



HOEVEEL RUIMTE VOOR VERANDERING ZIT ER IN EEN BELEIDSPROCES?

CASUSONDERZOEK NAAR DE IMPLEMENTATIE VAN WELZIJN NIEUWE STIJL

Naam: Dorien Sleyfer

Studentnr: 3150585

Master: Communicatiestudies: Tekst in organisaties
Faculteit: Geesteswetenschappen, Universiteit Utrecht

Begeleider: Jaap Bos

Tweede beoordelaar: Carol van Nijnatten

Naam: Dorien Sleyfer

Studentnr: 3150585

Datum: 16-09-2012

Master: Communicatiestudies: Tekst in organisaties

Faculteit: Geesteswetenschappen, Universiteit Utrecht

Begeleider: Jaap Bos

Tweede beoordelaar: Carol van Nijnatten

‘Sukkel,’ riep de aap geïrriteerd uit, ‘wat heb je nou gedaan?!’ Aap zag een dier in de rivier verdrinken. ‘Hoe ben je daar nou terechtgekomen?!’ Omdat aap een goede inborst had – hij vond zichzelf ‘best wel oké’ – en dus het beste voorhad met zijn medeschepselen, handelde hij acuut. ‘Kom laat me je helpen,’ sprak hij liefdevol. Behoedzaam tilde hij het dier uit het water en legde het op de oever. Daar kon het drogen in de zon. Tevreden aanschouwde aap de situatie. Zo te zien was hij net op tijd geweest. ‘Mooi! Ik zie dat je weer ademt,’ sprak hij tot de naar lucht happende vis. (Gunster 2011)

Voorwoord

Daar is hij dan eindelijk. Het onderzoeksrapport waarmee ik een tijdperk van studeren afsluit. Het is geen wonder dat het zo lang heeft geduurd, want wat is het moeilijk om afscheid te nemen van studeren. Vooral beangstigend, want hoe weet je zeker dat met het afsluiten van de studie niet ook een einde komt aan leren? Voor iemand als ik, is een leven zonder leren het ergst denkbare.

Wat moet ik nu doen met mijn grenzeloze nieuwsgierigheid? Wie gaat mij voeden met nieuwe kennis? Hoe overleef ik de wereld die ik vanuit mijn studiecocon nog liefkozend de ‘grote boze wereld’ noemde? Dit onderzoeksrapport is het bewijs dat ik voor mezelf bevredigende antwoorden heb gevonden op deze grote vragen.

Die nieuwsgierigheid moet ik blijven koesteren en is mijn grootste kwaliteit. Op gepaste tijden zal ik dit ook moeten beteugelen, want anders dwaal ik te ver van het gebaande pad (zoals tijdens het schrijven van een scriptie). Mijn nieuwsgierigheid zal er ook voor zorgen dat ik steeds mezelf kan blijven voeden met nieuwe kennis en de combinatie van kennis en nieuwsgierigheid zorgt ervoor dat ik de wereld (wel groot, niet boos) ga ontdekken.

Het is wel duidelijk, deze scriptie is niet gewoon een onderzoek voor mij. Ik sluit een deel af en open direct een nieuw hoofdstuk. Deze pagina omslaan had ik niet kunnen doen zonder een aantal mensen.

Bedankt Stichting Welzijn Plus voor de vrijheid om deze casus te kunnen onderzoeken en alle collega's die mij, soms zonder dit te weten, hebben geholpen. Bedankt meneer Bos voor het feit dat u het aandurfde om mij te begeleiden. Voor mij was het precies de goede verhouding tussen motivatie als ik het niet zag zitten en berisping als ik er te makkelijk over dacht.

Bedankt pa, ma en broertje voor alle (eigen)wijze woorden.

Bedankt lieve Patrick. Sorry, als ik je soms tot wanhoop dreef, maar dit moest even op mijn manier. Zonder jou was het natuurlijk nooit af gekomen, dus deze is voor jou.

Dorien Sleyfer
MA Communicatiestudies
Studentnr. 3150585

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	7
2	Inleiding	9
2.1	Opbouw rapport	9
2.2	Achtergrond	9
3	Stichting Welzijn Plus	13
3.1	Organisatie	13
3.2	Organisatiestructuur van de pijler SCW	14
3.3	Organisatiecultuur	16
3.3.1	De pijler volgens het multifocusmodel	18
3.3.2	De pijler volgens het ui-model	19
3.4	Aanleiding onderzoek	21
4	Het onderzoek	23
4.1	Hoofdvraag	23
4.2	Definitie van begrippen	24
4.2.1	Beleid	24
4.2.2	Succes	26
4.3	Relevantie van het onderzoek	27
5	Theoretisch kader	28
5.1	Lineair model	28
5.2	Circulair model	29
5.3	Organisch model	30
6	Metafoor van Spiro	34
6.1	Fases	34
6.1.1	Oriëntatie	35
6.1.2	Het idee	35
6.1.3	Uitwerking	35
6.1.4	Uitvoering	35
6.1.5	Feedback	36

6.2	Spirograph.....	37
6.2.1	Circulair basisproces	38
6.2.2	Verschuiving als marge voor ontwikkeling.....	39
6.2.3	Overlappende processen.....	40
6.2.4	Kern/blinde vlek.....	42
6.2.5	Externe ruimte.....	45
6.3	De metafoor van Spiro samengevat	45
7	Onderzoeksmethode	47
7.1.1	Literatuuronderzoek	47
7.1.2	Corpusonderzoek	47
7.1.3	Bijeenkomsten	48
7.1.4	Gesprekken	48
7.1.5	Reconstructie van gebeurtenissen.....	49
7.2	Coderen en analyseren.....	50
7.3	Plaats van de onderzoeker	51
8	Resultaten.....	52
8.1	Resultaten naar aanleiding van de metafoor.....	52
8.1.1	Het idee.....	52
8.1.2	Uitwerkingen	53
8.1.3	Overlappende processen en marge voor verandering	53
8.1.4	Kern/blinde vlek.....	54
8.1.5	Externe ruimte.....	55
8.2	Resultaten naar aanleiding van extra codering	57
8.2.1	Tijd	57
8.2.2	Deadlines	58
8.2.3	Cultuur.....	59
8.2.4	Communicatiecultuur	61
8.2.5	Scholing.....	65
9	Conclusies	66
9.1	Het patroon	66
9.2	Overlappende processen.....	70
9.2.1	In het model besloten	71
9.2.2	Cultuur.....	71

9.2.3	Werkwijze.....	71
9.3	Externe ruimte.....	72
9.3.1	Vorm over functie	72
9.3.2	Invloed van de externe ruimte	73
9.4	Scholing	74
9.5	Verandercapaciteit.....	75
10	Discussie	77
10.1	Casus	77
10.2	Methode	77
10.3	Werkzaam bij de organisatie	78
11	Bibliografie	79
11.1	Literatuur.....	79
11.2	Websites	82
12	Bijlagen	84

1 Samenvatting

“Overal in het land hebben gemeenten, instellingen en burgers de handen ineen geslagen om de maatschappelijke ondersteuning anders en beter te organiseren: beter beantwoordend aan de vraag, meer gericht op het behalen van resultaten en efficiënter in de aanpak. Hierbij is welzijnswerk weer sterk in beeld gekomen.¹”

Wet- en regelgeving wordt aangepakt via de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). In de dagelijkse praktijk betekent dat forse bezuinigingen op welzijnswerk, scherpe kritiek op bestedingen van zowel gemeenten als welzijnsorganisatie en werken volgens een nieuwe werkwijze. Welzijn Nieuwe Stijl (WNS) moet de lat voor welzijnswerk verhogen. Welzijnsorganisaties staan onder grote druk om te voldoen aan de moderne eisen.

In dit onderzoek heb ik de overgang naar WNS van een welzijnsorganisatie bestudeerd. Voor deze casus is in navolging van Morgan (1992) een eigen metafoor voor beleidsprocessen geformuleerd; de ‘metafoor van Spiro’. Aan de hand van deze visie op beleidsprocessen is een antwoord geformuleerd op de vraag welke elementen van dit beleidsproces bijdragen aan een succesvolle uitvoering en welke elementen juist een belemmering vormen.

Voor dit onderzoek is een afgebakende casus gebruikt van een welzijnsorganisatie. Het is een kwalitatief onderzoek waarbij hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van een documentencorpus, bijgewoonde bijeenkomsten en gesprekken.

Na dit onderzoek is geconstateerd dat zich bij Stichting Welzijn Plus² een recursief patroon voltrekt waarbij verschillende processen uit elkaar volgen en elkaar overlappen. Ze doorlopen hierbij steeds de vijf fases; oriëntatie, het idee, uitwerking, uitvoering en feedback. Het proces wordt hierbij belemmerd door de grote overlap die processen hebben met voorgaande processen als gevolg van de organisatiecultuur en werkwijze. Hierdoor is de marge voor verandering beperkt. Daarnaast heeft de externe ruimte op verschillende manieren veel invloed op het beleidsproces.

¹ <http://www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/brochure-welzijn-nieuwe-stijl>

² De naam van de welzijnsorganisatie uit de casus is gefingeerd.

De kansen voor Stichting Welzijn Plus om de implementatie van Welzijn Nieuwe Stijl succesvol te voltooien zijn vooral gelegen in het voortzetten van de scholing en het relativeren van veranderingen. Veranderingen kunnen zich niet plotsklaps voordoen als het gaat om een beleidsproces. Zelfs de meest confronterende verandering is onderdeel van de cyclus, een organisatie en zijn beleid veranderen niet van de ene op de andere dag. Ook niet bij Stichting Welzijn Plus. De kansen voor verbetering zijn dan ook gelegen in:

- Een snellere doorlooptijd van processen, met deadlines die gehaald worden.
- Het besef dat niet alles ineens kan veranderen, Stichting Welzijn Plus kan beter een paar grote processen goed doen, dan heel veel processen een beetje.
- De werknemers ervan overtuigen dat de capaciteiten die zij in hun werk hebben, netwerken, communiceren en verbindingen leggen, nu ook op een andere manier een bijdrage kunnen leveren aan de organisatie. De cultuur moet je niet helemaal willen veranderen, je moet de positieve aspecten op een andere manier inzetten.
- Het voortzetten van de scholing van medewerkers.

De druk voor Stichting Welzijn Plus is hoog op dit moment, het is een echt ‘make or break’ moment. Als deze druk de aanleiding is voor de broodnodige verandering is dat positief. Ik hoop dat deze druk niet verlamdend werkt, maar echt aanzet tot gerichte verandering. Mijn model geeft aan dat alles onderdeel is van een groter geheel en/of proces en dat betekent dat ook dit weer voorbijgaat. Wanneer weet niemand, maar als je genoeg cycli doorloopt kom je er vanzelf achter dat je niet meer op hetzelfde punt staat als eerst.

2 Inleiding

2.1 *Opbouw rapport*

Dit rapport begint met een schets van de relevante politieke en economische achtergronden die de aanleiding vormde voor een beleidsproces bij Stichting Welzijn Plus, een welzijnsorganisatie uit xxx³. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie uitvoerig de organisatie uit de casus beschreven. Hoofdstuk vier beschrijft het onderzoek, de onderzoeksvragen en relevante begrippen. Ook wordt hier ingegaan op de relevantie van dit onderzoek voor de praktijk.

Aan de basis van dit onderzoek ligt een zeer uitgebreid theoretisch kader (hoofdstuk vijf) ten grondslag. Het kader leidde tot een eigen metafoor voor beleidsprocessen, de ‘metafoor van Spiro’. Hoofdstuk zes beschrijft deze visie uitvoerig. Op basis van de metafoor is het casuonderzoek uitgevoerd. De methoden die hierbij gebruikt zijn worden beschreven in hoofdstuk zeven. De resultaten uit dit onderzoek zijn te lezen in hoofdstuk acht. Het onderzoeksrapport sluit af met conclusies, aanbevelingen en discussie.

2.2 *Achtergrond*

De economische crisis in Nederland zorgt ervoor dat mensen, organisaties en overheden hun bestedingen onder een vergrootglas leggen. De tijd van klakkeloos geld geven én ontvangen (vaak in de vorm van subsidies als het gaat om non-profitorganisaties) is voorbij en iedereen wordt zich daar pijnlijk van bewust. Steeds vaker is de vraag of geld wel ‘goed’ besteed wordt en of het wel ‘eerlijk’ gaat. De eerste voorbeelden op dit vlak waren in het nieuws vooral banken (zoals de inmiddels voormalige DSB bank) en andere organisaties waarin topsalarissen en bonussen hoogtij vierden. Er kwam steeds meer weerstand tegen de ‘graaiers’ die geld verdienden met ondoorzichtige financiële producten.

Na de banken waren ook overheden aan de beurt, want ook zij bleken ondoorzichtige constructies te handhaven. Zo bleken gemeentes miljoenen gestald te hebben bij de IJslandse bank Icesave en waren ze dit bijna kwijt geweest toen Icesave viel⁴. Ineens

³ Vanwege anonimiteit is de naam van de organisatie gefingeerd en de standplaats gecensureerd.

⁴ <http://www.nu.nl/economie/2482457/gemeenten-houden-zicht-icesave-geld.html>

bleek dat ook kleinere overheden onzorgvuldig met hun geld omgingen. Ook zij moesten beter gaan verantwoorden hoe zij hun geld beheerden. Resultaat van deze tendens is dat gemeentes door het hele land voorzichtiger zijn geworden met hun geld en dat straalt uit naar de inwoners en organisaties die afhankelijk zijn van gemeentegeld.

Voor de welzijnsbranche betekende dit een ‘tweesnijdend mes’. Enerzijds werd een traject ingezet om inwoners minder afhankelijk te maken van subsidies en uitkeringen en anderzijds werden welzijnsinstellingen gekort op de subsidies die zij ontvingen (gemeentesubsidies zijn voor de gemiddelde welzijnsorganisatie de primaire bron van inkomsten). Landelijk is dit te zien in de WMO⁵ (wet maatschappelijke ondersteuning) en de bijbehorende drie transities AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Bijstand), Jeugdzorg en WWNV (Wet Werken Naar Vermogen) waardoor gemeentes steeds meer taken moeten overnemen.

Ook de gemeente xxx moet zijn geldstromen gaan vormen rondom deze nieuwe wetten. Voor het welzijnswerk in xxx betekent dit dat zij minder subsidies zullen ontvangen en dat zij strenger worden gecontroleerd op het leveren van de diensten die ze beloven. Steeds meer zullen welzijnsorganisaties in detail moeten verantwoorden wat zij met de subsidie hebben gedaan en welke resultaten en/of maatschappelijke effecten dit heeft opgeleverd.

Als een van de grootste welzijnsinstellingen van de gemeente xxx, en ontvanger van subsidie, zal Stichting Welzijn Plus gehoor moeten geven aan de eis om beter inzichtelijk te maken welke acties worden ondernomen en met welk (concreet) resultaat. Het management van Stichting Welzijn Plus formuleert het als volgt:

“De overheid verzakelijkt ook de komende jaren haar relatie met dienstverleners als Stichting Welzijn Plus. De aangekondigde bezuinigingen, aanbestedingen en contractsubsiëring zijn iets nieuws. Deze zullen ook hun invloed op het Sociaal Cultureel Werk van Stichting Welzijn Plus en de gehele branche hebben. De uitingen hiervan zijn: samenwerking, alliantie-vorming in ketens of arrangementen, concurrentie, overnames (al dan niet door faillissementen), innovatie e.d.

⁵ http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo?ns_campaign=Thema-gezondheid_en_zorg&ro_adgrp=Wet_maatschappelijke_ondersteuning_Wmo&ns_mchannel=sea&ns_source=google&ns_linkname=%2Bwmo&ns_fee=0.00&gclid=CMOEoIqe-7ECFY0mtAod6zAApg

Verzakelijking treedt ook op in de afspraken over prestatiedoelen. Toetsing en verantwoording van de resultaten zijn sleutelbegrippen geworden. Voor maatschappelijke ondernemingen als Stichting Welzijn Plus is het steeds belangrijker om bewijzen van goede dienstverlening te tonen; de resultaten, meerwaarde en specifiek de effecten zichtbaar te maken, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dat niet altijd het juiste wordt gemeten, soms iets niet te meten is, kort cyclisch effecten worden nagejaagd en de bureaucratische bewijslast voor het Sociaal Cultureel Werk van Stichting Welzijn Plus toeneemt, doet daar niets aan af." (67⁶)

Stichting Welzijn Plus heeft van de Gemeente xxx voor 2012 de opdracht gekregen om hun activiteiten, projecten en diensten te verantwoorden op vier ‘maatschappelijke effecten’:

- Bewoners leveren een actieve bijdrage aan de sociale samenhang in de wijk.
- Aandacht voor sociale aspecten van wijken (leefbaar houden) en gezamenlijk aanbod instellingen per wijk/dorp d.m.v. integrale wijkprogrammering.
- Jongeren besteden hun vrije tijd op een manier die hun ontwikkeling stimuleert en probleemgedrag voorkomt.
- Sluitende ketenaanpak bij lichte problemen bij kinderen/jongeren/opvoeders.

Stichting Welzijn Plus heeft ongeveer twintig verschillende projecten en voor de meeste projecten ontvangen zij subsidie van de gemeente. Voor die subsidie moeten zij elk jaar hun activiteiten verantwoorden. Dit jaar heeft de gemeente bovenstaande effecten verwoord waarop alle projecten, dus ook die van Stichting Welzijn Plus, moeten aansluiten om in aanmerking te komen voor subsidie.

Voorbeeld: Het ‘meidenwerk’ organiseert activiteiten voor meiden tot 16 jaar. Dit kan van alles zijn, van samen koken tot sporten. De gemeente wil graag dat dit activiteiten zijn met een maatschappelijk doel, je kunt niet zomaar activiteiten organiseren omdat het ‘leuk’⁷ is. De activiteit is anno 2012 een middel om een effect te bewerkstelligen en geen doel op zich. Dit jaar moet

⁶ Getallen na een citaat verwijzen naar de bijbehorende bron uit de documentenlijst uit bijlage A. (67) verwijst zo naar het document “Strategische beleidskader Sociaal Cultureel Werk Stichting Welzijn Plus 2011-2014”. In deze bijlage is ook de datum van ontvangst, de afzender en de ontvanger te lezen evenals het type document.

⁷ Leuk staat hier tussen aanhalingstekens omdat dit eerder wél een doel was van veel projecten en activiteiten. Leuk is hierdoor een woord geworden waaraan een negatieve connotatie hangt, het heeft binnen welzijn de associatie met ‘niet productief’.

het meidenwerk dus beargumenteren waarom het meidenwerk een bijdrage levert aan een of meer van bovenstaande maatschappelijke effecten. Bijvoorbeeld door te stellen dat je door laagdrempelige activiteiten sneller met meiden in gesprek komt over problemen die ze hebben. Door direct in te springen op deze problemen of bijvoorbeeld door te verwijzen naar andere (zorg)instanties draagt het project bij aan de ‘sluitende ketenaanpak bij lichte problemen bij jongeren’ en ‘wordt het probleemgedrag voorkomen’.

