbij uitgangspunt en geen lastig nevenverschijnsel van het centraal stellen van burger of cliënt. Voor organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening is daarbij wellicht een specifieke rol weggelegd. Zij kunnen zich toeleggen op het open staan voor en het signaleren van vragen en verzoeken van informele verbanden, zij kunnen de mogelijke bijdragen van andere professionele organisaties verbinden met die vragen en verzoeken en met de vrijwillige inzet van burgers in het algemeen. Er zal daarbij een beroep worden gedaan op uiteenlopende competenties van breed inzetbare professionele werkers.

In schema 1 zijn de onderscheiden typen dienstverlening verbonden met verschillende vormen van professionele verantwoording en is een typering gegeven van meervoudig opdrachtgeverschap van de lokale overheid. De lokale overheid moet als opdrachtgever haar beleid gedifferentieerd kunnen beargumenteren en op verschillende wijzen aan dat beleid uitvoering kunnen geven. Daarom is in het schema ook een typering gegeven van verschillende legitimeringsgronden en wijzen van sturing. In het schema worden ook verschillende vormen voor het beoordelen van de impact van de dienstverlening omschreven. Daarin wordt rekening gehouden met het wederkerige en dynamische karakter van het sociale domein. En dat betekent dat naast het beoogde resultaat, ook de beleidsmatige en professionele inzet en de omstandigheden waarin die tot gelding moeten komen, van belang zijn voor de beoordeling van de impact van dienstverlening.

Schema 1: Aard opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse bij verschillende typen dienstverlening

type dienstverlening	zwaartepunt legitimering	zwaartepunt sturing	aard opdrachtverlening van lokale overheid	aard verantwoording van professionele maatschappelijke organisatie	zwaartepunt impactanalyse
enkelvoudige individuele dienstverlening (bijvoorbeeld mantelzorgondersteuning)	effectiviteit via doelmatigheid en doeltreffendheid	*sturing via de markt *planmatig werken	*bepalende opdrachtgever met doorzettingsmacht *output volgens contract op basis van aanbesteding	output volgens contract professionele kracht via overdraagbare methodiek	evidence based resultaten feiten zijn objectieve indicatoren
complexe individuele dienstverlening	effectiviteit via aanvaardbaarheid en passendheid	*sturing via professionele deskundigheid	*kaderstellende opdrachtverlener *inputafspraken	*protocol voor kwaliteit werkwijze en	combinatie van ervaren baat en professioneel

(bijvoorbeeld maatschappelijke opvang zwerfjongeren)		*normatief en situationeel werken	rond het interventieproces en de samenwerking van professionele actoren	samenwerking *professionele kracht via capaciteit tot aansluiten	oordeel feiten zijn waar- deringen
collectieve dienstverlening (bijvoorbeeld activiteiten gericht op leefbaarheid of steunnetwerken tussen buurtgenoten)	effectiviteit via haalbaarheid en passendheid	*sturing via de overheid en/of zelfsturing *coöperatief en situationeel werken	*belangenafwegende en/of faciliterende opdrachtverlener *outputafspraken rond samenwerking met en inzet van bewoners	*co-productie afspraken *professionele kracht via capaciteit in verbinden en faciliteren	*combinatie van het realiseren van politiek-bestuurlijke beleidsdoelen en maatschappelijke beeldvorming *feiten zijn waar- deringen
individuele preventieve dienstverlening (bijvoorbeeld risicodemping schooluitval) collectieve preventieve dienstverlening (bij voorbeeld voedingsbodem voor sociale cohesie)	effectiviteit via plausibiliteit	sturing via professionele deskundigheid of via zelfsturing	*randvoorwaarden bewakende opdrachtverlening *inputafspraken rond werkproces	*actoren discours *professionele kracht via overtuigende argumenten	*combinatie van dienstverlening als “een waarde in zich zelf” en een lange termijn evaluatie *feiten zijn inter- ventiestrategieën

7 Meervoudige evaluatie: resultaatbeoordeling en impactanalyse

Beleidsdoelstellingen worden veelal vertaald in opdrachten aan professionele organisaties, en daarbij in toenemende mate geformuleerd in zogenaamde resultaat termen. Van te voren wordt niet alleen aangegeven aan de hand van welke criteria gesproken kan worden over een gerealiseerde beleidsdoelstelling, de professionele verantwoording moet het liefst gebaseerd zijn op een wetenschappelijk bewezen effectieve dienstverlening of interventiepraktijk.

Toch zijn er meerdere redenen om, ook in de wijze waarop het resultaat van sociale interventie activiteiten wordt bepaald, meervoudigheid te betrachten. Deze redenen zijn gelegen in de aard en het gebruik van wetenschappelijke kennis, het dialogische karakter van werken in het sociale domein en het operationaliseren van beleidsdoelstellingen.

Wetenschappelijke kennis kan verschillende doelen dienen. Veel wetenschappelijk onderzoek is analyserend van aard en niet direct gericht op het gebruik ervan in beleid- en interventiepraktijken (Hortulanus, 2003b). Zo is bij slechts weinig onderzoek sprake van een min of meer interdisciplinaire probleemanalyse, die wel nodig is om complexe sociale vraagstukken te begrijpen. Wetenschappelijk onderzoekers zijn ook niet getraind in het onderscheiden van factoren die niet of moeilijk, en factoren die wel beïnvloedbaar zijn. Er wordt nauwelijks gericht onderzoek verricht naar de onbedoelde effecten van beleidsvoorstellen of interventiepraktijken. Veel gegevens, waarover wetenschappers

beschikken, hebben weinig zeggingskracht voor beleid- en interventiepraktijken. En als ze dat wel hebben wordt weinig gebruik gemaakt van goede statistische meerfactoren analyse of is de meer verhalende kwalitatieve analyse van matig niveau. Er zijn dan ook weinig evaluatiestudies, die van betekenis zijn voor herijking van beleid en interventiepraktijken. (Guba en Lincoln, 1989).

Wetenschappelijke kennis wordt vooral gebruikt als gerichte of impliciete input voor beleidsformulering en eventueel achteraf om het resultaat van interventiepraktijken te beoordelen. Het beleid- en interventieproces zelf krijgt veel minder aandacht. Aandacht voor het beleid- en interventieproces zelf, brengt het dialogische karakter van het sociale domein nadrukkelijker naar voren. Er is immers veelal sprake van wederzijdse beïnvloeding van betrokken partijen, met hun verscheiden waarden, betekenisgeving en ambivalenties (Guba en Lincoln, 1989). En er is sprake van een mix van overheids-, markt- en zelfsturing, waarin het alledaagse handelen van burgers, professionele werkers en beleidsambtenaren tot uitdrukking komt. In die wederzijdse beïnvloeding en wijzen van sturing van het alledaagse handelen speelt kennis -ook wetenschappelijke kennis- een belangrijke rol. Kennis wordt door de verschillende partijen onder andere gebruikt om hun opstelling en handelen te legitimeren. Bovendien is die kennis de laatste jaren gedemocratiseerd. Wetenschappelijke kennis is niet langer voorbehouden aan kennisinstituten, maar is doorgedrongen tot de common sense van organisaties en burgers. Het zijn allemaal redenen om het meer objectiverende wetenschappelijke denken als voedingsbodem voor beleidsimplementatie en professioneel uitvoerend handelen te confronteren met analyses, die het dialogisch karakter van sociaal beleid en sociale interventiepraktijken in beeld brengen (Kunneeman, 2005, Trommel en Arentsen, 2005).

Het operationaliseren van beleidsdoelstellingen teneinde later de resultaten van het beleid te kunnen beoordelen maakt meervoudig handelen evenzeer noodzakelijk. We hebben een enigszins overdreven idee van de invloed van overheidsbeleid op het sociale domein. De 'logische keten' van kennis naar handelen wordt begrijpelijkerwijs gedomineerd door de gedachte om, na een goede oorzaken-analyse, een probleemdefinitie te formuleren die de basis vormt voor een beleidsvisie, die vervolgens vertaald wordt in een interventiestrategie, die op haar beurt weer uitgewerkt worden in concrete uitvoeringspraktijken. Vooral de vertaling van een beleidsvisie naar een interventiestrategie is een ingewikkelde kwestie. Het is in vele gevallen niet goed mogelijk om een beleidsvisie zo operationeel te maken, dat duidelijk is wat van een professionele uitvoeringspraktijk verwacht mag worden en wanneer nu sprake is van beleidsrealisatie. Dan komt het vaak aan op overtuigende argumenten of praktijkervaringen om het beleid en interventiepraktijken te verantwoorden. Het reflecteren op concrete uitvoeringspraktijken kan daarbij bijdragen aan een goede interventiestrategie en probleemdefinitie, die op hun beurt vertaald kunnen worden in een passende beleidsvisie (Hortulanus 2003b). Maar diezelfde argumenten en praktijkervaringen kunnen ook ondoordacht beleid, ondoordachte interventies en onder de oppervlakte aanwezige ambivalenties en tegenstellingen, verhullen. Daarom is het van groot belang dat wetenschappelijke kennis ook wordt ingezet om de verschillende logica's en de daarbij horende werkelijkheidsdefinities, legitimeringsgronden en ambivalenties te onderkennen en te verbinden met goede analyses en definities van voorliggende sociale vraagstukken en praktijken en die gezamenlijk onderwerp te maken van voor het beleid en interventiepraktijk betekenisvolle evaluatiestudies.

Betekenisvolle evaluatie vereist een meervoudig gebruik van wetenschappelijke onderzoek, zodat rekening kan worden gehouden met het dialogische karakter van het sociale domein en het resultaat van interventiepraktijken op uiteenlopende wijzen verbonden kan worden met beleidsdoelstellingen. Een beleidsvoorbereidend behoeft onderzoek en monitoring achteraf