Stichting Welzijn Plus is tot op heden altijd gewend om te vertellen *wat* ze hebben gedaan (meestal door de activiteiten te noemen⁸), maar nooit *waarom* ze het doen en *waarom op die manier* en met welk *resultaat* (of effect). In 2012 komt daar verandering in. Om aan de opdracht van de gemeente te kunnen voldoen zijn er interne (veranderings)processen ingezet.

⁸ Eerdere jaarverslagen laten duidelijk een opsomming zien van activiteiten.

3 Stichting Welzijn Plus

3.1 Organisatie

Stichting Welzijn Plus is een welzijnsstichting in de gemeente xxx en heeft in totaal ongeveer 200⁹ werknemers en 40 locaties verdeeld over twee pijlers. De ene pijler bestaat uit xxx¹⁰. De andere pijler biedt diensten, activiteiten en projecten aan op het gebied van sociaal cultureel werk. Het merendeel van de locaties en werknemers hoort bij de pijler xxx, ongeveer 1/5e deel van het totaal hoort bij de pijler sociaal cultureel werk¹¹.

De missie en visie van de organisatie formuleert Stichting Welzijn Plus als volgt¹²:

“Missie

Stichting Welzijn Plus is een maatschappelijke organisatie die open en vanuit eigen kracht en betrokkenheid zich inzet om de leefbaarheid en de ontplooiingskansen van de inwoners van xxx te vergroten. Meedoen, (...) is ons motto.

Dit doen wij:

- *Met plezier en bewust van onze eigenheid en daarmee met respect voor de eigenheid van onze klanten.*
- *Resultaatgericht en ondernemend, voortdurend op zoek naar kansen voor verbetering en vernieuwing.*
- *Door ons zelf scherp te houden en het nemen van verantwoordelijkheid voor ons zelf en onze omgeving.*
- *Altijd in samenwerking met anderen vanuit het besef dat we samen meer bereiken dan alleen.*

Visie

De samenleving waarin mensen opereren wordt steeds omvangrijker en complexer, zowel werkelijk als virtueel. De mogelijkheden om met dat alles kennis te maken en de kansen die dat biedt, worden steeds groter.

⁹ Er zijn op dit moment 241 contracten, maar een groot deel daarvan zijn 0-uren die niet meer worden gevuld. Er zijn dus nog maar 200 werkzame personen. Eind 2010 waren er nog 292 contracten en werd ook een deel van de 0-urencontracten vervuld. Er is dus sprake van een daling in personeel van bijna 50%.

¹⁰ Vanwege herkenbaarheid verwijderd.

¹¹ Hierna pijler SCW en/of SCW.

¹² [www.Stichting Welzijn Plus.nl](http://www.StichtingWelzijnPlus.nl)

Denk daarbij onder andere aan ontwikkelingsmogelijkheden, mobiliteit, ontmoeting met andere culturen en ideeën.

(...)

Met ons sociaal-cultureel werk willen we bereiken dat de inwoners van xxx mee kunnen (blijven) doen aan de steeds diverser wordende samenleving. We richten ons met onze activiteiten op jongeren, volwassenen en ouderen, ongeacht afkomst, herkomst, religie of geaardheid. De wijk als directe woonomgeving is ons uitgangspunt."

"Visie op het Sociaal Cultureel Werk Stichting Welzijn Plus:

De basis van het Sociaal Cultureel Werk van Stichting Welzijn Plus is: mensen laten participeren in de maatschappij op een manier die bij iemand past. Daarbij zijn onze uitgangspunten:

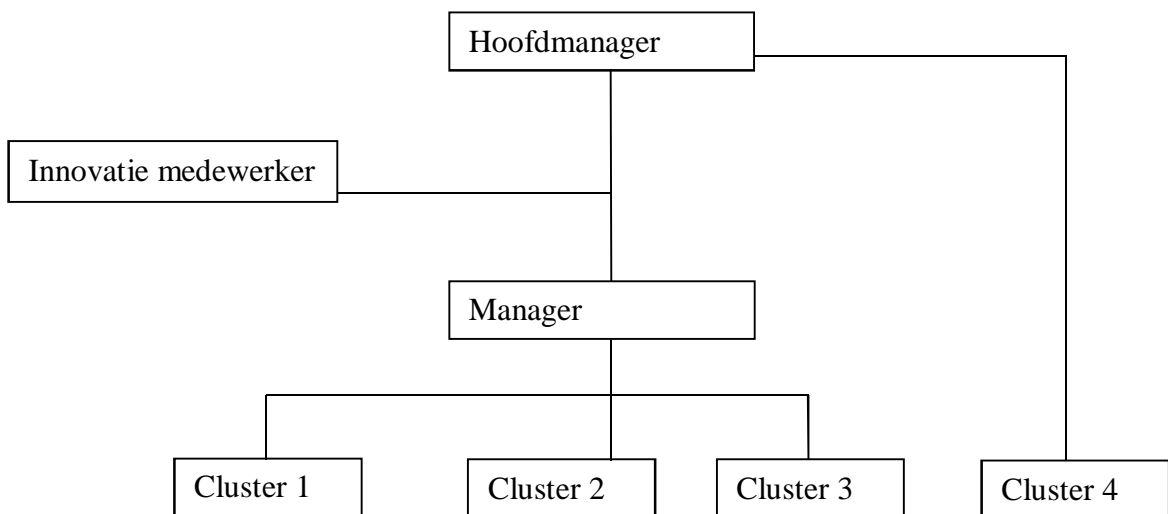
- *Kinderwerk: wij leveren een bijdrage aan de optimale ontplooiing van kinderen zodat zij kunnen opgroeien tot verantwoordelijke burgers.*
 - *Jongeren- en volwassenenwerk: met ons sociaal cultureel werk willen we bereiken dat de inwoners van de gemeente xxx mee kunnen (blijven) doen aan een samenleving die steeds weer verandert.*
 - *Diversiteit: Elke inwoner van xxx telt mee.*
 - *Ongeacht achtergrond: wij richten ons met onze activiteiten op kinderen, jongeren, ouderen, ongeacht afkomst, herkomst, religie of geaardheid.*
 - *Zo dicht bij de klant als maar mogelijk: dat is ons uitgangspunt."*
- (67)*

3.2 Organisatiestructuur van de pijler SCW

Hoewel de twee pijlers (xxx en sociaal cultureel werk) onderdeel zijn van dezelfde overkoepelende organisatie beginnen zij steeds meer afzonderlijke identiteiten te vormen. De pijlers schrijven elk een eigen jaarverslag en strategisch beleid en voeren voornamelijk overleg met mensen uit de eigen pijler. De structuur per pijler is ook verschillend. De pijler xxx profileert zich daarnaast sinds 2011 onder een eigen naam en met een nieuwe eigen huisstijl. De twee pijlers functioneren volledig los van elkaar en zijn ook juridisch gezien op een groot aantal punten gescheiden, ze hebben bijvoorbeeld alle twee een eigen cao. Alleen in het directieoverleg komen de

managers van beide pijlers bijeen om de strategie van de organisatie als geheel te bespreken.

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de pijler sociaal cultureel werk. Omdat dit deel zelfstandig functioneert en slechts een zeer beperkte samenhang vertoont met de pijler xxx wordt de pijler SCW binnen dit onderzoek beschouwd als zelfstandige entiteit. De structuur van de pijler sociaal cultureel werk is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Structuur van de pijler SCW

De organisatiestructuur (Figuur 1) binnen de pijler SCW bestaat uit een aantal posities:

- De hoofdmanager is de hoogste leidinggevende van de pijler, zij geeft vooral leiding op strategisch en tactisch niveau. Tevens onderhoudt zij contacten met externe partijen. Zij moet zich verantwoorden aan de directeur. Ook geeft zij leiding aan cluster 4.
- De manager staat onder leiding van de hoofdmanager en geeft leiding aan de sociaal werkers (cluster 1,2 en 3).
- De sociaal cultureel werkers, zij voeren de werkzaamheden uit. Ze zijn verdeeld over clusters. Wat een cluster precies is, is aan verandering onderhevig. Het ene jaar worden de clusters gesorteerd op wijk, het andere jaar op doelgroep. De werkzaamheden zijn voor iedereen anders omdat elke

medewerker een eigen deelgebied, specialiteit of project heeft. Sommige projecten worden door één medewerker uitgevoerd terwijl bij andere projecten de inzet van velen nodig is. De verdeling in clusters maakt groepsgewijze sturing mogelijk.

Omdat elk project anders is en er wordt uitgegaan van de 'eigen kracht' van de medewerker, is elke medewerker voor een groot deel zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Voor project X schrijft de sociaal cultureel werker zelf een plan en voert dit zelf uit. De aanleiding voor een bepaald project komt meestal van de manager, deze ontleent dit doorgaans uit de opdracht (vaak van de gemeente).

- De innovatiemedewerker is het resultaat van een kunstmatige constructie. Deze medewerker was eerder deel van een cluster, maar verdeelt zijn tijd nu tussen 'Stichting Welzijn Plus Algemeen' (juridisch gezien een ander deel van de organisatie) en de pijler SCW. Omdat hij zich voornamelijk bezighoudt met beleid en geen uitvoerende taken meer uitvoert is deze tijdelijke constructie gemaakt. Zijn functie zal in een andere vorm en naar een ander deel van de organisatie worden verplaatst.

De structuur binnen SCW heeft in de afgelopen twee jaar al een aantal grote veranderingen doorgemaakt. Tot halverwege 2011 waren er bijvoorbeeld nog clustercoördinatoren, een soort middenmanagement. Er waren vijf clusters en elke cluster had een eigen coördinator. Deze functies zijn wegbezuinigd. Door het wegbezuinigen van de clustercoördinatoren viel er een gat tussen de hoofdmanager en de uitvoerend sociaal cultureel werkers. Dit gat moest gedicht worden met de huidige manager. Op dit moment lijken de functies manager en hoofdmanager veel overlap te hebben. De structuur op dit moment is echter een tijdelijke invulling, hoe de structuur er uiteindelijk uit zal zien weet niemand.

3.3 Organisatiecultuur

Net als Schein en Hofstede (aangehaald in Moussa 2007) ben ik van mening dat de cultuur van een organisatie invloed heeft op processen, doelstellingen en uitvoering. Wat echter precies een organisatiecultuur is en hoe je deze kunt beschrijven is afhankelijk van het gekozen perspectief. Cultuur is mijns inziens niet volledig objectief te beschrijven doordat "harde data een zachte onderkant heeft" (Mintzberg 2007 p.69) in de vorm van subjectieve ervaringen en acties zoals persoonlijk contact.

Voor dit onderzoek is het nodig een impressie te geven van de cultuur bij Stichting Welzijn Plus. Deze cultuurkenmerken hebben invloed op de wijze waarop welzijnsinstellingen omgaan met de huidige ontwikkelingen. Omdat non-profit organisaties een andere cultuur hebben dan commerciële organisaties gaan zij ook op een andere wijze om met verandering.

Voor het meten van organisatiecultuur bleken diverse meetinstrumenten voorhanden. Schein (1992) (aangehaald in Moussa 2007) meet cultuur met zijn klinisch onderzoekmodel met lange vragenlijsten, maar deze vond ik niet passend omdat de vragenlijsten wel erg lang moeten zijn om een redelijk resultaat op te leveren. En het resultaat is volgens Moussa (2007) vooral ingegeven door sociaal wenselijke antwoorden en richt zich alleen op zichtbare problemen. Uiteindelijk heb ik gekozen voor een combinatie van twee modellen; het multifocusmodel (Van Reenen en Waisfisz 1994 in: Moussa 2007 p.26-27) en het 'ui-model' (Sanders en Neuijen, 1987 in: Alblas 1993 p.297). Deze twee modellen geven volgens mij een voldoende impressie van de cultuur bij Stichting Welzijn Plus.

Het multifocusmodel gaat volgens mij meer uit van objectieve(re) data dan het ui-model, al heeft Moussa (2007) hier ook een aantal vraagtekens bij. Zo zou dit model alleen gebruikt kunnen worden voor een subcultuur en niet voor een hele organisatie. Daarnaast legt dit model de nadruk op de visie van de managers. Ik ben het hier deels mee eens, maar dat maakt het model niet ongeschikt binnen dit onderzoek. Ten eerste is het sociaal cultureel werk te beschouwen als een subcultuur binnen Stichting Welzijn Plus en ten tweede gebruik ik dit model op een andere wijze. Het wordt niet gebruikt als meetinstrument, maar de dimensies dienen als handvat voor een impressie.

Het ui-model geeft mijns inziens een goede indicatie van de 'zachte onderkant' waar Mintzberg van spreekt. Binnen dit model is meer ruimte voor persoonlijke indrukken en informele gesprekken. De combinatie van de twee modellen vormt volgens mij een voldoende accurate schets van de cultuur van een organisatie. Onderstaande beschrijving van de cultuur bij Stichting Welzijn Plus is slechts bedoeld als impressie en is niet uitvoerig gemeten.

Er dient bij onderstaande beschrijving wel in acht genomen te worden dat de onderzoeker werkzaam is bij de organisatie en dat er hierdoor altijd sprake zal zijn

van subjectieve ervaringen en meningen. Volledig objectief waarnemen is niet mogelijk als je zelf deel bent van het geheel. Met behulp van de genoemde theorieën hoop ik toch een valide representatie te kunnen schetsen van de organisatiecultuur bij Stichting Welzijn Plus.

3.3.1 De pijler volgens het multifocusmodel

Het multifocusmodel maakt gebruik van tegengestelde dimensies. Een organisatie is bijvoorbeeld heel middelgericht, een beetje middelgericht, een beetje doelgericht of heel doelgericht. Het model gaat ervan uit dat een organisatie hierin altijd maar één kant op kan neigen. Elke dimensie geeft zo een schets van een deel van de cultuur, alle dimensies samen vormen een hele schets van de organisatiecultuur. Als we de verschillende dimensies bekijken van het multifocusmodel voor de pijler SCW ontstaat de volgende schets:

- De pijler is meer middelgericht, dan doelgericht. Projecten en diensten richten zich hoofdzakelijk op datgene wat Stichting Welzijn Plus kan leveren en veel minder op wat de vraag is. Jaarverslagen maken dan tot nu toe ook voornamelijk melding van middelen, aantallen en getallen. Wat het doel van elk project afzonderlijk is, is vaak niet verwoord of slechts zeer summier.
- De wijze waarop projecten worden benaderd is meer normatief dan pragmatisch. Er is een sterke focus op dat wat wordt verwacht en veel minder op dat wat werkt. Dit resulteert in een grote terughoudendheid als het gaat om nieuwe (soms risicovolle) ideeën. Deze eigenschap maakt de bedrijfsvoering echter ook zeer consequent.
- De werkdiscipline bij de pijler is het beste te duiden als los. Dat is deels te wijten aan de aard van de werkzaamheden; iedereen doet iets anders en ook allemaal op een ander moment. Een open podium vindt immers 's avonds plaats, maar een cursus meestal overdag. De urenregistratie is onlangs gedigitaliseerd om meer grip te krijgen op de daadwerkelijk gewerkte uren.
- Stichting Welzijn Plus is zeer lokaal georiënteerd. Dat heeft vooral te maken met de omvang van de organisatie en het werkveld. Binnen de gemeente xxx en omgeving werken zij ook vaak samen met dezelfde partners, ook op dit vlak zijn zij trouw aan wat ze kennen.
- SCW wekt de suggestie een open systeem te zijn. Dat idee krijg je grotendeels door de spreiding van projecten en het 'losse' karakter van de

medewerkers. Stichting Welzijn Plus is echter een zeer gesloten systeem. Diepgaande informatie over cijfers en wie precies ergens voor verantwoordelijk is, is slechts aan een enkeling voorbehouden. Ook alle medewerkers zijn erg ‘op zichzelf’ en soms bijna verbaasd als je interesse hebt in hun werkzaamheden.

- Een van de meest kenmerkende elementen is dat SCW erg mensgericht is. Dat geldt voor de medewerkers, maar ook voor de afnemers. Medewerkers hebben een grote behoefte om met elkaar te praten over wat ze bezighoudt en iedereen houdt er rekening mee als iemand privéproblemen heeft. Als het gaat om afnemers is het persoonlijke aspect altijd prioriteit, ook als het gaat om geld. Je zou kunnen zeggen dat ze zo mensgericht zijn dat het soms ten koste gaat van Stichting Welzijn Plus.
- SCW opereert in grote mate democratisch en iemand die zich sterk profileert als leider kan rekenen op weerstand. Dat komt grotendeels omdat iedereen zelfstandig werkt. Iedereen heeft immers een andere wijk, een ander project en andere partners. Alle medewerkers zijn gewend om te doen wat ze zelf nodig vinden. Over besluiten die buiten het eigen domein vallen wordt dan ook uitvoerig onderhandeld, gediscussieerd en gepraat. Het ideaal is dat iedereen hierbij gehoord wordt en tevreden naar huis gaat.

3.3.2 *De pijler volgens het ui-model*

Het ui-model beschrijft cultuur van buiten naar binnen. Symbolen zijn de oppervlakkige tekenen van een organisatiecultuur. Via de helden en rituelen van een organisatie kun je de kern van de cultuur (de waarden en grondbeginselen) bereiken.

3.3.2.1 Symbolen

Symbolen kunnen allerlei uiterlijke en oppervlakkige kenmerken zijn van de organisatiecultuur. Zo is bijvoorbeeld het logo van Stichting Welzijn Plus (...¹³). Binnen de pijler wordt dit logo nog niet consequent gevoerd omdat niet alle projecten zich willen identificeren met Stichting Welzijn Plus¹⁴.

¹³ Verwijderd i.v.m. herkenbaarheid.

¹⁴ Ik heb dit altijd een opmerkelijke stelling gevonden, want als je je als medewerker al niet wil identificeren met Stichting Welzijn Plus, waarom zou een klant dat dan wel willen?

Een ander kenmerkend symbool van Stichting Welzijn Plus is de huisvesting. Het gebouw van het hoofdkantoor staat al jaren op de lijst voor sloop. Een verhuizing naar een ander pand wordt echter al jaren uitgesteld. Volgens de medewerkers is het interieur al erg verbeterd, maar voor diegene die voor het eerst bij Stichting Welzijn Plus binnenkomt, is het duidelijk dat het zeer verouderd is. Veel basisfaciliteiten zijn in zeer slechte staat. De verwarming is regelmatig kapot, de toiletten vaak verstopt en de koffieautomaat heeft één knop met 'koffie' (geen, melk en/of suiker en geen koffiespecialiteiten). Van enige luxe is geen sprake.

3.3.2.2 Helden

Helden zijn echte mensen of imaginaire figuren die een voorbeeld vormen voor mensen uit de organisatie. (Dat gaat ook wel eens fout zoals Sinha (2012) beschrijft.) Stichting Welzijn Plus heeft geen echte helden, niet zoals Apple Steve Jobs heeft, en er is geen sprake van een soort 'verhaal van Stichting Welzijn Plus', zoals Starbucks dat heeft. Toch heeft Stichting Welzijn Plus af en toe een held. De helden van Stichting Welzijn Plus zijn de externe professionals. Deze kunnen ontdekt zijn op een congres, maar het meest voorkomend is dat deze helden als extern deskundige worden ingeschakeld en workshops en scholingsdagen verzorgen. Afhankelijk van het onderwerp van de expert zijn de medewerkers van Stichting Welzijn Plus erg onder de indruk van de kennis en ideeën van een dergelijke deskundige en termen uit zo'n bijeenkomst worden dan een aantal weken regelmatig herhaald. De externe professional krijgt bijna de status van goeroe.

3.3.2.3 Rituelen

Rituelen spelen een belangrijke rol in organisaties (Johnson e.a. 2010). Binnen de pijler sociaal cultureel werk zijn belangrijke rituelen te duiden in de vorm van vergaderingen. Een groot deel van de tijd binnen de pijler wordt besteed aan werkoverleg, clusteroverleg, wijkoverleg, managementoverleg of een van de andere (steeds wisselende) typen vergaderingen. Alle types overleg hebben een grote focus op afstemmen en zijn zeer democratisch van aard. Er is onder de werknemers een grote behoefte om gehoord te worden. Bijeenkomsten met meer dan drie personen zijn hierbij het meest interessant, want "bijna niemand maakte aantekeningen en de vergaderingen werden in feite beschouwd als rituele samenkomsten." (Morgan 1992 p.118)

3.3.2.4 Waarden en grondbeginselen

Lastiger zijn de waarden en grondbeginselen van een organisatie te duiden. Deze kenmerken vormen de kern van de cultuur bij de pijler SCW. De werknemers binnen de pijler streven altijd betrokkenheid na en hun primaire waarde is de wil om mensen te helpen. Een mogelijk grondbeginsel van de pijler kan het idee zijn dat veel mensen zichzelf niet staande kunnen houden, dat ‘de wereld’ (andere mensen, het rechtssysteem, ons zorgstelsel en onze werk gerelateerde vangnetten) niet ‘eerlijk’ is en dat mensen per definitie hulp nodig hebben. Welzijnsinstellingen hebben een grote motivatie om bij te dragen aan een betere wereld. Regels, formaliteiten en procedures worden hierbij ervaren als belemmerend.

3.4 Aanleiding onderzoek

“Maatschappelijke ondernemers hebben minder zekerheden; de vanzelfsprekendheid van opdrachten valt weg, banen van werknemers komen op de tocht te staan, ondernemingen kunnen failliet gaan en daarmee gaat ook de opgebouwde lokale kennis en kunde verloren.” (67)

Voor Stichting Welzijn Plus hangt er veel af van de wijze waarop de komende periode wordt geopereerd. Eerdere bezuinigingen zorgden al voor een verkleining van het personeelsbestand¹⁵ en samen met de zwaardere eisen van de Gemeente xxx had Stichting Welzijn Plus een moment van zelfreflectie. Een aantal vragen kwam hierbij steeds weer naar voren.

- Is de wijze waarop wij al jaren werken nog wel van deze tijd?
- Blijven we wel overeind als we op termijn steeds minder subsidies krijgen?
- Hoe acteren wij op de huidige veranderingen in wetgeving en maatschappij?

Om alle veranderingen in wetgeving en in de maatschappij het hoofd te kunnen bieden en een antwoord te vormen op bovenstaande vragen zijn in de hele organisatie een aantal trajecten ingezet.

¹⁵ 292 werknemers op 31-12-2010 en 241 werknemers op 01-08-2012.

“In de uitwerking van het Strategische beleidskader SCW staat een aantal acties beschreven waarmee we de efficiency en effectiviteit trachten te bewerkstelligen in de pijler.

In grote lijnen betreft het de volgende punten:

- *WWA¹⁶*
- *Resultaatsverwachtingen*
- *Welzijn Nieuwe Stijl (WNS)*
- *Communicatieplan*
- *Verantwoording en rapportage. (67)”*

Het gevoel in de gehele welzijnsbranche en zeker ook bij Stichting Welzijn Plus bestaat dat deze periode een kwestie van ‘make or break’ is en de druk om te veranderen is groot.

Voor een conservatieve organisatie als Stichting Welzijn Plus zijn de processen gericht op succes ook het grootste risico. Er zullen immers rigoureuze dingen anders moeten en dat is de organisatie niet gewend. Des te groter is voor deze veranderprocessen de vraag welke factoren de kans op succes vergroten en welke factoren succes juist in de weg staan. Dit onderzoek hoopt daar een antwoord op te kunnen geven.

¹⁶ Dit een digitaal systeem voor urenregistratie.

4 Het onderzoek

4.1 Hoofdvraag

Het onderzoek is gebaseerd op de hoofdvraag ‘*welke elementen van een beleidsproces bij Stichting Welzijn Plus dragen bij aan een succesvolle uitvoering en welke zorgen voor een belemmering?*’.

Deelvragen:

- Welk theoretisch model beschrijft het beste mijn visie op beleidsprocessen?
- Wat is beleid?
- Wat is een beleidsproces?
- Welke visies op beleid en beleidsprocessen zijn er al?
 - Wat is mijn visie op lineaire modellen?
 - Wat is mijn visie op circulaire modellen?
 - Wat is mijn visie op organische modellen?
- Wanneer is een beleid succesvol?
- Welk model is een passende representatie van beleidsprocessen?
 - Welke fases worden in elk beleidsproces doorlopen?
 - Hoe verhouden opeenvolgende processen zich tot elkaar?
 - In hoeverre is een organisatie in staat tot verandering, flexibiliteit en lerend vermogen?
 - Welke rol spelen externe factoren in een beleidsproces?
 - Zijn er delen van een beleidsproces die niet of nauwelijks veranderbaar zijn?
- Hoe is de organisatie Stichting Welzijn Plus opgebouwd?
- Hoe verhoudt de pijler sociaal cultureel werk zich tot andere delen in de organisatie?
- In hoeverre vormt de pijler SCW een eigen identiteit binnen de organisatie?
- Welke cultuur is heersend in de pijler?
- Waarom is de gekozen casus relevant voor de organisatie en de wetenschap?
- Wat is de aanleiding voor het beleidsproces uit de casus?
- Welke gebeurtenissen en/of documenten vallen op in het beleidsproces? En waarom vallen deze op?
- Welke elementen dragen bij aan het succes van een beleidsproces?

- Welke elementen vormen een belemmering voor een beleidsproces?
 - Welke aanbevelingen kunnen beleidsprocessen bij Stichting Welzijn Plus verbeteren?

4.2 Definitie van begrippen

4.2.1 Beleid

Om beleidsprocessen te kunnen analyseren is het nodig om te weten wat precies onder beleid wordt verstaan. Een snelle blik over de meest actuele informatie op het internet geeft ons de volgende definities:

- Volgens van Dale¹⁷: "be·leid het; o 1 gedragslijn voor de verwezenlijking van bep. doelstellingen: inkomensbeleid, kabinetsbeleid, prijsbeleid 2 overleg, tact: met ~ handelen"
- Volgens Wikipedia¹⁸: "Beleid is het stellen van doelen, middelen en een tijdspad in onderlinge samenhang. Liefst zijn plaats en tijd omschreven. Onder beleid wordt dus verstaan het aangeven van de richting en de middelen waarmee men gestelde organisatiedoelen wil gaan realiseren."
- En volgens Encyclo¹⁹ zijn er wel 22 verschillende definities van beleid waaronder "het leiden van een organisatie", "regels, denkbeelden en handelwijzen om een doel te bereiken" en "maatregelen om problemen op te lossen, te verminderen of te voorkomen".

Hoogerwerf (1987) weet al deze definities samen te brengen tot "een streven om bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken". Belangrijk is om te zien dat Hoogerwerf het idee van "een gedragslijn" (van Dale) en "regels" (Encyclo) loslaat. De nadruk van deze definitie ligt op het streven, niet op de regels of het gedrag. Het gaat dus vooral om *wat* men idealiter wil bereiken, niet *hoe* men dat precies gaat doen. Deze zienswijze gaat er tevens vanuit dat het beleid vooraf wordt bepaald.

¹⁷ <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=beleid&lang=nn>

¹⁸ <http://nl.wikipedia.org/wiki/Beleid>

¹⁹ <http://www.encyclo.nl/begrip/beleid>

Wat men wil bereiken is met elk beleidsplan anders, maar grofweg zijn er een aantal leidende thema's te ontdekken in beleidsplannen. Met een beleidsplan stelt een organisatie als doel iets:

- vast te leggen,
- te veranderen,
- te verbeteren,
- te behouden en/of beheren,
- te sturen,
- te onderzoeken en/of te leren.

Over het *hoe* van beleid zegt Hoogerwerf dat dit met bepaalde middelen kan. Hierbij valt te denken aan machines, geld, menskracht, kennis, maar ook alle kleine middelen zoals een bijeenkomst, een presentatie, een aanbieding of een brief.

Tevens spreekt Hoogerwerf van een bepaalde tijdsvolgorde. Deze definitie stelt dat er vooraf een verloop van het beleid wordt bepaald waarlangs het beleid zich ontwikkelt. We zouden dit kunnen duiden als de strategie die ten grondslag ligt aan het beleid. We zouden dit echter ook in engere zin kunnen duiden als een vastgesteld verloop waarin sprake is van een eerst-A-dan-B-verloop; een lineair model.

Ik ben het met Hoogerwerf eens dat beleid een streven is om een vooraf bepaald doel op een bepaalde manier te bereiken. De nadruk binnen deze definitie ligt volgens mij op het feit dat het een *streven* is; het zou immers kunnen dat er tijdens of na het uitvoeren van beleid de conclusie wordt getrokken dat het resultaat niet precies overeenkomt met dat wat de bedoeling was toen het beleid werd gemaakt. En dat blijkt maar al te vaak het geval in de praktijk. Of juist het tegenovergestelde: "op welk moment komen we tot de ontdekking dat alles volgens plan verlopen is, maar dat er van strategisch denken geen sprake is geweest?" (Mintzberg 2007 p. 74)

De concrete uitwerking van wat beleid is, zie ik vooral als de combinatie van geschreven documenten en gesproken teksten. Hiermee volg ik Spee en Jarzabkowski 2011, Bazerman 2009 en Fairhust en Putnam 2004. Zij stellen dat zowel gesproken als geschreven tekst samen het beleid vormen, zij geven beide uiting aan het streven om een bepaald doel te bereiken.

Ik heb nu verwoord wat mijn visie is op beleid, maar daarmee is de definitie van een beleidsproces nog niet vastgesteld. Wie op Encyclo de verschillende definities van het begrip ‘proces’ opzoekt²⁰ krijgt een variatie aan betekenissen voorgeschoteld. Het merendeel van deze definities verwijst naar (lineaire) systematische systemen en/of systematische verwerkingen. Dit is een definitie waar ik me niet in kan vinden. Een productieproces is inderdaad een opeenvolging van systematische verwerkingen. Deze zijn zeer gestructureerd en verlopen steevast volgens hetzelfde vaste patroon. Ik denk dat deze definitie voor dit onderzoek te nauw is en zich te veel richt op bepaalde vakgebieden zoals ICT en productie.

Ik stel dan ook voor om het begrip proces te duiden als een “periode waarin iets zich ontwikkelt”²¹. Deze definitie biedt, naast de mogelijkheid om er zeer gestructureerde lineaire processen onder te scharen, ook de mogelijkheid om processen te beschrijven die meer organisch van aard zijn. Daarbij is er binnen deze definitie ook ruimte voor onverwachte wendingen. Net als Hoogerwerf geeft deze definitie aan dat het een bepaald tijdsbestek beslaat.

Binnen dit onderzoek wordt met beleid bedoeld; de wil om een bepaald doel te bereiken. Een beleidsproces is dan de periode waarin de wil om een doel te bereiken zich ontwikkelt. Binnen dit onderzoek zal de wijze waarop beleid zich ontwikkelt centraal staan.

4.2.2 *Succes*

Om een antwoord te formuleren op de vraag welke factoren bijdragen aan succes, is het noodzakelijk het begrip succes te duiden. In de voorgaande paragraaf hebben we een beleidsproces aangeduid als een proces om een bepaald doel te bereiken. Het bereiken van het doel zou hierbij succes inhouden en het niet bereiken van het doel niet-succes. Toch wil ik binnen dit onderzoek een breed perspectief houden op het begrip succes. Een beleidsproces kan zijn doel bereiken, maar als dat gebeurt op een wijze waar niemand tevreden mee is, is een proces dan wel echt succesvol? En heeft een proces echt gefaald als het doel niet is bereikt, of het doel is aangepast gedurende het proces? En als er weerstand is ontstaan en deze is opgelost, is dat dan ook geen succes?

²⁰ <http://www.encyclo.nl/begrip/proces>

²¹ <http://www.encie.nl/definitie/Proces>

In mijn opinie is succes te verdelen in verschillende gradaties; het ‘vinken²²’ (is X geleverd/uitgevoerd/het proces voltooid?), de mate van verandering (is er iets veranderd?) en de tevredenheid binnen verschillende partijen. Binnen dit onderzoek worden al deze gradaties, indien positief beantwoord, gezien als successen.

4.3 Relevantie van het onderzoek

Deze casus is interessant voor dit onderzoek door zowel de aard van de werkzaamheden, als de huidige ontwikkelingen in het werkveld. Stichting Welzijn Plus levert diensten in heel veel verschillende soorten projecten. Ze richten zich niet alleen op ouderen bijvoorbeeld, de doelgroep verschilt per project en kan (een bepaald type) kinderen, jongeren, ouderen, allochtonen en/of wijk beslaan. Ook de werkzaamheden zijn per project verschillend en kunnen ondersteunen, educatief, doorverwijzend of van een ander type zijn. Voor elk project wordt een op maat gemaakte dienst bedacht. Hierdoor is het werkveld zeer breed en dynamisch en daardoor het onderzoek te generaliseren naar andere welzijnsorganisaties.

De ontwikkelingen in het werkveld maken dit onderzoek actueel en interessant. Door de manier waarop de overheid nieuwe trends inzet zijn welzijnsorganisaties erg onder druk gezet om te veranderen. De consequenties zijn dan ook voor veel organisatie erg groot. Er zijn drastische aanpassingen in personeelsbestanden en politiek gezien staat de werkwijze binnen welzijn ter discussie. Inzicht in hoe beleidsprocessen verlopen en hoe deze beter/sneller/effectiever kunnen, kan welzijnsorganisaties helpen om met de huidige veranderingen om te gaan.

²² Een term ontleend uit ‘Schitterend organiseren’ (Hoogendoorn 2007).

5 Theoretisch kader

Voor dit onderzoek ging ik op zoek naar een passend model voor beleidsprocessen. Een van de eerste bronnen die ik raadpleegde was Morgans 'Beelden van organisatie' (1992). Ik was meteen gegrepen door de wijze waarop hij organisaties voorstelde door middel van metaforen voor onder andere hersenen, organismen en geestelijke gevangenissen. Na het lezen van de metaforen was er nog steeds geen model dat aansloot bij mijn eigen ideeën over beleid en organisaties, dus ik startte een literatuuronderzoek naar beleidsprocessen om een model te vinden dat ik kon gebruiken.

5.1 Lineair model

De eerste stroming die ik bekeek was de klassieke benadering waarin beleid, organisaties, implementatie, communicatie en besluitvorming worden geordend volgens de machinemetafoor van Taylor (in Morgan 1992 p. 27-36). Binnen deze theorieën verliepen processen lineair en op chronologische volgorde. Eerst A, dan B en dan C (Figuur A) en wanneer alle stappen op de 'juiste wijze' waren doorlopen resulteerde dat in een goed product/een succesvol proces/een goede beslissing/een sterke organisatie.

'De juiste wijze' houdt bij deze visie in dat alle stappen op volgorde worden doorlopen op de wijze die door de leidinggevenden worden bepaald. Controle stond centraal binnen deze visie, leiderschap verliep dan ook altijd top-down en het model als geheel was zeer taak georiënteerd. Iedere werknemer hield zich bezig met zijn taak. Over de grenzen van de eigen taak heen kijken en persoonlijk contact werden niet gewaardeerd (Alblas 1993 p. 62).



Figuur A Een lineair procesmodel.

In elk beleidsproces herken ik een lineair patroon. Bewust of onbewust volgen organisaties en werknemers nog steeds een lineair patroon. Als je vijf willekeurige vestigingen van Albert Heijn bezoekt wordt je steeds op een soortgelijke wijze geholpen. ("Ja, wel een bonuskaart. (...) Nee, geen koopzegels.") Datzelfde geldt

voor andere organisaties die tot in detail georganiseerd zijn, denk bijvoorbeeld aan callcenters. Hierbij wordt elk telefoongesprek streng geregisseerd door een belscript²³.

Ook op een grotere schaal zie je steeds dezelfde patronen terugkomen. Een jaarverslag wordt vaak jaren achtereenvolgens hetzelfde stramien ingevuld (bijvoorbeeld met personeelssamenstelling, balans, visie, behaalde resultaten etc.) en elk jaar is er sprake van dezelfde belangrijke momenten (zoals begroting, verantwoording, start of begin van een seizoen etc.)

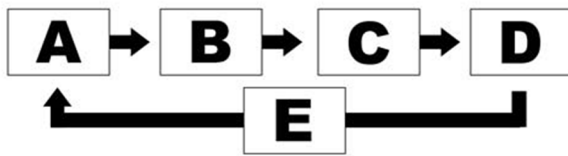
Toch is een lineair model van beleidsprocessen mijns inziens niet passend genoeg voor beleidsprocessen anno 2012. Eén van de eerste dingen die je immers leert binnen het vakgebied communicatie is het model van Shannon en Weaver (in Stoter 1997 p. 41). De term 'feedback' in dit model maakt het lineaire model een ongeldig model.

5.2 *Circulair model*

Niet alleen voor communicatie geldt dat er steeds meer aandacht kwam voor een reactie (feedback). Ook voor organisaties en beleid kwam er in de loop der tijd meer aandacht voor de sociale kanten en reacties van de werkvloer. In de jaren dertig was dit idee nog voorzichtig naar voren gebracht door Mayo en McGregor (Morgan 1992 p. 38, Alblas 1993 p. 62 en Stoter 1997 p. 122), maar in de jaren zestig nam de 'menselijke kant' van organiseren een sprong. Participatieve teamaanpak en het fenomeen 'leiderschapsstijl' werden geïntroduceerd (Schein 1994). Communicatie op het werk werd steeds meer relationeel en was steeds minder geënt op traditionele communicatiestromen.