om de resultaten van interventiepraktijken te beoordelen zijn niet toereikend, als het gaat om complexere sociale beleidsthema's en handelingspraktijken. Het onderzoek zal zich moeten kunnen verstaan met de complexiteit, onvoorspelbaarheid en nevenschiktheid van naast elkaar functionerende ordes en logica's en de divergerende betekenisconstructies van betrokken actoren (Jacobs,). In het onderzoek moet aandacht worden gegeven aan verschillende werkelijkheidsdefinities en betekenis worden gegeven aan een meervoudige werkelijkheid. (Guba en Lincoln, 1989). Er is in die zin sprake van plurale en partiële kennis, die vraagt om een passende strategie van kennisverwerving. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van conceptuele analyses en krachtenveldanalyses waarbij met behulp van perspectiefwisseling de betekenisconstructies en handelingslogica's van betrokken actoren geanalyseerd worden. Dergelijke analyses zijn niet alleen behulpzaam bij het helpen vormgeven van complexe interventiepraktijken, maar ook in het beoordelen van die praktijken op hun resultaat en impact. Conceptuele analyses zijn niet alleen van belang om de verschillende definities van de werkelijkheid van betrokken actoren te onderkennen, ze maken ook zichtbaar welke actor of actoren definitiemacht hebben, dat wil zeggen wiens werkelijkheidsdefinities bepalend zijn voor het legitimeren van beleidsdoelen en professionele werkwijzen (Hortulanus, 2001). En dat is van belang, juist bij dienstverlening van complexe individuele, collectieve of van preventieve aard, omdat daarbij sprake is van wederzijdse beïnvloeding van dienstverleners en cliënten, van professionele actoren onderling en van professionele actoren en opdrachtgevers. Voor krachtenveldanalyses gaat hetzelfde op. Het gaat niet alleen om een inventarisatie van bij een bepaalde dienstverlening betrokken of te betrekken actoren, maar om hun handelingslogica. En die handelingslogica omvat naast eigen definities en legitimeringsgrondslagen, eigen principes van sturing van werkzaamheden, en eigen institutionele wettelijke en financiële kaders alsmede een gegeven of ervaren handelingsruimte. En net als bij definitiemacht bepaalt de positie die een actor inneemt in het krachtenveld de mate waarin een actor kan inspelen op de situationele context van complexe, collectieve of preventieve dienstverlening.

Conceptuele analyses en krachtenveldanalyses geven al met al zicht op te hanteren beoordelingsgronden bij verschillende typen dienstverlening. Het is daarbij van belang niet uitsluitend in termen van resultaat te denken, maar om daarnaast het begrip impact te gebruiken. Bij resultaat gaat het om een van te voren duidelijk te omschrijven uitwerking van een welzijnsactiviteit of een te verlenen maatschappelijke dienst. Bij impact denken we aan het veelal onontkoombare verschil tussen een beoogde en de feitelijke uitwerking van welzijnsactiviteiten en maatschappelijke diensten. Zo wordt bij complexe individuele dienstverlening pas tijdens de interventie duidelijk wat de precieze werkingskracht van de interventie is en kunnen collectieve activiteiten zeer verschillende reacties bij betrokkenen oproepen. Bij preventieve activiteiten is pas na enige tijd of zelfs zeer moeilijk te bepalen wat de uitwerking van bepaalde activiteiten is geweest. Bij enkelvoudige individuele dienstverlening kan het resultaat met veelal objectieve indicatoren worden bepaald en kan op die grond ook een oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid worden gegeven. Maar bij complexe individuele, collectieve en preventieve dienstverlening kan daar niet op worden teruggevallen (Doorten en Rouw, 2006). Er zal in het legitimeren van deze diensten rekening moeten worden gehouden met situationele omstandigheden, met verschillende gezichtspunten van betrokken actoren, met niet te voorziene reacties op interventies. In het beoordelen van de impact van deze diensten gaan, naast doeltreffendheid en doelmatigheid, overwegingen van aanvaardbaarheid en haalbaarheid een grotere rol spelen. En dat stelt met elkaar eisen aan de aard van de evaluatie en de daarbij te hanteren werkwijzen en criteria. Het gaat daarbij veel meer om de vraag wiens doel en daarmee ook wat precies beoordeeld wordt. Het principe van perspectiefwisseling veronderstelt hier dat op een meervoudige wijze kan worden waargenomen en geoordeeld. Bij complexe individuele dienstverlening gaat het daarbij om

waardering en betekenisgeving via de ervaren baat van de cliënt en het deskundig oordeel van de professionele werker. Bij collectieve dienstverlening staat de maatschappelijke beeldvorming bij de betrokken burgers en andere actoren voorop, maar is het bereiken van beleidsdoelen ten aanzien van de publieke ruimte evenzeer een criterium. Bij preventieve dienstverlening spelen politieke voorkeuren en de te hanteren argumenten voor de publieke verantwoording van deze activiteiten een grote rol, omdat het nagaan van de concrete effecten vaak moeilijk is of alleen op langere termijn zichtbaar worden. De genoemde referentiepunten voor resultaatmeting en impactanalyse bij elk type dienstverlening sluiten elkaar natuurlijk niet uit. Het gaat hier vooral om aan te geven wat het zwaartepunt is bij het vinden van bronnen en criteria voor een oordeel over het nut van welzijnsactiviteiten en maatschappelijke diensten. Het is van belang dat meerdere vormen van evaluatie beschikbaar zijn en al naar gelang de situatie ingezet kunnen worden. Op die wijze kan het beste voldaan worden aan de behoefte van opdrachtgevers om zicht te krijgen op de resultaten en impact van hun investeringen en kunnen professionele organisaties zich op een toepasselijke wijze verantwoorden voor hun werkzaamheden. In de huidige discussie over zogenaamde evidence based praktijken kan het begrip evidence based het beste verstaan worden als het resultaat van de evaluatie van een wisselend samenspel van opdrachtgevers, professionele deskundigen en cliënten/burgers. (Hutschemaekers en Tiemens, 2006). Als evidence based wordt versmald tot een los van de concrete situatie uit te voeren praktijk met objectiveerbare werkingskracht, dan ontstaat het gevaar dat de verkozen evaluatie methode gaat bepalen hoe professionals zich moeten verantwoorden en daarmee hun interventiepraktijk moeten inrichten en ook hoe de opdrachtverlening eruit moet zien (Van Dalen, 2006). Het legitimeren, sturen en handelen wordt dan voor beleid en interventie in het sociale domein te beperkt ingezet en de evaluatie geeft geen goed inzicht in de betekenis van belangrijke typen dienstverlening in de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening.