Feedback en innovatie waren op dat moment de trend. Het idee van feedback zorgde ervoor dat de tijdvolgorde er een dimensie bij kreeg. Nu konden processen van A naar B naar C en weer terug naar A verlopen en er ontstond een circulair model (figuur B).

²³ Op basis van persoonlijke ervaring bij onder andere voormalig Leenart en Heemskerk Utrecht.



Figuur B Een circulair procesmodel.

Het circulaire model heeft nog steeds een lineaire component, maar geeft al meer ruimte voor reactie. Toch is ook dit model niet passend voor mijn onderzoek naar beleidsprocessen. In de praktijk blijkt namelijk regelmatig dat feedback ook regelmatig voorkomt bij B en C en niet alleen bij D zoals figuur B suggereert. Bovenstaand model impliceert dat het gehele proces wordt doorlopen en dat daarna, als een soort afsluiting, nog feedback plaatsvindt. Dit is echter zeer vaak niet het geval. Praktijkvoorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het voortijdig afbreken van processen, maar ook het wijzigen van het proces zijn een vorm van feedback. Hoe weet je immers dat je iets moet veranderen als je geen feedback hebt gehad over wat er mis is? Kortom: ook het circulaire model past niet in 2012.

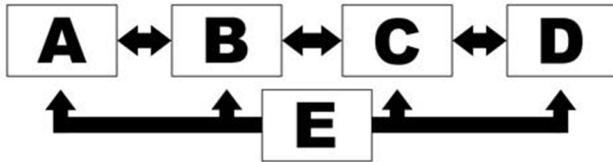
5.3 *Organisch model*

In de jaren zeventig kreeg men het idee dat binnen organisaties verschillende processen met elkaar samenhangen. Binnen deze ‘systeemtheorie’ (Bertalanffy (1968) in Crijns 2008 en Morgan 1992) werd een onderscheid gemaakt tussen open en gesloten systemen.

“Een van de kenmerken van het systeemdenken kan worden omschreven als ‘het geheel is meer dan de delen’. Volgens deze denkrichting kan het systeem alleen gekend worden als het in zijn samenhang, als één geheel, wordt beschouwd en bestudeerd. Een tweede kenmerk van de systeemtheorie is differentiatie van de subsystemen. Deze differentiatie maakt het mogelijk dat het systeem zich kan specialiseren. Differentiatie op het niveau van de subsystemen maakt integratie en coördinatie op het systeemniveau noodzakelijk, met andere woorden, differentiatie vereist organisatie.” (Crijns 2008 p. 13-14)

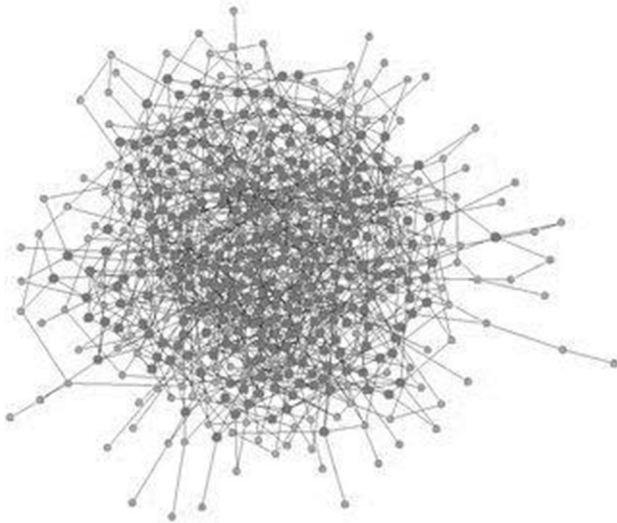
Het idee van organisaties als open systemen is een theorie die ook nu nog erg tot de verbeelding spreekt (Stoter 1997 p. 27). Door deze theorie kwam het besef dat als A

samenhangt met B, A ook indirect samenhangt met C. In combinatie met het idee van feedback ontstond een systemenmodel (Figuur C).



Figuur C Een systemenmodel.

In 1981 komt Pfeffer (1981 in van der Krogt 1995) met ‘beslissingsprocesmodellen’ waar beslissingen bij toeval tot stand komen. “Zij vloeien voort uit het beleid, de procedures, en de regels waaruit de organisatie en haar ervaring bestaat.” (van der Krogt 1995 p. 209) Cohen (1972 in Van der Krogt 1995 p. 213) gaat hierin nog verder met een ‘vuilnisbak-model’. Binnen dit model is alle vorm van chronologie (zoals die nog enigszins te herkennen is in figuur C) losgelaten en is besluitvorming een volledig organisch proces (figuur D²⁴).



Figuur D Een organisch model

Met bovenstaande ideeën zijn alle verschillende perspectieven nog niet beschreven. Moderne theorieën richten zich bijvoorbeeld op de rol die macht speelt (Hetebrij 2000, Alblas 1993, Stoter 2007) in processen of hebben een focus op het ontwikkelende/lerende vermogen van organisaties (Wei 2011 en Spee 2011). In ieder

²⁴ <http://phys.org/news74186484.html>

geval is men het er redelijk over eens dat processen al lang niet meer beschreven kunnen worden aan de hand van een lineair chronologisch model. Er blijft altijd wel een spanningsveld bestaan over wie of wat precies invloed heeft op welk deel van het proces en welke delen nu precies op welke manier met elkaar samenhangen.

Ik kan mij deels vinden in het idee van een organisch geheel. Een organisch proces is ongrijpbaar (want zo complex dat je het nooit helemaal kunt vatten) en laat alle ruimte voor mogelijkheden (omdat er geen vorm van orde is, zijn er ook geen grenzen en is in theorie alles mogelijk). Daarnaast is een organisch proces praktisch niet te onderzoeken omdat er altijd wel een component te noemen is dat ook invloed heeft, maar buiten beschouwing is gelaten. Al deze elementen geven een idee van vrijheid en onvoorspelbaarheid.

Hoewel ik de charme van een organisch proces begrijp past dit toch niet binnen mijn visie op beleid en organisatie. Hoewel ik ervan overtuigd ben dat er invloeden op processen zijn uit onverwachte hoek (zoals een brand) of uit een indirecte hoek (A heeft ook invloed op C) kan ik mij niet vinden in het idee van een organisch en willekeurig proces. Processen zijn volgens mij niet willekeurig, ze komen niet 'uit de lucht vallen'. Iemand bedenkt een oplossing/probleem/proces/doelstelling op basis van wat hij/zij ervaart of denkt dat nodig is. Ze zijn, zelf in het meest willekeurige scenario, een reactie op iets dat de bedenker bezighoudt.

Tevens vind ik dat het idee van volstrekte willekeur doelloosheid impliceert. Als acties, processen en ideeën puur bij toeval ontstaan en zich bij toeval ontwikkelen gaat dit voorbij aan concepten zoals 'hard werken', 'een visie hebben', 'een risico nemen' en 'een kans zien en grijpen'. Concepten waar menig ondernemer prat op gaat.

Tenslotte kan ik mij niet vinden in het idee dat er geen grenzen zijn aan beleid en organisatie. Zoals ik ook al heb gesteld dat ik denk dat er een lineaire component in elk beleidsproces schuilgaat denk ik ook dat er aan elk proces grenzen zijn. Die grenzen kunnen bestaan uit een financiële grens, een tekort aan kwaliteit van producten of diensten, te weinig persoonlijke competenties om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Die grenzen kunnen echter ook veel subjectiever zijn; een baaldag of ziekte bijvoorbeeld. Samenvattend kan ik in elk geval stellen dat er zeker een organische component is in beleidsprocessen, maar dat dit model niet past bij mijn visie op organiseren.

Wat opvalt als je de verschillende stromingen van de afgelopen jaren bekijkt is dat er een soort golfbeweging merkbaar was. Het ene moment is structuur en een vastgesteld verloop de focus van procesmodellen, de stroming daarna compenseert dan met organische modellen, doorgaans wordt een organisch model weer gevolgd door een meer gestructureerd model. Mijn eigen visie is een beetje van beide stromingen. Ik ben ervan overtuigd dat er bij beleidsprocessen veel aandacht is voor structuur en het verlopen van vaste verschillende fases. Echter ben ik er óók van overtuigd dat er een organisch component in elk beleidsproces zit.

6 Metafoor van Spiro

In navolging van Morgans metaforen heb ik naar aanleiding van mijn literatuuronderzoek een metaforisch model geconstrueerd dat laat zien hoe beleidsprocessen bewegen en zich ontwikkelen.

6.1 Fases

Het vaste verloop van beleidsprocessen zie ik terug in verschillende procesmodellen. In figuur A tot en met C zien we steeds dezelfde letters terugkomen en ook al zijn die op verschillende manieren met elkaar verbonden, ze bevatten steeds dezelfde componenten. Dat geldt ook voor verschillende moderne procesmodellen (tabel 1).

	Sequentieel fasenmodel (Alblas 1993)	Beleidscyclus (Hoogerwerf 1993)	Vierfasen-model (Michels 2006)	Verdonck, Klooster & Associates²⁵ (2009)
Oriëntatie	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen aard van het probleem 	<ul style="list-style-type: none"> Agendavorming 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse 	<ul style="list-style-type: none"> Inventariseren
Het idee	<ul style="list-style-type: none"> Ontwerpen oplossingen 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsvoor-bereiding 	<ul style="list-style-type: none"> Strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Selecteren
Uitwerking	<ul style="list-style-type: none"> Beoordelen van oplossingen op bruikbaarheid Nemen van een besluit 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsbepaling 		
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoeren 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsuitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> Realiseren
Feedback	<ul style="list-style-type: none"> Evalueren 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsbeoordeling Terugkoppeling/beleidsbeëindiging 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluatie 	<ul style="list-style-type: none"> Exploiteren

Tabel 1 Verschillende moderne procesmodellen naast elkaar.

²⁵

[www.vka.nl/sites/default/files/downloads/Boekje%20beter%20%28be%29sturen%20met%20business cases.pdf](http://www.vka.nl/sites/default/files/downloads/Boekje%20beter%20%28be%29sturen%20met%20business%20cases.pdf)

6.1.1 Oriëntatie

Welk model we ook kiezen, er is steeds sprake van dezelfde soort fasen. Noemt Alblas (1993) het begin van het proces “vaststellen van het probleem”, dan noemt Michels (2006) het “analyse”. Hoe dan ook, er is altijd als eerst sprake van een oriëntatiefase. Het model dat gekozen is en het beleid dat wordt gemaakt bepalen welke focus het proces dan precies heeft. Alblas is duidelijk probleemgestuurd, terwijl Michels ook ruimte laat voor wat ik ‘grasduinen’ noem; dingen analyseren die opvallen, maar niet per definitie een probleem vormen.

6.1.2 Het idee

Ten tweede is er altijd sprake van wat ik ‘het idee’ noem. Er is een probleem vastgesteld, georiënteerd, geanalyseerd en geïnventariseerd en vervolgens is het moment daar om een oplossing voor het probleem te bedenken, de strategie te bepalen en uit de verschillende ideeën één ‘hoofdidee’ te kiezen. Het idee waarop de rest van het proces zal voortborduren.

6.1.3 Uitwerking

De derde fase is de uitwerking van het idee. Michels (2006) en Verdonck (2009) kiezen ervoor om het idee en de uitwerking van het idee op te nemen in één fase in plaats van twee, maar ook bij hen heeft het uitwerken van het idee een plek in het proces. Ik heb ervoor gekozen om het idee en de uitwerking van elkaar te splitsen omdat ik denk dat dit verschillende processen zijn. Het krijgen en/of hebben van een idee is in veel gevallen een proces op zich. De vele brainstormsessies en het naarstig zoeken naar oplossingen voor een probleem zijn daar het bewijs van. Dat is heel anders dan de uitwerking van het idee, waarbij je steeds terug kunt grijpen op het hoofdidee. De uitwerking van een idee is veel gericht. Je bent uit de ‘zoekfase’, hebt een idee gevonden en nu kun je die uitwerken. In de uitwerkfase is het tijd om alles op een rijtje te krijgen en het idee te vertalen naar concrete plannen.

6.1.4 Uitvoering

De vierde fase is de uitvoering van het beleid. Ik vind het opmerkelijk dat vrijwel alle modellen deze fase ongewijzigd opnemen. Deze fase heet bijna altijd

‘uitvoering’ of een synoniem daarvoor. Afhankelijk van de focus van het model is dit letterlijke uitvoering door uitvoerend personeel, bijvoorbeeld het produceren van een nieuw product, of uitvoering in de zin dat het beleidsproces de doorgang heeft bepaald voor nog meer beleidsprocessen. Dit zien we vaak bij de overheid, die een soort ‘macroplan’ heeft en wanneer daar een ‘go’ op is, is de weg vrij om alle deelplannen te maken. De uitvoering bestaat dan wederom uit het maken van nieuwe beleidsprocessen.

6.1.5 Feedback

De vijfde fase bestaat in moderne modellen (in tegenstelling tot figuur A) altijd uit een vorm van feedback. Dat kan een evaluatie zijn, maar ook een beoordeling, een controle of een andere manier om terug te kijken op het proces. Deze fase heeft afhankelijk van het gebruikte model een focus op het meten van de succesvolheid van het beleidsproces, het oplossen van het probleem en/of het verbeteren van het proces als geheel.

De vijf fases hangen met elkaar samen, maar zijn niet zo star als de modellen uit de historie, zoals het lineaire model uit de mechanistische trend, suggereren. Er zit ook een organisch component in, dat blijkt ook uit de definitie die ik heb gekozen voor een beleidsproces. Beleid en het beleidsproces bevatten een kern van ontwikkeling. Ontwikkeling kan ontstaan door bijvoorbeeld elementen uit de oriëntatiefase ook op andere momenten te gebruiken, bijvoorbeeld bij de uitwerking. Het is niet zo dat bij de uitwerking alles al vast staat, ook daar is vaak nog ruimte voor het ontdekken van nieuwe dingen (oriënteren) of een tussentijdse beoordeling (feedback).

Daarbij zijn er in elk beleidsproces gebeurtenissen die niemand van tevoren had kunnen voorzien en die het beleidsproces beïnvloeden. Dat kunnen schokkende gebeurtenissen zijn zoals een brand, maar ook kleine incidenten. Als iemand in de file staat en daardoor geen invloed kan uitoefenen op een bepaald besluit heeft dit ook invloed op het geheel. Er zullen altijd dingen zijn waar je als organisatie geen vat op hebt en er zullen ook altijd momenten zijn dat je teruggrijpt op elementen uit een andere fase.

Korsten (Korsten 2006 p. 11) vat dat samen als:

“Welke fasen kent beleid? Vroeger werden slechts enkele fasen onderscheiden: ontwerpen, beslissen en uitvoeren. Vervolgens werd die cyclus verfijnd in probleemherkenning (perceptie) en erkenning (agendering), beleid ontwerpen (in casu alternatieven overwegen), beleid bepalen (in casu beslissen), beleid uitvoeren en beleid evalueren. Recent wordt daaraan onder invloed van ombuigingen en bezuinigingen toegevoegd: beleid aanpassen of beëindigen (‘policy dynamics’)”.

Processen verlopen volgens mij semi-structureel, cyclisch en organisch. Semi-structureel omdat steeds dezelfde soort fasen worden doorlopen, cyclisch omdat er steeds sprake is van terugkijken naar eerdere fasen en het proces als geheel steeds wordt herhaald in een recursief patroon en organisch, omdat er altijd elementen zullen zijn waar je geen vat op hebt, maar die toch het proces beïnvloeden.

6.2 Spirograph

Een spirograph is een mooi symbool voor de wijze waarop processen ontstaan, verlopen, op elkaar volgen en samen een geheel vormen. Een spirograph is eigenlijk een wiskundige formule, om precies te zijn:

“the trajectory equations take form of

$$\begin{aligned}x(t) &= R \left[(1 - k) \cos t + lk \cos \frac{1-k}{k}t \right], \\y(t) &= R \left[(1 - k) \sin t - lk \sin \frac{1-k}{k}t \right].^{26},\end{aligned}$$

Voor de meeste mensen zal de term spirograph vooral bekend zijn van speelgoed:

“Spirograph is a geometric drawing toy that produces mathematical curves of the variety technically known as hypotrochoids and epitrochoids. The term has also been used to describe a variety of software applications that display similar curves, and applied to the class of curves that can be produced with the drawing equipment (so in this

²⁶ <http://en.wikipedia.org/wiki/Spirograph>

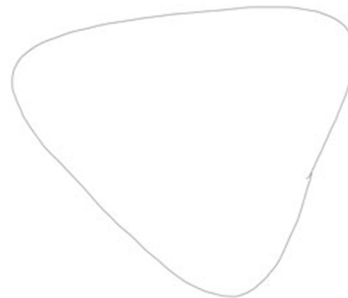
sense it may be regarded as a synonym of hypotrochoid). The name is a registered trademark of Hasbro, Inc.²⁷”

6.2.1 Circulair basisproces

Beleidsprocessen zijn vaak gebaseerd op een bepaald basismodel met verschillende hoeken zoals in het vierfasen-model (vier hoeken) (Michels 2010) of het sequentieel fasenmodel (zes hoeken) (Alblas 1993). Elk proces kent zijn eigen model en focus zoals we eerder al zagen en alle moderne modellen kennen een circulair element. Elke spirograph begint ook met een vaste circulaire vorm, dat kan een echte cirkel zijn, maar ook een ellips (figuur E), een driehoek met afgeronde hoeken (figuur F) of een andere veelhoek met afgeronde hoeken. Dit figuur noem ik het *basisfiguur*.



Figuur E Basisfiguur ellips



Figuur F Basisfiguur afgeronde driehoek

Het basisfiguur van beleidsprocessen wordt vaak langere tijd gebruikt in een organisatie. Binnen de overheid heeft heel lang het VBTB model de basis gevormd van al het beleid²⁸. Andere organisaties kiezen juist voor een probleemgestuurd model, een planningsmodel of bijvoorbeeld een oplossingsgericht model. Elke organisatie heeft een ‘eigen’ basisfiguur waar ze steeds opnieuw gebruik van maken. Voor verschillende processen wordt steeds weer teruggegrepen op hetzelfde basisfiguur. Bij Stichting Welzijn Plus is dit ook het geval.

²⁷ <http://eng-shady-mohsen.blogspot.nl/2011/07/spirograph.html>

²⁸ http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/RU/ru_beleidsbegroting.jsp

“We werken al jarenlang volgens het principe; wat wil je, wat kan je en wat mag het kosten²⁹. Nu moet dat ineens helemaal anders. We moeten ons veel meer richten op het effect en we moeten dat ook kunnen verantwoorden. Dat vereist een ander soort proces.³⁰”

Toch is niet elk proces precies gelijk. Dat zou betekenen dat er nooit iets verandert en dat altijd alles hetzelfde blijft en hetzelfde wordt uitgevoerd. Er ontstaat dan een oneindige ‘loop’.