8 *De kracht van ambivalentie: meervoudige professionaliteit*

Effectieve maatschappelijke dienstverlening en interventiepraktijken vereisen naast allerlei beleidsmatige en organisatorische randvoorwaarden ook een versterking van de competenties van medewerkers, zowel op uitvoerend als op beleidsmatig, coördinerend en aansturend niveau. Er worden hoge eisen gesteld aan een ieder die professioneel betrokken is bij sociaal beleid en sociale interventiepraktijken. Om aan die hoge eisen te voldoen wordt in dit betoog gewezen op het belang van het toelaten van ambivalenties, die zo kenmerkend zijn voor het werken in het sociale domein. Het toelaten van ambivalentie kan uitmonden in verschillende reacties. Het kan soms verstandig zijn bepaalde ambivalenties als een gegeven te beschouwen. Andere ambivalentie vragen om het met elkaar verbinden van perspectieven of handelingspatronen. En soms kunnen ambivalenties worden opgeheven en omgezet in een eenduidige werkwijze. Belangrijk is om als professional zó met ambivalenties om te gaan, dat ze betekenis krijgen in het proces van opdrachtverlening, professioneel werken en evaluatie. En daarvoor wordt van professionals gevraagd in staat te zijn meervoudig te handelen. Dit meervoudig handelen drukt zich op tal van manieren uit. Zo wordt gevraagd om bewust verschillende perspectieven van betrokkenen te onderkennen en te wisselen en daarbij rekening te houden met belangen, legitimeringsgronden, sturingslogica's en evaluatiecriteria. Pas als men elkaars taal en logica wil verstaan en elkaars kernexpertise en verantwoordelijkheden wil erkennen, en men daarnaast bestaande praktijken goed weet te doorgronden in hun inhoudelijke werking en in hun krachtenveld van actoren en bovenlokale beïnvloedende factoren onder ogen worden gezien, is er bij veel typen dienstverlening een fundament gelegd voor professioneel handelen dat betekenisvol is voor cliënten en burgers,

inspeelt op situationele omstandigheden en daar waar nodig in onderlinge afstemming inhoud krijgt.

Zo gezien krijgt de persoonlijke geloofwaardigheid van professionele werkers, managers, bestuurders en ambtenaren een nieuwe invulling. Die geloofwaardigheid heeft dan betrekking op het kunnen hanteren van meerdere mogelijkheden van handelen, het vanzelfsprekend vinden om in veel gevallen in te spelen op situationele omstandigheden en indien nodig daarbij om te gaan met contrasterende rationaliteiten. Een geloofwaardig professioneel optreden is gebaat bij reflexiviteit van betrokken actoren omtrent hun handelingslogica en vermogen tot contextueel handelen in het sociale domein (Hortulanus, 2004). En reflexiviteit is op haar beurt weer gebaat bij een zekere institutionalisering van de twijfel teneinde meer zekerheid te verkrijgen. Het toelaten van twijfel -niet in de betekenis van het geen beslissingen durven nemen- maar als het durven leren en onderzoeken als opmaat voor passend handelen en het verkrijgen van meer zekerheid -niet als het vasthouden aan een ingenomen standpunt of werkwijze-, maar als het besef te weten wanneer wat te doen, bewust ergens naar toe werken of iets een kans geven. Meervoudige professionaliteit maakt het betrokken actoren ook mogelijk actuele kennis te delen, gezamenlijk of rekening houdend met elkaar een visie te ontwikkelen, elkaar te versterken in het ontwikkelen van een interventiestrategie en daarbij geschikte vormen van uitvoerend management te vinden. Tegelijkertijd vergemakkelijkt meervoudige professionaliteit het waken voor contraproductieve activiteiten op uitvoerend, organisatorisch, beleidsmatig of samenwerkingsniveau.

Met het onderscheid in typen dienstverlening is een handreiking geboden aan het eerste facet van meervoudig professioneel handelen: het kunnen beschikken over meerdere gelijkwaardige handelingspatronen in de sfeer van opdrachtverlening, professionele verantwoording en het beoordelen van de resultaten en impact van interventiepraktijken. We hebben tevens gezien dat de context van de meeste typen dienstverlening onzeker is in meerdere opzichten: in termen van planmatigheid, normativiteit, wederkerigheid, contextbepaaldheid. Dat vraagt om een tweede facet van meervoudige professionaliteit: gevoeligheid voor passend handelen in uiteenlopende settings van behoeften, problemen en voorzorgen, rekening houdend met een politiek-bestuurlijke en institutionele context (MacIntyre, 1985, Baart, 2010). Tenslotte kan er sprake zijn van contrasterende rationaliteiten. Dan wordt van meervoudige professionaliteit gevraagd bijvoorbeeld om te gaan met waardeconflicten, expertisestrijd of niet geëigend management. Dat kan van de professional vragen invloed te durven uitoefenen op omstandigheden en gebeurtenissen te midden van een krachtenveld van verschillende waarden, belangen en machtsposities op basis van legitimeringsgronden van het eigen handelen (Kunneman, 1996; v/d Ende en Kunneman, 2008). Maar het kan ook vragen om een lerende en onderzoekende houding, waarbij ogenschijnlijke paradoxen worden opgeheven en met een verbindende houding handelingspraktijken voor complexe situaties worden ingericht (Vermaak, 2009). Een zogenaamde lerende gemeenschap kan in dit soort omstandigheden een instrument zijn om nieuwe interventiepraktijken tot stand te brengen. (Senge, 1990, Wenger 1998) Het confronteren van meerdere perspectieven op het benaderen van sociale vraagstukken en handelingslogica's van betrokken actoren kan uiteindelijk leiden tot nieuwe inzichten en werkwijzen in de praktijk met behulp van gezamenlijke reflectie op het praktisch handelen door intervisie en onderlinge verantwoording en door in te spelen op de politiek-bestuurlijke werkelijkheid om daarmee geslaagde interventies en interventiestrategieën en de daarmee verbonden randvoorwaarden op de wat langere termijn te verankeren (Kremer, Tonkens Maar dit al wel in het besef van de belangrijke rol, die de persoonlijke factor van de betrokken professional in de werkzaamheid van sociale interventiepraktijken speelt.

Het hoeft geen betoog, dat het werken in het sociale domein ambivalenties van allerlei aard met zich meebrengt. De eerder geschetste ambivalenties op het gebied van lokaal beleid en burgerinitiatief, ondernemerschap en publieke dienstverlening, kernexpertise en samenwerkingsexpertise, professionele bemoeienis en vrijwillige inzet en individueel welzijn en maatschappelijke impact, kunnen beter niet tegemoet getreden worden, door te zoeken naar één bepaalde wijze van verbinding tussen ogenschijnlijke tegenstellingen. Het gaat er juist om te beseffen, dat de verbinding op meerdere wijzen moet worden ingevuld. Zo als bij bepaalde sociale thema's het initiatief bij de overheid liggen en bij andere thema's ligt het primaat bij de initiatieven van burgers. Soms is samenwerkingsexpertise cruciaal voor het benaderen van bepaalde probleemsituaties, in andere gevallen komt het vooral op de kwaliteit van de kernexpertise van een bepaalde organisatie aan. En ook het ondernemerschap van publieke dienstverleners, en de relatie tussen professionals en vrijwilligers en de samenhang van individuele en maatschappelijke problemen vraagt om meerdere invullingen naast elkaar. Het bewust toelaten van ambivalentie kan beter zicht verschaffen op de wijze waarop het initiatief van actoren, verschillende doelen en wijzen van werken met elkaar verweven zijn. Er is dan sprake van het onderzoeken van de twijfel en dat bruikbaar maken voor de handelingspraktijk. Ik heb daarbij aandacht gevraagd voor het ontwikkelen of gebruiken van de gevoeligheid voor perspectieven; voor het onder ogen zien van het normatieve aspect van een vraagstuk of interventie; voor het aanspreken van reflectief vermogen; voor het toelaten van de ongekendheid van een vraagstuk; voor het overstijgen van dichotoom denken; en voor het erkennen van de ongewisheid van een interventie. Dat stelt hoge eisen aan professionals op alle niveaus. Ook al omdat het toelaten van ambivalentie gevolgd moet worden door meervoudig handelen in operationele zin. In mijn betoog is dat meervoudig handelen toegespitst op het kunnen onderscheiden van verschillende typen dienstverlening, het werken met gedifferentieerd opdrachtgeverschap, het op verschillende wijze invullen van professionele verantwoording, en het hanteren van verschillende evaluatiecriteria bij het beoordelen van resultaten en impactanalyses. De bestuurlijke en organisatorische kaders, waarin het uitvoerend werk tot zijn recht moet komen, hebben in mijn analyse centraal gestaan. In schema 1 is een voorstel gedaan om tot een zekere ordening te komen in de gewenste meervoudigheid in de relatie tussen opdrachtverlenende overheid, professionele organisatie en de wijze van waardering van de betekenis van de dienstverlening voor burger of gemeenschap. Deze ordening verdient nadere bestudering en zal zijn waarde in de verschillende handelingspraktijken moeten bewijzen. Voor nu is het belangrijk, dat het voorstel in het licht wordt gezien van discussies van meer algemene aard over aspecten van verantwoord bestuurlijk handelen en effectieve professionele organisaties en het samenspel van lokale overheid, professionele organisaties en burgers. Veel van deze discussies wijzen op de noodzaak om een oude roloppvatting of werkwijze te vervangen door een nieuwe of verwijzen naar belangrijke omissies in het denken of handelen, zonder dat aangegeven wordt hoe daar in de bestuurspraktijk of professionele organisatie concreet op te reageren. Mijn ordening vraagt van de lokale overheid een uitgebreid sturingsrepertoire, maar beziet de huidige lokale overheid niet uitsluitend in termen van governance als opvolger van het government bestuursmodel. Hetzelfde gaat op voor de veronderstelde noodzaak van zogenaamde horizontale of maatschappelijke verantwoording in plaats van verticale verantwoording in de bestuursketen. De meer abstracte en filosofische discussie over het belang van het complexiteitsdenken als alternatief voor het traditionele denken in termen van controle en beheersing gaat wat ons betreft voorbij aan het belang van mijn meer operationele meervoudige ordening voor bestuurlijk en professioneel handelen. Het programma Welzijn