6.2.2 *Verschuiving als marge voor ontwikkeling*

Verschillende beleidsprocessen hebben een verschillende focus, ze zijn nooit exact hetzelfde. Een proces om de klantenservice te verbeteren heeft een andere focus dan het gezamenlijk schrijven van een jaarverslag. Ze maken vaak wel gebruik van hetzelfde basismodel. Dit principe vinden we ook in de spirograph. Bij het maken van een spirograph wordt het basisfiguur steeds verschoven met een vaste verhouding en afstand (figuur G en H). Zo ontstaat een patroon dat grotendeels dezelfde basis heeft, maar wel met ruimte om dingen anders te doen.



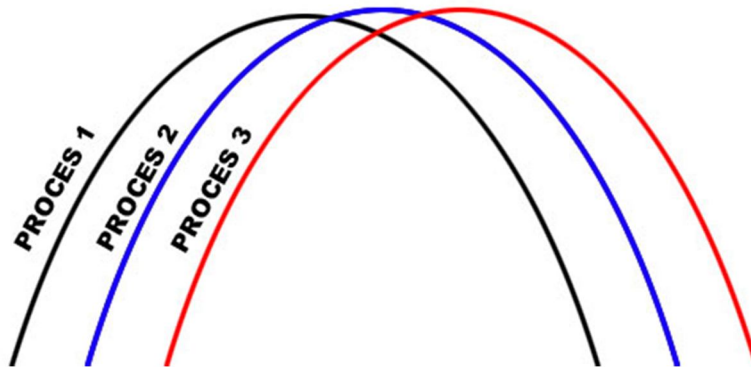
Figuur G Een ellips eenmaal verschoven

Figuur H Een afgeronde driehoek eenmaal verschoven

²⁹ Een visie die veel lijkt op het VBTB model van de overheid met de elementen ‘wat willen we bereiken’, ‘wat gaan we daarvoor doen’ en ‘wat mag het kosten’.

³⁰ Hoofdmanager.

De ruimte om dingen anders te doen is de marge van een organisatie om te leren en te veranderen. Doordat er steeds sprake is van terugkoppeling, evaluatie en/of feedback verandert het proces steeds een klein beetje (figuur 9).



Figuur I Uitvergrootte weergave van een deel van drie processen die elk een stuk verschuiven.

Na proces 1 komt men bijvoorbeeld tot de conclusie dat het proces als geheel goed verliep, maar dat de analyse niet goed genoeg was waardoor later in het proces problemen ontstonden. In het vervolg, bij proces 2 (en in navolging van moderne ‘lerende organisaties’ (Wei 2011 en Spee 2011)) zal er dus meer tijd worden besteed aan de analysefase. Het proces als geheel wordt hierdoor een beetje gewijzigd, maar de basisvorm blijft hetzelfde.

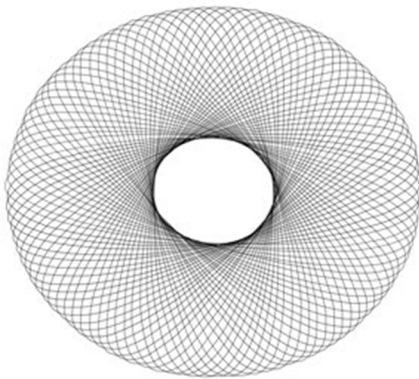
6.2.3 Overlappende processen

Kenmerkend van de verschuiving van processen, en ook van de spirograph, is dat elk figuur een vorig figuur voor het grootste deel overlapt (figuur J). Die overlap kan binnen beleidsprocessen bestaan uit steeds dezelfde medewerkers, steeds gebruik maken van hetzelfde formulier en steeds dezelfde visie. Binnen elk beleidsproces en elke organisatie zijn er elementen die heel lang consistent blijven. Je kunt immers niet voor elk beleidsproces je visie herzien, je medewerkers allemaal vervangen en andere vaste waarden (of waarden die erg lang duren om aan te passen) uitsluiten.



Figuur J Twee ellipsen die elkaar overlappen

Elk beleidsproces is daardoor een herhaling van zichzelf en vormt een recursief patroon. Dit kenmerk van beleidsprocessen is ook kenmerkend voor de spirograph. Het patroon met steeds hetzelfde figuur maar met een afwijkende afstand herhaalt zich tot de spirograph voltooid is en de pen het startpunt weer raakt (figuur K).

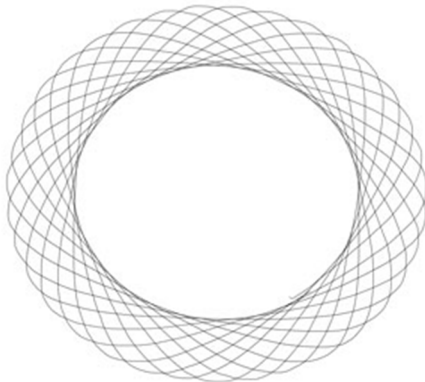


Figuur K Een voltooide spirograph met basisfiguur ellips.

Voor beleidsprocessen geldt dat sommige processen snel gaan en sommige processen lang duren. Sommige processen beslaan slechts een dag, anderen jaren. Afhankelijk van het aantal processen binnen een bepaalde periode ontstaat een ander soort organisatie. Heel veel snelle processen in een organisatie zorgt voor een andere werkervaring en prestatie dan heel weinig processen in een organisatie. Weinig processen die lang duren, bieden de ruimte voor meer kwaliteit en grondigheid, maar

kunnen log en star zijn, terwijl snelle processen juist effectief kunnen inspelen op het moment en flexibel zijn, maar hierdoor soms instabiel kunnen zijn.

De spirograph past ook hier goed als metafoor voor beleidsprocessen. Afhankelijk van het basisfiguur en het aantal omwentelingen ontstaan verschillende patronen. Figuur K heeft veel omwentelingen en staat symbool voor veel snelle organisatieprocessen en figuur L voor een aantal trage processen.



Figuur L Een voltooide spirograph met als basisfiguur de afgeronde driehoek.

Voor elke organisatie waarin processen elkaar opvolgen, en ook voor elke spirograph, is de eindconclusie gelijk: een cirkelvormig patroon. Je bent weer aangekomen waar je was begonnen. Voorbeelden van zulke globale tendensen zijn: er is elke dertig jaar een crisis, de huizenmarkt stijgt en daalt, na een hoogconjunctuur volgt altijd een laagconjunctuur en na een lange tijd van begrenzen volgt altijd een periode waarin grenzen worden verlegd en doorbroken.

6.2.4 Kern/blinde vlek

In een proces wordt meestal getracht met zoveel mogelijk elementen rekening te houden. Je kunt echter niet met alles rekening houden en er zullen ook altijd onderdelen zijn waarvan je niet eens weet dat ze invloed op het proces uitoefenen. Er blijft dus altijd een deel van het proces dat ongrijpbaar is.

Morgan (1992) beschrijft dit fenomeen als volgt:

“Mensen zijn geneigd verstrikt te raken in een web dat zij zelf hebben gesponnen. In dit hoofdstuk zullen wij onderzoeken op welke manier dit gebeurt, door het idee te bestuderen van organisaties als geestelijke gevangenissen. De metafoor gaat uit van het denkbeeld dat organisaties psychische verschijnselen zijn, in de zin dat ze uiteindelijk ontstaan zijn en ondersteund worden door bewuste en onbewuste processen, met de notie dat de mens gevangen of opgesloten kan raken door de beelden, gedachten en handelingen waartoe deze processen aanleiding geven. De metafoor bevordert het begrip dat, alhoewel organisaties een sociaal gecreëerde werkelijkheid zijn, deze constructies vaak een eigen bestaan en vermogen krijgen toegeschreven die hen in staat stellen tot op zekere hoogte controle uit te oefenen op hun scheppers.”

Het idee van een geestelijke gevangenis is erg negatief geformuleerd, maar ik denk dat er zeker een kern van waarheid in schuilt. Zelfs zie ik deze eigenschap binnen organisaties liever als een onaantastbare kern of blinde vlek. Ook denk ik dat dit niet enkel geldt voor organisaties als geheel, maar dat dit ook geldt voor processen. Ook daar is sprake van mensen die samen een werkelijkheid creëren, die uiteindelijk controle kan uitoefenen op de deelnemers.

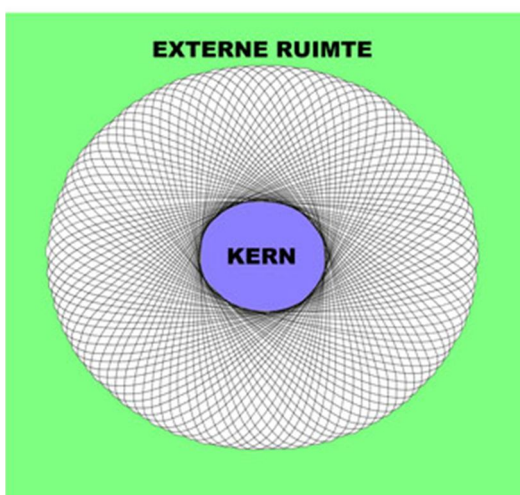
Morgan laat nog ruimte voor ‘ontdekking’, dat de organisatie zijn eigen geestelijke gevangenis kan zien en kan aanpassen. Dat idee deel ik niet helemaal, want ik ben ervan overtuigd dat er altijd een deel is dat altijd onzichtbaar blijft. Door verschillende processen kan die blinde vlek wel kleiner worden, hoe meer processen je doorloopt, des te beter weet je wat wel en niet aan te passen is, maar helemaal oplossen kan een blinde vlek niet.

Iedereen binnen de organisatie heeft zijn eigen blinde vlek. Wanneer je mensen bij elkaar zet, zoals dat in een organisatie gebeurt, kunnen anderen misschien een deel van elkaars blinde vlek zien, maar als groep hebben zij ook een blinde vlek. Dit komt doordat de leden uit een groep zich aan elkaar conformeren. Alblas (1993 pp. 85) geeft hierbij het klassieke voorbeeld van een experiment waarin de leden uit een groep de lengte van een lijn moeten bepalen. Als er in het begin van dit proces een verschil van mening bestaat, vervaagt dit langzaam en bereikt de groep uiteindelijk consensus over het antwoord. Zelfs als dit het verkeerde antwoord is, heeft de groep samen een nieuwe werkelijkheid gecreëerd.

Voorbeelden van andere blinde vlekken zijn:

- Je zo erg richten op het productieproces en het product dat je werknemerstevredenheid vergeet als onderdeel van het proces.
- Opdrachten aan medewerkers geven, maar nooit meer vragen welke dromen ze hebben.
- Allerlei innovatieve projecten starten, maar niet beseffen dat de organisatiecultuur conservatief en star is.
- Steeds externe deskundigen inhuren en niet meer weten welke kwaliteiten je al 'in huis' hebt.

Elk proces doet zijn best om zoveel mogelijk elementen uit te sluiten als blinde vlek, er wordt georiënteerd, er worden ideeën bedacht en uitgewerkt en er wordt vergeleken met voorgaande processen. Allemaal om de blinde vlek zo klein mogelijk te maken. Als we dit vergelijken met het spirograph model (figuur M) zien we ook dat met elk proces de kern steeds verder wordt afgebakend. Die kern is groot of klein en blijft altijd onaangetaast. De pen zal daar nooit kunnen komen, ook al besluit je om halverwege het patroon andere 'waarden' te gebruiken. We zien dat er altijd een blinde vlek overblijft waar je nooit kunt kijken en dat is de ware blinde vlek van een organisatie (blauw gekleurd). Deze blinde vlek vormt een onaantastbare kern van een organisatie en zijn processen.



Figuur M De kern en externe ruimte van de spirograph.

6.2.5 Externe ruimte

Veel modellen geven geen inzicht in de rol die externe factoren kunnen hebben op het beleidsproces. Ze beschrijven alleen het patroon en de organisatie en nog niet wat er ‘buiten de lijntjes’ gebeurt. Dat suggereert dat het met een perfect model mogelijk is om een perfect proces te vormen. Hier kan ik mij absoluut niet in vinden, want dat er dingen gebeuren die je niet kunt voorzien en dat die vaak van buiten de organisatie komen, is een ding dat zeker is. Het is niet voor niets dat crisiscommunicatie (Michels 2010 pp. 89) een specialisme is geworden, waarin juist extra aandacht is voor onverwachte wendingen en invloeden van buitenaf. Invloeden van buitenaf zijn belangrijk voor elk proces en daarom is de ruimte buiten de spirograph figuur ook onderdeel van het model. Het model zweeft niet in het niets, maar is geplaatst in de externe ruimte (groen gekleurd in figuur M).

De externe ruimte van het model bevat alle invloeden die van buitenaf invloed hebben op interne beleidsprocessen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het kantoor kan afbranden,
- Een product wordt onverwacht een hype,
- Een overheid voert een nieuwe wet of regel in,
- Klanten ervaren massaal hetzelfde probleem,
- Of er is een technische storing buiten de eigen organisatie.

Allemaal elementen waar beleidsprocessen door worden beïnvloed, maar die in geen enkel beleidsproces worden opgenomen (zelfs de kostenpost ‘onvoorzien’ kan slechts beperkt een oplossing zijn, want niet alles kan met geld opgelost worden). Binnen dit model is de invloed van buitenaf onderdeel van het hele proces. Voor elk proces kan die invloed verschillend zijn, sommige zijn tijdens het proces al merkbaar terwijl andere misschien beter achteraf aan het licht komen.

6.3 De metafoor van Spiro samengevat

De metafoor van Spiro beschrijft beleidsprocessen door middel van de spirograph. Elk beleidsproces doorloopt de vijf fases; oriëntatie, het idee, uitwerking, uitvoering en feedback. Deze fases worden niet per definitie chronologisch doorlopen en vormen samen een basisfiguur; een blauwdruk voor processen binnen een

organisatie. Elk proces heeft een overlap met eerdere processen, maar doordat er sprake is van een verschuivingsmarge is er ook sprake van vooruitgang en een leerproces. Hierdoor ontstaat een recursief patroon van beleidsprocessen.

Afhankelijk van de doorloopsnelheid van processen ontstaat in elke organisatie een ander patroon. Elk proces wordt daarnaast beïnvloed door een onaantastbare kern of blinde vlek binnen de organisatie. Die blinde vlek wordt kleiner naar mate er meer processen plaatsvinden. Tenslotte staat het model niet los van zijn omgeving. De externe ruimte is onderdeel van het model en oefent invloed uit van buiten de organisatie.

7 Onderzoeksmethode

Om de casus te kunnen onderzoeken heb ik gekozen voor een corpusonderzoek aangevuld met kwalitatief onderzoek. Hier zijn een aantal redenen voor. Allereerst is er een praktische reden; er zijn gewoonweg te weinig werknemers binnen de organisatie en binnen de pijler om een valide hoeveelheid respondenten te hebben voor kwantitatief onderzoek. Daarnaast geeft kwalitatief onderzoek meer ruimte voor doorvragen vanuit de onderzoeker en sturing op onderwerpen vanuit de respondent.

7.1.1 Literatuuronderzoek

Om deze casus te kunnen onderzoeken is een uitgebreid literatuuronderzoek gehouden. Het resultaat van dit onderzoek vindt u in het theoretische kader van dit onderzoeksrapport. Het literatuuronderzoek had als primaire focus om een passende visie te formuleren op beleidsprocessen. Naast dit primaire onderzoek heeft het literatuuronderzoek ook allerhande kennis opgeleverd over gerelateerde onderwerpen, zoals organisatieculturen, strategie-workshops en meer sociologische en psychologische perspectieven op organisaties. Zo ontstond uiteindelijk een breed referentiekader voor dit onderzoek.

7.1.2 Corpusonderzoek

Een groot deel van het onderzoek wordt bepaald door het samengestelde corpus. Dit corpus bevat allerlei documenten die verband houden met het beleidsproces. Het gaat vooral om:

- e-mails,
- discussiestukken,
- brieven,
- memo's,
- visiestukken,
- overige documenten die niet binnen bovenstaande kaders passen.

Een compleet overzicht van alle gebruikte documenten vindt u in de bijlage.

7.1.3 Bijeenkomsten

Naast de verschillende gesprekken was ik aanwezig bij verschillende bijeenkomsten. Van de bijeenkomsten waar ik niet bij aanwezig was heb ik de presentatieslides ontvangen. Deze bijeenkomsten nemen binnen dit onderzoek een andere plek in dan de een-op-een gesprekken en het corpus omdat een bijeenkomst iets unieks heeft; een groep. Wanneer je mensen bij elkaar in een groep zet om iets te doen en/of ergens naar te luisteren reageren mensen anders dan ze zouden doen als ze alleen waren geweest.

Een aantal stellingen met betrekking tot groepsgedrag in organisaties:

- Tijdens een bijeenkomst is sprake van ritualisatie. Een bijeenkomst verloopt vaak volgens een vast stramien en bevredigt ook hele andere behoeften dan die waarvoor de bijeenkomst eigenlijk is begonnen. (Johnson e.a. 2010, Morgan 1992 en Alblas 1993)
- Er is sprake van een rolverdeling binnen elke groep. Belbin³¹ onderscheidt hierin negen verschillende rollen die iemand kan aannemen binnen een groep. De rollen bepalen in hoge mate hoe iemand binnen een groep functioneert.
- Er vindt uitwisseling plaats tussen verschillende medewerkers die anders misschien niet tot stand zou komen. Ze kunnen elkaar helpen, enthousiasmeren en activeren. (Wei e.a. 2011)
- Indien de bijeenkomst door een externe partij wordt verzorgd, wordt de spreker vaak, als een goeroe, op een voetstuk geplaatst (Sinha 2012).

Al deze elementen maken dat een groep hele andere elementen van een proces aan het licht kan brengen dan elke medewerker afzonderlijk. Zoals een medewerker een mening kan hebben, heeft ook een groep als geheel zijn eigen visie, gebruiken en verhoudingen. Stoter (1997) noemt dit het *groupthink*-syndroom, Alblas (1993) onderscheid ook nog een verschil in betrokkenheid, waarneming, stereotypering en beoordeling tussen 'wij-groepen' en 'zij-groepen'.

7.1.4 Gesprekken

Er zijn voor deze casus een aantal gesprekken gehouden met de hoofdmanager en een aantal sociaal cultureel werkers. Ook is er een interview geweest met een

³¹ http://nl.wikipedia.org/wiki/Meredith_Belbin

wethouder van de Gemeente xxx. Deze gesprekken waren niet altijd gepland, bijvoorbeeld wanneer deze volgden uit een regulier werkoverleg, maar vonden plaats omdat de onderzoeker aanleiding zag om vragen te stellen met betrekking tot het onderwerp.

Voor dit kwalitatieve onderzoek is er gekozen voor een ‘vrije’ manier van vragen in open gesprekken. Binnen de verschillende gesprekken werd wel gewerkt met een globale topiclijst zodat een aantal onderwerpen in elk geval aan bod zouden komen:

- De volgorde van gebeurtenissen
- Over welke elementen ze tevreden zijn
- Welke elementen minder goed gingen/gaan

Naast geplande gesprekken wordt het merendeel van de data uit gesprekken gevormd door citaten uit gesprekken ‘tussendoor’. Door mijn positie als beleidsmedewerker communicatie binnen de organisatie hoor ik vaak dingen die te maken hebben met processen buiten mijn eigen afdeling. Ik heb ook veel contact met collega’s uit verschillende werkgebieden en kan eenvoudig informatie verkrijgen ‘in de wandelgangen’.

Daarbij ben ik zelf betrokken geweest bij een aantal werkzaamheden grenzend aan deze casus. Zo was ik degene die alle resultaatsverwachtingen van de sociaal werkers moest verzamelen en op intranet zetten en ontving ik van elke medewerker een communicatieplan (een direct gevolg van dit beleidsproces). Deze componenten hebben slechts zijdelings een plaats in dit onderzoek omdat mijn eigen bijdrage deze data minder betrouwbaar maakt. Daarbij speelden de meeste van deze microprocessen zich af in de periferie van het beleidsproces van deze casus.

7.1.5 Reconstructie van gebeurtenissen

Alle bovenstaande onderzoeksmethoden zijn allereerst gevormd tot een reconstructie van gebeurtenissen. Dit maakte het mogelijk om elk afzonderlijk deel van de informatie in een groter geheel te plaatsen. De reconstructie nam de vorm aan van een tijdlijn. De tijdlijn zorgde voor een natuurlijke ordening van de informatie en dat was nodig, want de bronnen waren vaak al door iemand anders geordend. Ordening door iemand anders kan sturend werken in een onderzoek en daarom heb ik alle informatie opnieuw geordend. De tijdlijn bevatte de datum, type bron (e-mail,

bijeenkomst, document etc.) afzender, ontvanger en onderwerp. Zo was het ook mogelijk om soortgelijke documenten en onderwerpen met elkaar te vergelijken. De tijdlijn was tijdens het hele onderzoek een prettige aanvulling en zorgde er ook voor dat ik snel de benodigde informatie kon terugvinden.

7.2 Coderen en analyseren

Alle bovenstaande data is geanalyseerd door middel van een codelijst. De volledige codelijst is te vinden in de bijlage. De basis van de codelijst werd gevormd door:

- De verschillende fasen van beleid en de kenmerken van de spirograph metafoor zoals deze eerder zijn gedefinieerd.
- Gedurende het lezen en coderen zijn daar een aantal opvallende leidende thema's aan toegevoegd.
- Woorden en zinnen waar een positieve of juist negatieve ervaring uit spreekt zijn afzonderlijk gecodeerd.
- Tevens zijn er afzonderlijke codes toegevoegd voor verwijzingen naar resultaten en/of effecten, profileren en/of communicatie en de organisatiecultuur en/of de ervaren uitdaging.

Na het coderen van de data zijn de gelijksoortige gecodeerde secties gegroepeerd, per code ontstonden zo groepjes tekstfragmenten. Van elke groep tekstfragmenten werden afzonderlijk de meest opvallende fragmenten gemarkeerd. De fragmenten per code werden daarnaast gekoppeld aan de reconstructie, zodat er steeds een relatie met de volgorde van gebeurtenissen bleef bestaan en de fragmenten geen eigen leven gingen leiden.

Alle fragmenten die een logisch patroon vormden, fungeerden als de focus van de analyse. Zeer opmerkelijke incidentele fragmenten die geen patroon vormden werden ook opgenomen in de analyse. Alle fragmenten die buiten deze criteria vielen maakten geen onderdeel uit van de analyse, maar werden enkel gebruikt voor context en achtergrond of besloegen een vakgebied buiten de focus van dit onderzoek en vielen daardoor buiten dit onderzoek.

7.3 Plaats van de onderzoeker

De onderzoeker van dit onderzoek is werkzaam bij de welzijnsorganisatie uit de casus. Er moet dus extra aandacht worden besteed aan de persoonlijke relatie van de onderzoeker in relatie tot het beleidsproces en de medewerkers. In een aantal gevallen zal de onderzoeker twee rollen tegelijkertijd vervullen, zowel die van onderzoeker als de rol van medewerker. Deze overlap kan binnen dit onderzoek niet voorkomen worden.

Binnen dit onderzoek is op een aantal manieren geprobeerd sturing vanuit de onderzoeker te beperken. De organisatie was wel op de hoogte van het feit dat er een onderzoek plaatsvond naar een beleidsproces rondom Welzijn Nieuwe Stijl, maar er is verder niet gesproken over de details van het onderzoek, ook niet gedurende het onderzoek. De collega's wisten hierdoor niet in welke richting zij sociaal wenselijke antwoorden konden geven en konden dus niet anders dan open of gesloten bijdragen aan het onderzoek. Globaal informeren over het onderzoek was wel noodzakelijk om toegang te kunnen verschaffen tot bepaalde vertrouwelijke informatie.

Daarnaast zijn een aantal onderdelen geen deel van het primaire onderzoeksmateriaal. Hieronder vallen bijvoorbeeld een aantal communicatieplannen en resultaatsverwachtingen. Vanwege de zijdelingse betrokkenheid bij dit deel van het beleidsproces, en vooral de aard van de betrokkenheid, heeft dit een sturende invloed gehad op de resultaten. Wanneer de onderzoeker immers ook degene is die de communicatieplannen beoordeelt, is geen sprake meer van objectiviteit.

8 Resultaten

De resultaten zijn verdeeld over twee delen om de leesbaarheid te vergroten. Het eerste deel beslaat alle resultaten die direct verband houden met de kenmerken van de spirograph metafoor. Hierin komen alleen de meest opmerkelijke fases, de kern en de externe ruimte van dit beleidsproces aan bod. De andere kenmerken waren in mindere mate aanwezig of worden in verhouding tot een van de andere kenmerken besproken.

Het tweede deel beslaat resultaten die niet voorafgaand aan het onderzoek waren verwacht. Tijdens het coderen van het bronnenmateriaal kwamen deze onderwerpen naar voren. Deze resultaten waren zo prominent aanwezig in het bronnenmateriaal dat deze ook in de resultatensectie zijn opgenomen.

8.1 Resultaten naar aanleiding van de metafoor

8.1.1 Het idee

Als het gaat om de fase ‘het idee’, zijn er een aantal ideeën waar te nemen die steeds weer worden aangehaald. “Eind 2012 willen we dat iedereen WNS in de vingers heeft.” (22) en varianten daarop (17, 24, 25, 30, 31). Deze kunnen ook nog worden onderverdeeld in ‘subideeën’ en dat gaat dan vaak per baken. Baken zeven “resultaatgericht werken” komt in bijna alle bronnen wel in meer of mindere mate voor en is hiermee het meest geciteerde baken.

De aanleiding hiervan is waarschijnlijk het feit dat Spectrum (een externe partij) in een bijeenkomst (28) naar aanleiding van de uitgevoerde zelfanalyse stelt dat de "grootste discrepantie bij resultaatgericht werken is". (De discrepantie is het verschil tussen het gewenste niveau en het daadwerkelijke niveau in het uitvoeren van dit baken.) Naar aanleiding van deze uitspraak is het hele traject gestart om ‘resultaatsverwachtingen’ (33, 34, 35, 38, 45) te maken per werknemer.

Dat is een opmerkelijke keuze gezien het feit dat op 02-05-2011 (3) nog werd gestuurd op de vraag "of aan de gewenste resultaatsverwachting van de gemeente bij de verschillende onderdelen naar verwachting kan worden voldaan" en dat “ruimte voor de professional wil zeggen dat deze niet met handen en voeten gebonden dient

te zijn aan regels en voorschriften en vooral niet veel tijd kwijt is aan het rapporteren."

Het lijkt erop dat Stichting Welzijn Plus wel de verwachte resultaten wil presenteren, maar weinig tijd kwijt wil zijn aan uitvoerige rapportage. Dat contrasteert sterk met het formuleren van 'concept resultaatsverwachtingen' (33 en 38), 'definitieve resultaatsverwachtingen' (45), 'bijdrages voor het jaarverslag' (48 en 61) en uitvoerige scholing voor het uitvoeren hiervan (28, 35, 39).

8.1.2 Uitwerkingen

Het grootste deel van alle communicatie, ongeacht het stadium van het proces, is gericht op uitwerkingen. Die uitwerkingen zijn vaak van financiële aard of bevatten (stappen)plannen en verwachte resultaten (zie bijvoorbeeld 17, 22, 30 en 41). Dat is vooral opmerkelijk omdat er slechts beperkt wordt verwezen naar de daadwerkelijke uitvoering van de plannen of, als een plan nog niet is voltooid, naar de status van afzonderlijke delen. Er wordt ook bijna nergens verwezen naar het uiteindelijke resultaat van de uitwerking. Een aantal documenten en bijeenkomsten zijn zelfs volledig gewijd aan uitwerkingen (30, 49, 64, 66). Het lijkt of uit elke uitwerking weer een nieuwe uitwerking volgt.

8.1.3 Overlappende processen en marge voor verandering

Voor Stichting Welzijn Plus geldt dat de processen rondom het implementeren van Welzijn Nieuwe Stijl als schokkend worden ervaren. "Hoe het was" wordt gezien als het ideaal en de angst voor verandering is groot. Stichting Welzijn Plus is een organisatie waar te lang is vastgehouden aan in het verleden behaalde resultaten. Dit blijkt voornamelijk uit het gesprek met de hoofdmanager. "Het is nu heel anders, want voorheen waren we vooral bezig met 'Wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen en wat mag het kosten'" (dit is overigens precies hetzelfde als het VBTB model beschreven in 1999) Ook in een interview met een wethouder werd dit aangeduid.

"Bij Stichting Welzijn Plus moeten jullie leren om ook dingen los te laten. Als een project goed gaat willen jullie dat natuurlijk zo lang mogelijk vasthouden, maar soms moet je het op het hoogtepunt loslaten en het

door een ander laten uitvoeren. Jullie willen veel te lang vasthouden aan dingen omdat ze goed gaan, maar daardoor zijn jullie bang om nieuwe dingen te doen. Om risico's te lopen. Als je dat doet gaat het ook wel eens fout, maar daar leer je van en dan weet je dat ook weer. Dat is altijd nog beter dan trekken aan een project dat toch geen toekomst meer heeft."

Veelgehoorde opmerkingen op de werkvloer zijn dat "we bij Stichting Welzijn Plus na 25 jaar wakker geworden zijn en we er ineens achter komen dat we in 2012 zitten" en dat "ik het helemaal niet zie zitten om ineens alles anders te moeten doen, ik doe het al jaren zo en ik snap ook niet dat projecten die al jaren goed lopen ineens worden gekort". Andere opmerkingen zijn "ik heb regelmatig nieuwe ideeën, maar die belanden vaak in een la. Ze weten dan gewoon niet hoe ze daar mee om moeten gaan en als ze positief zijn verandert er meestal nog niks. Verandering, dingen anders willen en innovatie zijn moeilijke woorden hier, want eigenlijk wil iedereen dat alles bij het oude blijft."

8.1.4 Kern/blinde vlek

Als medewerker van Stichting Welzijn Plus kan ook ik alleen maar een poging doen om de blinde vlek te duiden. Ik heb mijn eigen blinde vlekken en omdat ik deel ben van de organisatie deel ik de blinde vlek met mijn collega's. Om de blinde vlek van Stichting Welzijn Plus te duiden is het nodig om vooral te kijken naar dat wat er wél wordt gezegd, zo kun je ook analyseren wat er niet wordt gezegd. Dat wat niet wordt gezegd is in potentie een blinde vlek.

Een aantal onderwerpen wordt heel vaak genoemd bij Stichting Welzijn Plus binnen dit beleidsproces:

- De rol en macht van de Gemeente xxx. Er ligt binnen het gehele proces een zware focus op dat wat de gemeente eist, verwacht en uitgevoerd wil hebben. Dat is te zien aan de aanwezigheid van wethouders bij besprekingen (2), de grote hoeveelheid correspondentie over bezuinigingen (5, 6, 7, 9, 10, 14, 19) en de trajecten die worden ingezet om te voldoen aan schriftelijke conventies (resultaatsverwachtingen en rapporteren). Ook wordt dit letterlijk zo verwoord. "Het in 2010 genomen besluit om de pijler SCW anders in te richten was gelegen in de wens van zowel onze belangrijkste opdrachtgever

de gemeente als van ons zelf om meer gebiedsgericht te gaan werken (20).”
"Stichting Welzijn Plus ligt onder het gemeentelijke vergrootglas (20)." "Het is echter de gemeente die beslist (6)."

- De nadruk ligt hoofdzakelijk op het verantwoorden van resultaten (17, 22, 30 en 41), de dagelijkse uitvoering lijkt van ondergeschikt belang.
- Stichting Welzijn Plus wil nu vooral “een slag maken” en voldoen aan moderne eisen aan welzijnswerk. Dit wordt opgepakt binnen het kader van Welzijn Nieuwe Stijl, andere alternatieven komen niet aan bod. "Het invoeren van een programma als Welzijn Nieuwe Stijl gaat natuurlijk niet van de ene op de andere dag. Zo'n proces vraagt wat meer tijd. De komende periode zullen we hier binnen Stichting Welzijn Plus met zijn allen flink aan moeten werken (49)."
- Er ligt meer nadruk op dat wat de organisatie uitstraalt, dan dat er aandacht is voor hoe de organisatie zich voelt. "Sturen op goede resultaten en deze uitdragen is het komend jaar van cruciaal belang voor het voortbestaan van het welzijnswerk van Stichting Welzijn Plus (20)." "Extern hebben we te maken met toenemende concurrentie, slecht imago bij een deel van het gemeentebestuur, wijzigende wet- en regelgeving en de invloed van de voortdurende kredietcrisis (20)." Dit is ook duidelijk te zien aan de grote focus op het maken van communicatieplannen (36, 41, 42, 43, 46, 50) om zo de uitstraling van Stichting Welzijn Plus te verbeteren. Stichting Welzijn Plus is op dat vlak meer extern dan intern gericht.

Als we bovenstaande onderwerpen naast elkaar zetten zien we dat er vooral veel aandacht is voor de vorm en minder voor de functie. De buitenwereld moet zien dat Stichting Welzijn Plus het goed doet door middel van het beschrijven van resultaten en kennis wordt vaak buiten de deur gezocht (door het inhuren van externe deskundigen zoals scholingspartners en Spectrum). De nadruk ligt vooral op het zenden van informatie naar de buitenwereld en minder op het halen van informatie (of luisteren). Dit zou een blinde vlek kunnen zijn van Stichting Welzijn Plus.

8.1.5 Externe ruimte

In paragraaf 2.2 is al voor een deel uiteengezet welke externe partijen invloed uitoefenen op beleidsprocessen bij Stichting Welzijn Plus. De grootste invloeden van buitenaf worden gevormd door de overheid en kleine overheden zoals de gemeente.

Een partij die hierin nog niet naar voren is gekomen, maar zeker onderdeel is van de externe ruimte zijn de klanten van Stichting Welzijn Plus. De klanten van welzijnswerk hebben een grote invloed op de wijze waarop organisaties hun bestedingen verdelen en welke diensten zij aanbieden.

De visie van de transitie naar de WMO is dat burgers minder snel een uitkering of andere toeslag krijgen en meer zelf moeten (kunnen) doen. Het gevolg is dat mensen sneller ‘tussen wal en schip’ vallen, of in vaktermen ‘afglipden’, en vaker bij welzijnsorganisaties aankloppen voor hulp. De vraag naar welzijnswerk wordt door deze transitie steeds groter en het aantal (potentiële) klanten van Stichting Welzijn Plus steeds groter. Door deze verschuiving moet Stichting Welzijn Plus opnieuw nadenken over de doelgroepen die ze willen bedienen. Door de veranderende vraag veranderen ook de mogelijke doelgroepen. Dit besef is duidelijk te zien in de verschillende begrotingen (4, 7, 14) en correspondentie (2, 3, 5, 16, 19) waarin wordt bepaald welke doelgroepen komen te vervallen en welke doelgroepen een meer prominente plek in de begroting krijgen.

Daarnaast is de landelijke trend dat welzijnsorganisaties met Welzijn Nieuwe Stijl (1) meer op zoek moeten naar ‘de vraag achter de vraag’ (meer vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht). Welzijnsorganisaties worden daarmee gedwongen hun diensten aan te passen op de vraag van de burgers en minder (zoals dat voorheen het geval was) op wat ze konden aanbieden. Hierdoor ontstaat een verschuiving van de macht, waar Stichting Welzijn Plus eerder de macht en mogelijkheid had om dingen aan te bieden die zij hadden bedacht, wordt die macht nu bij de klant gelegd. De klanten mogen nu zeggen waar zij behoefte aan hebben. De invloed van de klant op organisaties als Stichting Welzijn Plus wordt dus steeds groter. Een nieuw veelgehoord motto binnen Stichting Welzijn Plus is dan ook “u vraagt, wij helpen, u draait (67)”. Hieruit blijkt dat de vraag van de klant voortaan het nieuwe startpunt is.

(Kritische noot: Binnen de welzijnswereld is vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht echt een baanbrekend idee. Jarenlang is aanbodgericht gewerkt en hierdoor is langzaam het patroon ontstaan dat burgers alles uit handen werd genomen en dat het organiseren van activiteiten een doel was geworden in plaats van een middel om een maatschappelijk effect te bereiken. Uiteindelijk wist niemand meer precies waarom een activiteit werd georganiseerd, behalve dan dat er subsidie voor werd verstrekt. ‘Subsidiejagen’ (activiteiten en projecten uitvoeren met als primaire motivatie

dat je daar subsidie voor krijgt) was binnen de welzijnsbranche aan de orde van de dag. Het hele idee van WNS is er om organisaties en gemeenten weer te laten nadenken waarom ze ook alweer doen wat ze doen, en niet klakkeloos geld te geven en ontvangen zonder dat duidelijk is wat er precies het doel van is.)

Hoewel er nog veel meer externe invloeden te benoemen zijn geven bovenstaande invloeden een duidelijk beeld van de belangrijkste partijen en trends die invloed uitoefenen op Stichting Welzijn Plus. De veranderende overheid, onder invloed van onder andere de crisis, de gemeentelijke overheden en de veranderende positie en rechten van de klanten zijn de grootste invloeden op organisatieprocessen. Partijen die niet genoemd zijn, maar ook invloed uitoefenen zijn onder andere brancheverenigingen, stakeholders en collega-instanties. In het theoretisch kader wordt ook gesproken over onverwachte invloeden van buitenaf zoals natuurlijke gebeurtenissen, technische storingen of onverwachte regelgeving. Externe invloeden van deze aard zijn binnen dit onderzoek niet naar voren gekomen en hebben daarom geen deel in de resultaten.