Nieuwe Stijl formuleert aandachtspunten voor kwaliteitsverbetering van de dienstverlening en versterking van het professioneel werk. Van belang is ook dat er samenhang wordt aangebracht met het formuleren van een maatschappelijke agenda voor de langere termijn, het opdrachtgeverschap van de lokale overheid en de aard van de lokale voorzieningen. Te weinig wordt nog in dit programma nagedacht over vormen van professionele verantwoording en grondslagen en criteria voor het beoordelen van het resultaat en de impact van diensten van organisaties voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Van meer algemene en filosofische aard is de discussie over de noodzaak van morele oordeelsvorming bij professionele werkers, managers en ambtenaren. Ook in deze discussie is het van belang aan te geven hoe en wanneer deze normatieve kant van het werken in het sociale domein een cruciale rol speelt bij het inrichten van handelingspraktijken.

Het door mij geschetste meervoudig handelen biedt de mogelijkheid om niet te vervallen in eendimensionale illusies bij het vormgeven aan verantwoord bestuur en effectief professioneel handelen. Maar het stelt tegelijkertijd hoge eisen aan bestuurders, ambtenaren, managers en professionele dienstverleners. Die eisen hebben betrekking op persoonlijke capaciteiten en het vermogen het opdrachtgeverschap, de professionele verantwoording en het beoordelen van resultaat en impact van de dienstverlening meervoudig inhoud te geven. Toch is het van groot belang om met voortvarendheid aan die eisen te gaan voldoen. Immers de beperkte invloed, die het samenspel van overheidsbeleid en professionele dienstverlening op burgers en de lokale gemeenschap heeft, moet optimaal benut worden. Bovendien moet prudent om worden gegaan met geld en menskracht, want de inzet is beperkt. Tegelijkertijd zijn er zoveel - op zich legitieme - verzoeken van burgers voor diensten van allerlei aard en zoveel noden van derderangs burgers die nauwelijks meer een relatie hebben met de professionele zorg- en welzijnswereld, en is er zoveel druk om in een kort tijdsbestek resultaten te boeken. In het licht van al die aanspraken doet de professionele sociale sector er goed aan aansluiting te zoeken bij de verschillende vormen van informele solidariteit in de samenleving en moet het sociaal beleid niet de kans lopen alleen als vangnet te functioneren voor achterblijvers, maar haar positie bepalen tegenover ons verlangen naar meer welvaart en individuele autonomie enerzijds en welzijn en sociale verbondenheid anderzijds.

Geraadpleegde literatuur

Abma, T en R. in 't Veld 2001 Handboek Beleidswetenschap Boom: Amsterdam

Arendt, H. (1954) The human condition

J. Baars Het nieuwe ouder worden: paradoxen en perspectieven van leven in de tijd SWP (2006)

Baart, A gevoeligheid voor passend handelen

Baart vosman Een lerende gemeenschapsethiek van geestelijk verzorgers Tijdschrift Geestelijke Verzorging 2006 41 p38-50

H.M. Becker De verborgen hand van culturele sturing: geluk bevorderende zorg in een vergrijzende wereld Stichting Humanitas Rotterdam 2003

Bekker, R. (2009) Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren Leiden: CAOP

Boutellier, H. (2011) De improvisatiemaatschappij Den Haag: Boom Lemma

Burrell, G en G. Morgan Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Elements of the sociology of corporate life Heinemann London 1979

Cornelissen, E.M.H. e.a (red) Betoverend bestuur Den Haag: Lemma

Dalen, M (2006) Meervoudig verantwoorden. In: ZM magazine nr 10

Denters, S.A.H. (2002) Grootstedelijk bestuur: over stedelingen en stadsbestuurders. Enschede: Universiteit Twente

P. Derkx Engineering Substantially Prolonged Human Life-spans: Biotechnological Enhancement and Ethics, in: R. Edmondson en H.J. von Kondratowitz (eds) Ageing, Wisdom, Norms, and values: Towards a Humanist Gerontology

J. Dohmen en F. de Lange Moderne levens lopen niet vanzelf (SWP2005)

Doorn, L. van. (2008) Sociale professionals en morele oordeelsvorming. Utrecht: Hogeschool Utrecht; kenniscentrum Sociale Innovatie

Doorten, I en R. Rouw (red) 2006 RMO Opbrengsten van sociale investeringen Amsterdam: SWP

Drucker, P.F. (1990) Management the non-profit organization: principles and practices. New York: Harper Business

Duyvendak, J.W. e.a. (2006) Policy, people and the new professional. De-professionalization and re-professionalisation in care and welfare.