8.2 Resultaten naar aanleiding van extra codering

8.2.1 Tijd

De grootste belemmering voor het beleidsproces en de verschillende deelprocessen is tijd. 2011 werd vooral geregeerd door een mogelijk akkoord van de gemeente, dit liet echter lang op zich wachten. In mei was er al een voorlopige begroting (4), voluit onderhandeling over de invulling van de bezuiniging (zoals 5) en in juli werd een formeel advies naar de gemeente uitgebracht (6). Op 05-09-2011 (8) stuurde de hoofdmanager een mail waarin zij zich beklagt over het feit dat “de voorlopige begroting is ingediend” maar er “nog steeds geen formeel bericht van de gemeente” is. Eind september wordt een soortgelijke e-mail (12) verstuurd met:

“Er is nog steeds geen reactie van de gemeente op ons advies. Het is dus nog steeds niet duidelijk waar de gemeente prioriteit gaan leggen en hoeveel FTE's waar ingezet zullen gaan worden. Onduidelijk is ook nog steeds wanneer wij de reactie van de gemeente kunnen verwachten. Dit ondanks herhaaldelijk verzoek van ons om antwoord.”

Op 24-11-2011 komt er dan eindelijk een antwoord (19), maar hieruit blijkt dat de gemeente nog steeds niet volledig akkoord is met het voorstel. Op 09-12-2011 (22) is de constatering:

"We weten nu waar we in grote lijnen aan toe zijn, maar op detailsnivo is er nog het een en ander in onderhandeling (...) Dit alles betekent dat iedereen nu wel weet of ze wel of niet vanaf januari bij Stichting Welzijn Plus in dienst blijven, maar voor sommigen is het nog niet duidelijk wat hun taakinvulling precies zal zijn. Tot onze grote spijt betekent dit zelfs dat er in sommige gevallen pas helderheid zal zijn in het nieuwe jaar."

Voorgaande jaren was het zo dat begrotingen en het werkplan voor het daaropvolgende jaar al in september of oktober een definitieve status hadden (het idee). Het verlossende woord van de gemeente kwam nu pas in december. Daarna moest nog definitief gemaakt worden hoe Stichting Welzijn Plus het precies zou uit gaan voeren en met wie (de uitwerking). Doorgaans is dit besloten voordat het jaar is gestart en start de uitvoering van het plan in januari. Dit jaar was de uitwerking van het idee echter een deel van het nieuwe jaar. Hierdoor is een achterstand ontstaan en liepen uitwerking en uitvoering parallel. Werkzaamheden gaan immers gewoon door op de oude voet, terwijl de uitwerking van de nieuwe plannen nog in gang is.

8.2.2 Deadlines

Een andere belemmering is het niet halen van deadlines en/of bijdragen aan een opdracht. Hiervan zijn een aantal incidenten aan te wijzen, maar samen vormen ze een belemmering met een structureel karakter. Een aantal voorbeelden:

- Dat slechts 21 van de 32 medewerkers de zelfanalyse vragenlijst hebben ingevuld (31).
- "Op twee na hebben (naam) of ik een opzetje mogen ontvangen voor jullie eigen PR-plan gekoppeld aan je resultaatsverwachtingen. Ik had jullie gevraagd om dit voor 15 april in te leveren. Inmiddels is de deadline ruimschoots verstreken." (50)
- Naar de scholingsorganisatie: "U vraagt ons om uiterlijk half augustus tien casussen in te leveren. Gezien de gemixte drietallen en de gespreide vakantieperiode van onze agogen is dit niet haalbaar" (62).

- Ook de deadlines voor het inleveren van de resultaatsverwachtingen (45) en bijdrages voor het jaarverslag 2011 (61) worden niet gehaald.

Voor elk afzonderlijke deadline zijn verschillende redenen aan te dragen om de deadline niet te halen; “te hoge werkdruk”, “opdracht was onduidelijk”, “niet iedereen aanwezig” of “andere dingen hadden prioriteit”. Uiteindelijk komt het erop neer dat deadlines structureel niet worden behaald.

Dat de deadlines niet worden gehaald is opmerkelijk omdat juist dit jaar duidelijk is dat er veel vanaf hangt. Of zoals de hoofdmanager het formuleert:

"Sturen op goede resultaten en deze uitdragen is het komend jaar van cruciaal belang voor het voortbestaan van het welzijnswerk van Stichting Welzijn Plus. (20)", "Wij beseffen dat wij op dit moment veel van jullie vragen. 2012 is echter een cruciaal jaar waarin we ons met elkaar moeten waarmaken en moeten laten zien waar we voor staan, wat onze meerwaarde is. (36)", "Het betekent ook dat ik van iedereen extra inzet verwacht om dit met elkaar te realiseren. (30)"

Het voortbestaan van Stichting Welzijn Plus is in het gedrang en uit de bezuiniging op 2012 blijkt dat ook de personele invulling onder zware druk staat. Redenen genoeg om als werknemer je best te doen om een zinvolle bijdrage te leveren en dus je deadlines te halen. Anders ben je een belemmering, een belemmering die op dit moment een consequentie kan hebben voor de organisatie als geheel.

8.2.3 Cultuur

De welzijnsbranche ligt onder vuur, niet alleen vanwege het gebrek aan concrete resultaten, maar vooral vanwege de cultuur binnen de welzijnsbranche. In het jaarverslag 2011 van welzijnsinstelling Participe verwoord W. Draaisma het als volgt:

“Het klassieke beeld van zorg- en welzijnsorganisaties is doordrenkt van clichés. We hoeven maar ‘geitenwollen sok’ te zeggen en u weet meteen waar wij op doelen. Het ‘softe’ imago van ons werk is echter even hardnekkig als achterhaald.”³² ”

³² <http://www.participe.nu/organisatie/verslagen/>

Ook bij Stichting Welzijn Plus wordt dit probleem erkend:

“Items zoals verzakelijking, integrale aanpak, samenwerkingsverbanden, aantoonbare kwaliteit, professionalisering, concurrentie e.d. waren voorheen (bijna) taboe in de welzijns wereld. Inmiddels zijn ze een vereiste om het eigen bestaansrecht te garanderen. De omgeving heeft niet altijd positieve associaties met het welzijns werk. Vaak denkt men over het welzijns werk in termen van “linkse hobby, verkwisting van belastinggeld etc.” Een gemiddelde welzijns werker is niet altijd in staat om zijn professionaliteit, vak en/of organisatie voor het voetlicht te brengen. (67)”

“Voor de komende jaren van krimp moeten wij een omslag maken in strategie en cultuur. (67)”

In een SWOT-analyse (67) zijn een aantal van de zwaktes en bedreigingen op dit vlak dan ook niet mis:

- *Niet commercieel/geen actieve marktwerking;*
- *Niet snel reageren/bureaucratisch;*
- *Weinig innovatiekracht;*
- *Weinig marktgedreven;*
- *Weinig klantgedreven, aanbodgericht;*
- *Weinig resultaatgedreven;*
- *Zwakke binding van sommige individuele medewerker met de organisatie;*
- *(Latente) hokjesgeest;*
- *De wil om te veranderen onvoldoende aanwezig;*
- *De potentie om te veranderen onvoldoende aanwezig;*
- *Gebrek aan trots;*
- *Denken in problemen en niet in gewenste resultaten;*
- *Slechte verkopers van ons vak;*
- *We zitten overal, maar niet altijd zichtbaar;*
- *Moelijk doen, egalitair democratische overlegcultuur.*

Bovenstaande zwaktes en bedreigingen zijn een grote belemmering voor Stichting Welzijn Plus. Daarvan is het management zich terdege bewust. In veel verschillende bronnen en van verschillende afzenders wordt over het cultuurprobleem gesproken:

"De medewerker van Stichting Welzijn Plus kan bewust de benoemde bakens op een bepaald moment inzetten en daarop reflecteren zodat hij gericht in kan zetten op Welzijn Nieuwe Stijl. Hiermee wordt bereikt dat een cultuuromslag in gang gezet kan worden. (52)"

Uit dit citaat blijkt dat niet alleen de werkwijze aangepast moet worden, maar dat ook de huidige cultuur nog niet aan de eisen voor WNS voldoet en een belemmering vormt. In een andere bron wordt dit probleem gespecificeerd:

"Met de komst van de WMO en de introductie van het programma Welzijn Nieuwe Stijl (WNS) staat het welzijnswerk in Nederland de komende periode voor een grote uitdaging. Veranderende wet- en regelgeving, maar ook een veranderende maatschappij, vragen om een ander welzijnswerk dan dat van de afgelopen jaren. Ook binnen onze organisatie moeten grote stappen gemaakt worden om onze werkwijze om te vormen, zodat deze aansluit bij de WMO en WNS. Dat gaat niet vanzelf: deze nieuwe werkwijze vraagt iets heel anders van onze medewerkers dan dat zij de afgelopen jaren gewend waren."

"We zijn ons er terdege van bewust dat we er met alleen scholing niet komen. Het is gemakkelijk om een dag scholing te volgen en de volgende dag gewoon weer je oude vertrouwde werk op te pakken. Er moet een bepaalde cultuur- en mentaliteitsomslag volgen bij alle medewerkers. (53)"

8.2.4 Communicatiecultuur

Eerder wordt al gesproken over de problemen van de cultuur binnen Stichting Welzijn Plus. De cultuur binnen Stichting Welzijn Plus heeft invloed op alle processen. Binnen deze paragraaf wordt specifiek de invloed van deze cultuur op de communicatie besproken.

Welzijnswerk als vakgebied heeft een aantal typerende kenmerken. Dit is het best te illustreren aan de hand van een vergelijking tussen vacatureprofielen. Het eerste

profiel met gevraagde competenties is voor de vacature van opbouwwerker bij welzijnsinstelling Stichting Perspectief:

Gevraagde competenties

- *Goed kunnen samenwerken met vrijwilligers, hen enthousiasmeren, zorgen voor een match met de klant: beschikken over mensenkennis.*
- *Ervaring en affiniteit hebben met het jongerenwerk.*
- *In staat zijn inwoners te stimuleren en te ondersteunen om sociale en fysieke vraagstukken in de buurt aan te pakken.*
- *In staat zijn de eigen kracht van burgers te versterken: stevig zijn in de dialoog, iemand die weet te binden en verbinden, mondig en alert in de onderhandeling, maar tegelijkertijd weet te relativieren.*
- *Goed kunnen samenwerken met collega's en andere organisaties.*
- *In het bezit van een HBO diploma en ruime ervaring in het opbouwwerk.*
- *Bereid zijn om op onregelmatige tijden te werken.³³*

Een opbouwwerker is iemand die voornamelijk in de wijk 'op straat' werkt. Hij/zij moet voornamelijk contacten leggen, gesprekken voeren en netwerken om zo een verbetering teweeg te brengen in de wijk. Dit vormt de kern van de functie. Zoals ook uit de competenties blijkt is er veel nadruk gelegd op enthousiasme, motiveren, stimulering en dialoog. Daarnaast blijkt ook de onregelmatigheid van de functie uit dit profiel door de werktijden.

Nemen wij een soortgelijke functie uit het bedrijfsleven dan is er toch een duidelijk verschil. Er is gekozen voor een willekeurige functie bij de ABN Amro als relatiemanager:

Check of je aan het profiel van Startende Relatiemanager Bedrijven bij ABN AMRO voldoet:

- *HBO werk- en denkniveau, bij voorkeur agrarisch*
- *Maximaal 1 jaar werkervaring en startend op de arbeidsmarkt*
- *Deadlines haal je, afspraken kom je na, altijd*
- *Je bent ondernemend, klantgericht en slagvaardig*
- *Je hebt een goede kennis van de agrarische (veehouderij) pijler*

³³ http://www.werkinwelzijn.nl/vacatures/opbouwwerker_beuningen_fcb-welzijn_rq00013023.aspx

- *Je hebt affiniteit met de zakelijke financiële dienstverlening*
- *Je hebt de ambitie om door te groeien in de functie van Relatiemanager Agrarische Bedrijven³⁴*

Deze functie is vergelijkbaar met die van opbouwwerker omdat beide functies een zware nadruk hebben op het leggen van relaties en netwerken om zo een bepaald doel te bereiken. Ook worden beide functies hoofdzakelijk buiten het kantoor uitgevoerd. Toch kiest de ABN Amro voor een profiel waarin de nadruk ligt op het nakomen van afspraken en slagvaardigheid. Verder wordt specifiek benoemd dat kennis een vereiste is.

Hoewel beide profielen bij een min of meer gelijksoortige functie horen kiezen ze toch voor een compleet verschillende visie. Een opbouwwerker werkt vanuit de vraag van de klant, terwijl een relatiemanager veel meer werkt vanuit de dienst of het product dat hij wil verkopen. Van een opbouwwerker wordt bescheidenheid vaak geprezen, terwijl een relatiemanager zich heel sterk dient te profileren.

Dat heeft gevolgen voor communicatie. Communicatie van een opbouwwerker is veel meer reactief en dat van een relatiemanager veel meer actief. Zelf beschrijft een sociaal cultureel werker van Stichting Welzijn Plus dat als volgt:

"Het belangrijkste is dat wat de mensen zelf willen, het gaat niet om mij. Wat ik doe is niet zo bijzonder, ik ben er alleen maar om ervoor te zorgen dat mensen zelf de mogelijkheid hebben om zelf bijzondere dingen te doen. Dat een hele straat de handen ineen slaat om iets voor elkaar te krijgen, dat is pas bijzonder! Ik hoef dat verder ook niet te promoten, als die straat het maar weet, dat is belangrijk."

Dat communicatie, zoals een krantenartikel of een nieuwsupdate op de website, een bijdrage kan leveren aan de zichtbaarheid bij bijvoorbeeld de gemeente en partnerorganisaties, is van ondergeschikt belang voor de sociaal cultureel werker. "Werving, naamsbekendheid zijn traditioneel ondergeschoven kindjes in ons werk. (43)"

³⁴

<https://www.abnamro.nl/nl/prive/overabnamro/werken/vacaturebank.html?content=https%3A%2F%2Fservice.abnamro.nl%2Fnl%2Foverabnamro%2Fwerken%2Fvacaturebank%2Findex.html%3Fkeywords%3D%26CAT1%3DAI%26CAT2%3DAI%26srcsubmit%3D%26statlog%3D1%26ID%3DQ9DFK026203F3VBQB8M68V7BM%26mask%3Dexternewebsite%26LG%3DNL>

Op die wijze communiceren wordt binnen de pijler geassocieerd met een soort arrogantie, zelfingenomenheid en actieve werving. Het idee dat communicatie ook een bijdrage kan leveren aan algemene beeldvorming, gewoonweg informeren en het verspreiden van een visie is niet bewust aanwezig. Het gevolg is dat communicatie op dat vlak absoluut ondergeschikt is aan al het andere.

Nu de organisatie onder druk staat komt ook de noodzaak tot actieve communicatie in beeld.

"Dit jaar is het do or die voor Stichting Welzijn Plus en waarschijnlijk voor nog meer welzijnsinstellingen. Er is geen reden om aan de veilige kant te blijven zitten. Risico's nemen hoort daarbij. We moeten hoe dan ook zorgen dat andere organisaties weten waarom wij onmisbaar zijn. (42)"

Nogmaals, communiceren waarom je onmisbaar bent is een tegennatuurlijke beweging voor de gemiddelde welzijnsinstelling en de medewerkers. Actieve communicatie wordt dan ook beschouwd als een 'risico'. Dit zit verankerd in de cultuur van welzijnswerk en is zeer moeilijk te doorbreken. Zolang een organisatie voldoende functioneert merk je hier weinig negatieve effecten van, maar nu de druk over alle linies toeneemt, blijkt de achterstand veel groter dan gedacht.

Met bovenstaande wil ik niet suggereren dat welzijnswerkers slecht zijn in alle communicatie. In tegendeel juist. Ik denk dat persoonlijke communicatie de sterkste eigenschap is van menig welzijnswerker. Zij zijn uitstekend in staat om contacten te leggen met burgers, wijkbewoners en specifieke doelgroepen, kunnen mensen snel ertoe aanzetten om zeer persoonlijke informatie te delen en zijn uitstekende netwerkers.

Door hun passie voor het werk en de sterke band die zij hebben met hun klanten, verliezen zij soms uit het oog dat er ook communicatie nodig is met stakeholders en opdrachtgevers (zoals de gemeente) en dat imago een grote invloed heeft op geldstromen en de hoeveelheid inkomsten die via activiteiten etc. wordt gegenereerd. Mijn punt is dat dit te maken heeft met de cultuur binnen het welzijnswerk, dat het actief profileren van het werk indruist tegen de bescheidenheid die binnen het welzijnswerk gekoesterd wordt.

8.2.5 Scholing

Het laatste dat opvalt in het hele beleidsproces is de aandacht voor scholing. Op verschillende manieren wordt aandacht besteed aan het leerproces van de medewerkers tijdens de implementatie van Welzijn Nieuwe Stijl. De hoofdmanager zegt daarover:

“Wij zijn er gelukkig vroeg bij met scholing. Soms twijfel ik wel eens of het wel hard genoeg gaat, en soms gaat het ook met hele kleine stapjes, maar als ik met collega instellingen praat kom ik er elke keer weer achter dat ze daar vaak nog helemaal niet bezig zijn. Zo ver als wij al zijn met Welzijn Nieuwe Stijl zijn er maar weinig.”

Het meest zichtbaar is de scholing die verzorgd wordt door externe scholingspartners (26, 28), maar daarnaast is er ook ruimte voor kleinschaliger scholing. De sociaal werkers worden geschoold door andere medewerkers van Stichting Welzijn Plus zoals in de communicatiebijeenkomst gebeurde, er is ruimte voor intervisie en er wordt tussentijds gekeken naar bijvoorbeeld conceptversies (33).

Op de scholingsdagen is het te merken dat er nog veel te leren valt. Werknemers hebben soms moeite om de hoeveelheid informatie bij te houden en niet elk deel gaat even soepel. Zo zijn de conceptversies vaak nog aan grote revisies onderhevig en gaan praktijkopdrachten zoals een ‘elevator pitch’ niet altijd volgens plan.

Dat er scholing plaatsvindt is nodig, maar alleen de werknemers hebben invloed op het succes van die scholing. Zij zijn immers degene die ermee aan de slag moeten. De hoofdmanager is optimistisch, "Vandaag is er door jullie keihard gewerkt aan de bouwstenen van ieders werkplan. Super (36)".