Edelman Tonani 2000 over complexiteit

Ende T. v/d en H. Kunneman (2008) Normatieve professionaliteit en normatieve professionalisering. Een pleidooi voor conceptuele verdieping. In: Jacobs, G e.a. Goed werk. Verkenningen van normatieve professionalisering. Amsterdam: SWP

Ewijk, H. (2010) Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd Amsterdam: SWP

Forrester, J 1993 The Deliberative Practitioner. London: Mit Press

Foucault, M. 1980 Truth and power In: C. Gordon (Ed) Power/Knowledge Brighton:, Sussex The Harvester Press

Fung, A and E.O. Wright (2001) Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, in: Politics and Society, vol. 29 no. 1, pp 5-41

Jeff Gaspersz Anders kijken nieuwe kansen

Gielen, A.J. (2009) Discutabele oordelen In: Tijdschrift voor Sociale Studies nr 5.

Gregory, R (2007) Accountability in Modern Government, In: Peters, B.G. en Pierre, J.

Guba, E. and Y. Lincoln 1989 Fourth Generation Evaluation Newbury Park: Sage

Handbook of Public Administration, London: Sage

Habermas 1984 (Frankfurter schule) Argyris 1970 en Argyris/Schön 1974 en 1978 en Lissack en Roos 1999 (complexiteitsdenken)

Hage, B. De excellente overheidsorganisatie

Hellendoorn mentaliteitsomslag

Hooge E en J.K. Kelderman 2008 Klant en overheid als koning in: Bestuurskunde 17 95-104

Hortulanus R.P.; *Stadsbuurten; bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV 1995 pp.309.

Hortulanus, R.P. Samen met P.P.N. Liem en A.M.M. Sprinkhuizen *Domeinen van welzijn* VUGA: Den Haag 1997, derde herziene druk, pp. 336

Hortulanus, R.P. (2001) De welzijnssector in beeld Verdiwel\VOG, Utrecht 2001. pp. 30

Hortulanus, R.P. *Aandacht voor informele solidariteit* in: Wie is mijn naaste, Den Haag 2000 pp. 7- 20.

Hortulanus, R.P. *The development of urban neighbourhoods and the benifit of indication systems*, in: Social Indicators Research Vol. 50 No 2 2000 pp. 209-224.

Hortulanu, R.P. (2001) Socialisatie en sociaal beleid, in: Hortulanus en Machielse Jong geleerd, oud gedaan? Den Haag: Elsevier

Hortulanus, R.P. *Definitions and interventions: Neighbourhood Social Climate as Test Case*, in: Ben Boog e.a: Action Research: Empowerment and Reflection. Tilburg: Dutch University Press 2001 pp. 188-222

Hortulanus 2002 Burgerschap en sociaal beleid, in: Hortulanus Machielse Modern burgerschap Den Haag: Elsevier. pp. 7-20.

- Hortulanus, R.P. (2002) De betekenis van ontmoeting, ontspanning en ontplooiing in het sociaal beleid In: Hortulanus, R.P. en A. Machielse (red) *Ontmoeting, ontplooiing en ontspanning* Den Haag:Elsevier p. 7-25
- Hortulanus, R.P. Samen met F. van Wel (2002) *De sociale staat van Utrecht* Den Haag/Utrecht: Ministerie VWS en Universiteit Utrecht-FSW/ASW pp. 78
- Hortulanus, R.P. (2003) Kennis, sociaal beleid en sociale interventie In: Hortulanus, R.P. en A. Machielse (red) *Beschouwingen over de sociale sector*. Den Haag: Elsevier p. 7-27
- Hortulanus, R.P. (2003) *Implementatiebeleid en interventiestrategie*: Utrecht MO-groep/Verdiwel pp. 42
- Hortulanus, R.P. (2004) Het belang van de wet maatschappelijke ondersteuning. In: *Sociale Interventie* jrg.13 nr. 4 pp. 27-36
- Hortulanus, R.P. Samen met A. Machielse en L. Meeuwesen (2006) *Social Isolation in Modern Society* London/New York: Routledge pp. 290
- Hortulanus, R.P. 2010 Opdrachtgeverschap, professioneel handelen en evaluatieonderzoek: de noodzaak van meervoudigheid, in: *Welzijnswerk nieuwe stijl; de landelijke en lokale opgave 2010*
- Hortulanus Machielse Sociaal isolement van ouderen 2010 SWP Amsterdam:
- Hout, E van, Oude Vrielink, M en Putters, K (2008) Governance van lokale zorg- en dienstverlening, In: Cornelissen, E.M.H. Frissen, P.H.A. en Kensen,S Betoverend bestuur, legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid, Utrecht: Lemma
- Hutschemaekers, G en B. Tiemens (2006) Evidence-based policy; from answer to question. In: J.W. Duyvendak, T. Knijn en M. Kremer Policy, people and the new professional. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Jacobs, G e.a. (2008) Goed werk. Verkenningen van normatieve professionalisering. Amsterdam: SWP
- Knight. J.M. Regenerating Community Capacity Building
- Kenis, P (2005) Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief. In: *Bestuurskunde* 14 nr 3
- Kremer, M and E. Tonkens (2006) Authority, Trust, Knowledge and the Public Good in Dismay, in: Duyvendak, J.W. e.a. Policy, people and the new professional. Amsterdam: Amsterdam University Press pp122-137.
- Kunneman, H. 1996 Van theemutscultuur naar walkmanego Amsterdam: Boom
- Kunneman, H. 2005 Voorbij het dikke ik Amsterdam: SWP
- Laan, G. van der. (2002) Vraagsturing, professionaliteit en burgerschap In: *Sociale Interventie* 2 pp 44-51 2
- Laan, G van der. (2006) Maatschappelijk werk als ambacht: inbedding en belichaming Amsterdam: SWP
- Lans, J. van der. (2008) WMO kan niet zonder nieuw welzijnswerk, in: *Binnenlands Bestuur* pp. 44-47
- Lans, J. van der. (2010) Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk. Amsterdam: Augustus
- LESI (Landelijk Expertisecentrum Sociale Interventie) 2006 Nieuwe maatschappelijke uitdagingen en handelingsstrategieën op lokaal niveau in: *Journal of Social Intervention; Theory and Practice* vol 15 no 2 pp 39-52
- MacIntyre, A. C (2006) *Ethics and Politics Selected Essays volume 2* Cambridge: Cambridge University Press
- MacIntyre, A. C. (1985) *After virtue A study in moral theory* London: Duckworth
- March Olson (2006) The logic of appropriatedness. In: M. Moran e.a. (eds) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press pp. 689-708
- Meurs (2007)

Minderman, G. (2008) Legitimatie en Verankering; uitdagingen voor de maatschappelijk ondernemer. Amsterdam: Vrije Universiteit

Minzberg, H 1989 Mintzberg on management: inside our strange world of organizations bThe Free press New York

Morin

Mul, J. de. Denken in tweespalt. Interpreteren in ambivalentie Eburon Delft 1989

Neefjes, K Actief burgerschap

Nederland, T. e.a. (2009) Governance in de WMO. Utrecht: Verwey Jonker Instituut

Nierop, (1989)

Noordegraaf 2004 Publiek Management p 64 over ambiguïteit

Noordegraaf, M. (2008) Professioneel bestuur; de tegenstelling tussen publieke managers en professionals als strijd om professionaliteit

Neefjesinformele verbanden leefwereld

Nierop, M. 1989 Denken in tweespalt; interpreteren in ambivalentie Delft: Eburon

Nussbaum 2007 Sen 2006 Beck 2002 Sloterdijk 2004 Nancy 1996 Taylor 1989 participierend burgerschap in het interculturele spanningsveld

Pauly, S. Ambiguïteit in het spel Eburon Delft 2001

Raad voor het openbaar bestuur (2010) Vertrouwen op democratie

Rensen, P S. van Arum en R. Engbersen (2008) Wat werkt? Een onderzoek naar de effectiviteit en de praktische bruikbaarheid van methoden in de vrouwenopvang, de maatschappelijke opvang en de opvang voor zwerfjongeren Utrecht/Amsterdam: Movisie/Trimbos-instituut

Quinn Deep Change 1996

RMO (2000) Ongekende aanknopingspunten; strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur Den Haag: Sdu Uitgevers

RMO (2006) Verschil maken; eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat Amsterdam: SWP

RMO (2006) Inhoud stuurt beweging; drie scenario's voor het lokale debat over de WMO Amsterdam: SWP

RMO (2008) De ontkokering voorbij; slim organiseren voor meer regelruimte. Amsterdam: SWP

Sales, A 1991. The private, the public and civil society: social realms and power structures, in: International Political Science Review, vol 12, no 4, p. 295-312

Schön Argyris 1974 Theory and practice; increasing professional effectiveness San Francisco: Jossey-Bass

Schön Argyris Organizational learning; a theory of action perspective Reading: Addison Wesley

Senge, P. 1990 The fifth discipline; the art and practice of the learning organization Doubleday Currency

Smaling, A. (2008) Dialoog en empathie in de methodologie Amsterdam: Humanistics University Press

Snellen, I. Th. M. (1987) Boeiend en Geboeid, Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde Alphen aan de Rijn: oratie Tilburg

Steyaert, J. en R. Kwekkeboom (2010) Op zoek naar duurzame zorg; vitale coalities tussen formele en informele zorg

Stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl (2010) VNG, Ministerie VWS, MOgroep+. Den Haag:

Tonkens

Trommel, T en M. Arentsen (2005) Moderniteit en overheidsbeleid Bussum: Coutinho

Vermaak, H. (2009) Plezier beleven aan taaie vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbarstigheid Alphen aan de Rijn: Kluwer
Vosman, F. en A. Baart (2008) Aannemelijke zorg Tilburg:
Wenger, E Cultivating communities of practice
Wenger, E Communities of practice; learning, meaning and identity.
Wierdsma A.F.M. 2001 Leiding geven aan co-creatie: balanceren tussen broosheid en maakbaarheid Breukelen: Nyenrode University Press
WRR (2004) maatschappelijke dienstverlening; een onderzoek naar vijf sectoren Amsterdam: Amsterdam University Press
WRR (2004)
Bewijzen van goede dienstverlening Amsterdam: Amsterdam University Press
WRR (2006)

Over de auteur