De scholing is op het moment van schrijven nog in volle gang en zal tot halverwege 2013 voortzetten. De hoofdmanager is tevreden over de huidige voortgang en het tussentijdse resultaat. Het uiteindelijke resultaat van de scholingsdagen zal pas in een later stadium echt zichtbaar worden. Dan zal blijken of alle nieuwe kennis is opgeslagen en ook actief wordt verwerkt, of dat de scholing alleen een verbetering van korte duur oplevert.

9 Conclusies

Het onderzoek had als doel de volgende vraag te beantwoorden:

Welke elementen van een beleidsproces bij Stichting Welzijn Plus dragen bij aan een succesvolle uitvoering en welke zorgen voor een belemmering?

Het antwoord heb ik geformuleerd met behulp van mijn metafoor waarin ik beleidsprocessen vergelijk met het idee van een spirograph. Hierin staat vijf fases centraal, samen met het besef van een kern of blinde vlek en de invloed van de externe ruimte. Elk beleidsproces overlapt hierbij een voorgaand proces en de marge voor verandering is slecht beperkt. Beleidsprocessen vormen binnen dit model een recursief patroon.

Stichting Welzijn Plus kan deze conclusies gebruiken om beleidsprocessen in de toekomst van een andere kant te bekijken en waar nodig in te grijpen. Het doel is om beleidsprocessen te verbeteren en dit onderzoek hoopt daar een bijdrage aan te leveren. De conclusies zijn specifiek geschreven voor Stichting Welzijn Plus, maar een groot deel van deze conclusies is ook relevant voor andere welzijnsorganisaties.

9.1 *Het patroon*

Elk jaar voltrekt zich bij Stichting Welzijn Plus hetzelfde proces in de vorm van de cyclus (tabel 2):

- Oriëntatie
- Het idee
- Uitwerking
- Uitvoering
- Feedback.

Fase	2011 Bezuinigingen	2012 Implementatie WNS
Oriëntatie	Eind 2010 was al duidelijk dat het leidende thema van 2011 de bezuinigingen in het welzijnswerk zouden zijn. De kerntakendiscussie (2) was een deel van deze oriëntatie, een antwoord op de vraag “hoe gaan we de bezuinigingen het hoofd bieden?”	De plannen die het resultaat waren van de cyclus in 2011 zorgden voor de vraag hoe die plannen geïmplementeerd moesten worden. Door het verlopen van contracten en daarmee het veranderen van de structuur bleek tijdens de oriëntatiefase vooral WNS een uitdaging. “Hoe implementeren we WNS bij Stichting Welzijn Plus?” bleek de vraag van 2012.
Het idee	In mei 2011 was het eerste idee voor 2012 vormgegeven in een advies aan de gemeente (3) en een conceptbegroting (4).	Het idee van WNS werd gepresenteerd op 09-01-2012 (26). De acht bakens van WNS moeten Stichting Welzijn Plus op de kaart houden en zorgen voor een nieuwe insteek in het werkveld. Het idee gaat vooral over resultaten, effecten en profilering.
Uitwerking	De begrotingen en de concrete invulling van het advies werd uitgewerkt in de zogenaamde werkbegroting (7, 14). Eind oktober 2011 was deze nog ‘voorlopig’.	De uitwerking van dit idee werd door de medewerkers zelf gedaan tijdens (scholings)bijeenkomsten (28, 33, 34, 35, 36, 39, 43) met voornaamste resultaten de ‘resultaatsverwachtingen’ en de ‘communicatieplannen’. In mei waren beide soorten documenten voltooid.
Uitvoering	Diverse gesprekken, vergaderingen en plannen en begrotingen werden opgesteld (en herzien). De uitvoering bestaat in deze cyclus uit het definitief maken van plannen, de zogenaamde ‘kogel door de kerk’. Dit gebeurde uiteindelijk in december 2011 (20, 22, 23). Het plan hield een kleiner personeelsbestand in evenals een verandering in organisatiestructuur en strategie. De strategie zou de landelijke trend moeten volgen van Welzijn Nieuwe Stijl (WNS).	Elke medewerker had zijn ideeën uitgewerkt en de bijeenkomst op 21-06-2012 (64) stond symbool voor het daadwerkelijk ‘ermee aan de slag gaan’. Elke medewerker moet nu in staat zijn om WNS toe te passen in zijn eigen werkzaamheden. Aan het einde van 2012 moet elke medewerker zijn resultaatsverwachtingen en communicatieplan hebben waargemaakt. De planning is dat beide voor 1 januari zijn voltooid.
Feedback	De feedback van de werknemers was te betitelen als ‘terneergeslagen’, de gemeente was positief over het definitieve plan voor 2012 en ging	De feedback van WNS moet zich vooral (in formele zin) gaan uiten in de jaarlijkse rapportages naar de gemeente xxx. Dit jaar is ervoor gekozen om deze informatie in per

	uiteindelijk akkoord.	half jaar te verzamelen (61), maar dit wordt als één jaarrapportage verzonden (begin 2013). Daarnaast moet WNS in praktische zin een vernieuwde werkwijze van de agogen laten zien in de praktijk. Uiteraard moet deze werkwijze aansluiten bij de bakens van WNS.
--	-----------------------	--

Tabel 2 Beleidsprocessen in 2011 en 2012.

Deze cyclus is ook te herkennen in de ‘microprocessen’ (een volle cyclus, maar met een kortere doorlooptijd) die onderdeel zijn van deze grote processen. De verschillende cycli volgen elkaar op en vloeien uit elkaar voort. Ze vormen hierdoor een recursief patroon dat steeds weer dezelfde fases doorloopt (tabel 3).

Fase	Scholing WNS	Resultaatsverwachtingen	Communicatieplan
Oriëntatie	Informatie verzamelen over Welzijn Nieuwe Stijl in 2011. Welzijn Nieuwe Stijl werd binnen de welzijnsbranche sterk geprofileerd oor de overheid. Door brochures, voorlichtingen en nieuwsitems via brancheverenigingen zoals de MOgroep oriënteerde Stichting Welzijn Plus zich op de komende veranderingen en trends.	De oriëntatie bestaat uit het volgen van scholingsbijeenkomsten over WNS door werknemers. Deze bijeenkomsten riepen de vraag op hoe WNS zich concreet moest vertalen in de werkzaamheden van de medewerkers.	Het proces van scholing WNS en het maken van de resultaatsverwachtingen bracht aan het licht dat Stichting Welzijn Plus deze resultaten ook prominenter moet uiten naar externe partijen. De voorgaande fases kunnen daarom gezien worden als een oriëntatiefase, er werd immers een probleem gesignaleerd en de vraag gesteld “hoe kunnen we onze werkzaamheden voor het voetlicht brengen?”
Het idee	Offerte scholingsplan door Spectrum (24).	Elke medewerker moet zijn idee over WNS voor zijn eigen werkzaamheden uitwerken in een concept (33). Ideeën hiervoor doen ze op tijdens bijeenkomsten en gesprekken met het management.	Het idee werd opgevat dat elke medewerker voor zijn eigen werkzaamheden een eigen communicatieplan moest maken.

Uitwerking	<p>Verschillende bijeenkomsten door Spectrum en/of management, bestaande uit o.a. een informatiepresentatie (26) positiebepaling (28), scholing resultaatgericht werken (40) en scholing over de acht bakens (63).</p>	<p>De verwachtingen die elke medewerker heeft over zijn werkzaamheden (en waarop hij aan het einde van het jaar zijn werkzaamheden moet verantwoorden) werkt hij uit in de definitieve resultaatsverwachtingen (45).</p>	<p>De uitwerking van het idee was een stappenplan waarin er eerst een training werd gegeven over het belang van communicatie (36). Voorafgaand aan deze training waren verschillende overleggen tussen de afdeling communicatie, het management en degene die de training gaf. (I.v.m. de validiteit van het onderzoek heeft de onderzoeker bewust deze training niet zelf verzorgd.)</p>
Uitvoering	<p>De uitvoering bestaat (bezien vanuit het management) uit het verwerken van de scholing in plannen voor 2012 zoals resultaatsverwachtingen en een halfjaarlijkse rapportage, maar ook uit het toepassen van deze visie op de dagelijkse werkzaamheden.</p>	<p>Voor elke medewerker is de uitvoering anders, maar de resultaatsverwachtingen die ze hebben beschreven moeten ze nu in de praktijk gaan uitvoeren. Als iemand bijvoorbeeld een bepaalde activiteit als doel heeft gesteld in zijn resultaatsverwachtingen moet hij dit nu gaan waarmaken.</p>	<p>Elke medewerker moest naar aanleiding van een stappenplan/format een communicatieplan schrijven en inleveren voor 02-04-2012. Elke medewerker deed dit individueel.</p>
Feedback	<p>Na elke bijeenkomst was er een moment voor feedback, met Spectrum, met de medewerkers. Feedback over het hele proces is op dit moment nog niet aan de orde omdat het proces nog gaande is, maar er zal aan het einde van 2012 zeker feedback komen op de vraag of dit proces naar wens is verlopen en of het wat heeft opgeleverd.</p>	<p>Het formele feedbackmoment is de jaarlijkse rapportage waarin elke afdeling zijn resultaatsverwachtingen moet verantwoorden. Om dit proces te reguleren is er dit jaar gekozen voor een halfjaarlijkse tussenevaluatie. De verantwoording voor het eerste halfjaar moest binnen zijn op 21-06-2012. Binnen individueel werkoverleg werden deze</p>	<p>Elke medewerker kreeg feedback op zijn communicatieplan van de trainer. Aan het einde van het jaar wordt ook feedback gegeven op de wijze waarop het plan als geheel ten uitvoer is gebracht.</p>

		resultaten besproken.	
--	--	-----------------------	--

Tabel 3 Verschillende cycli van beleidsprocessen.

Enerzijds is een recursief patroon een voorspelbaar patroon en dit kan prettig zijn. Als je weet dat elk proces dezelfde fases doorloopt en dat het een positieve kant op gaat, ben je altijd voorbereid en weet je altijd wat je moet doen tijdens een proces. Je kunt zo altijd ‘binnen de lijntjes kleuren’ en dat geeft een veilig gevoel, want je kunt zo gedurende een hele lange tijd behouden wat je had. Je kunt in turbulente periodes ook vasthouden aan het idee dat ook die periode onderdeel is van een groter proces. In tijden van crisis en problemen lijkt het soms of de wereld op de kop staat en alles verandert, maar ook dit is relatief en onderdeel van het patroon.

Anderzijds kan deze voorspelbaarheid een beperking zijn. Als elke fase gedachteloos wordt doorlopen zonder na te denken is er geen vooruitgang mogelijk en ben je niet in staat om een iets anders te doen of adequaat te handelen op veranderingen (van buitenaf). Er kan een staat ontstaan van ingebeelde veiligheid, waarin de schok des te groter is als er iets onverwachts gebeurt. Wanneer dit gebeurt, kan blijken dat je wel anders wil, maar na jaren van ‘going through the motions’ blijkt dat je niet meer anders kan dan dat wat je gewend bent. Je kunt dan nog wel alle fases doorlopen, maar bent niet in staat om de inhoud van die fases dusdanig te veranderen dat er ook nog vooruitgang ontstaat.

9.2 *Overlappende processen*

Door steeds een grote overlap te hebben in processen is er een risico dat je gevangen wordt in een ‘loop’ en dat je een patroon creëert dat je niet meer kunt doorbreken. Dat dit gebeurt is bij Stichting Welzijn Plus is duidelijk merkbaar. Uit dit onderzoek blijkt dat processen hoofdzakelijk elementen uit het verleden blijven herhalen, maar dat dit niet meer bijdraagt aan succes. Hoewel het vroeger misschien een succesvolle werkwijze was, blijkt Stichting Welzijn Plus nu vaak achter te lopen. Stichting Welzijn Plus probeert nu de loop te doorbreken, maar nu de vraag naar verandering zo groot is blijkt ineens dat de organisatie moeilijk in staat is om het vertrouwde patroon te doorbreken. Dat heeft te maken met de natuurlijke cyclus van beleidsprocessen, maar bij Stichting Welzijn Plus ook zeker met de organisatiecultuur en werkwijze.

9.2.1 *In het model besloten*

Dat er sprake is van overlappende processen zit in de spirograph besloten. Er is altijd sprake van overlap in processen, dat is onderdeel van de natuurlijke cyclus. Dat er overlap is hoeft geen probleem te zijn, dit maakt het mogelijk om de beste elementen te herhalen. Het is geen wenselijke situatie om steeds het hele proces opnieuw in te richten. De overlap tussen processen kan groot of klein zijn, maar is altijd aanwezig. Bij Stichting Welzijn Plus is de overlap tussen processen groot. Voor de verandering die nu nodig is, is dat een probleem. Stichting Welzijn Plus moet een hele grote verandering doormaken, maar het model geeft aan dat er slechts beperkt ruimte is voor verandering. Alleen het kleine deel dat niet overlapt is de marge voor verandering.

9.2.2 *Cultuur*

De cultuur binnen de pijler sociaal cultureel werk houdt een groot deel van de overlap van processen in stand. Nu de druk om te veranderen toeneemt, blijkt dat de cultuur nog niet helemaal aansluit bij de moderne eisen voor een welzijnsinstelling.

“Items zoals verzakelijking, integrale aanpak, samenwerkingsverbanden, aantoonbare kwaliteit, professionalisering, concurrentie e.d. waren voorheen (bijna) taboe in de welzijns wereld. Inmiddels zijn ze een vereiste om het eigen bestaansrecht te garanderen. (67)”

Door jarenlang de cultuur binnen Stichting Welzijn Plus te koesteren, gekenmerkt door een taboe op commerciële visies, is er angst ontstaan voor verandering en zijn processen steeds meer gaan overlappen. Een cultuur die zich vooral centreert rond stabiliteit komt in de problemen als er acuut een grote verandering moet plaatsvinden. De voorkeur voor stabiliteit heeft ervoor gezorgd dat processen steeds meer overlap zijn gaan vertonen en dat Stichting Welzijn Plus bijna in een loop is terechtgekomen.

9.2.3 *Werkwijze*

Tenslotte is er een belemmering als het gaat om de werkwijze van de pijler en dat is het omgaan met deadlines. Om in korte tijd een verandering teweeg te brengen zoals

bij Stichting Welzijn Plus noodzakelijk is, is het nodig om processen sneller af te ronden. Dat is niet mogelijk als deadlines systematisch niet gehaald worden. Dit probleem ligt in het verlengde van de cultuur, want deadlines worden geassocieerd met commercie en zijn dus taboe. Het niet behalen van deadlines maakt processen langdradig en de omlooptijd groot. Voor een verandering van deze grootte is het echter noodzakelijk dat de omlooptijd wordt verkort. Het behalen van deadlines zal daarbij een rol moeten spelen

9.3 Externe ruimte

De externe ruimte is onderdeel van elk proces en kan invloed uitoefenen op het proces. Dit is een natuurlijke situatie, maar dit kan een probleem vormen als de externe ruimte leidend wordt. De organisatie voegt zich dan naar de wensen en eisen van de externe ruimte en verliest zijn eigen stem. De externe ruimte bij Stichting Welzijn Plus heeft meer invloed op processen dan nodig of wenselijk. Dat uit zich in de wijze waarop zij zich richten op de vorm waarin zij dingen presenteren naar de buitenwereld. Er zijn ook altijd invloeden van buitenaf waar je niets aan kunt doen, daar kun je je alleen maar bij neerleggen.

9.3.1 Vorm over functie

Veranderprocessen bij Stichting Welzijn Plus worden gekenmerkt door een voorliefde voor de vorm en hebben veel minder aandacht voor de functie en dit werkt vaak als een belemmering. Deze focus is op verschillende manieren merkbaar.

Allereerst wordt binnen een proces het grootste deel van de tijd geïnvesteerd in de fase 'uitwerking'. Uit elke uitwerking lijkt ook weer een nieuwe uitwerking te volgen. Hieruit blijkt dat er een grote behoefte is om alles in elk geval goed op papier te hebben voordat er over gegaan kan worden tot uitvoering. Dat geldt niet alleen voor het management, ook de sociaal cultureel werkers hebben een grote 'uitwerkingslast' met bijvoorbeeld de resultaatsverwachtingen, rapportages, communicatieplannen en andere uitwerkingen. Het is prettig om duidelijk te formuleren wat de bedoeling is, maar bij Stichting Welzijn Plus heeft dat zich ontpopt tot een 'papieren tijger'. Dat contrasteert sterk met de primaire functie van sociaal cultureel werkers, die horen het grootste deel van de tijd in de wijk te zijn en

niet achter een computer. De hoeveelheid papierwerk belemmert in de uitvoering van de werkzaamheden en is een functie op zich geworden.

Zoals ook uit de analyse van de kern of blinde vlek blijkt, is Stichting Welzijn Plus veel processen aan het inrichten naar aanleiding van de wensen en verwachtingen van een ander. Welzijn Nieuwe Stijl wordt opgepakt omdat dit de landelijke trend is, het specifiek richten op resultaatsverwachtingen is het advies van een externe scholingspartner en voor de Gemeente xxx ligt een sterke nadruk op het verantwoord worden van resultaten en effecten. Het is heel moeilijk te zien wat Stichting Welzijn Plus zelf eigenlijk uit dit proces wil halen. Wat vinden ze zelf belangrijke verbeterpunten?

Het is opmerkelijk dat een organisatie die zo gericht is op de externe ruimte en de vorm zoveel belemmeringen ervaart met communicatie. De kern van het vakgebied sociaal werker bestaat hoofdzakelijk uit communiceren, netwerken en verbindingen leggen en samen met de aandacht voor de verwachtingen van externe partijen zou Stichting Welzijn Plus een uitstekend imago en presentatie moeten hebben. Dit is echter niet het geval en het besef dat communicatie (voornamelijk met commerciële doeleinden) noodzakelijk is komt slechts moeizaam op gang.

9.3.2 Invloed van de externe ruimte

Voor Stichting Welzijn Plus zit de grootste kans in het accepteren van de rol die externe partijen hebben. Zij hebben macht, maar zij zijn niet almachtig. Als organisatie kunnen zij er zelf voor kiezen om bepaalde opdrachten niet aan te nemen die zij niet kunnen vervullen en daarnaast zelf op zoek te gaan naar manieren om profijt te hebben van de externe ruimte. Je bent als organisatie niet verplicht om al je processen te baseren op wat één externe partij vindt, soms kun je ervoor kiezen om datgene te doen waar je zelf de noodzaak van ziet of waar je zelf van overtuigd bent.

De externe ruimte kan juist in een tijd van verandering ook een bron zijn van nieuwe ideeën en processen. De transities in het werkveld creëren binnen het welzijnswerk nieuwe doelgroepen, nieuwe vragen en andere geldstromen. Stichting Welzijn Plus kan dat gebruiken. Doelgroepen die je eerst niet bediende kun je misschien toevoegen aan je klantenbestand, diensten die je nog niet levert kun je ontwikkelen en nieuwe klanten, een nieuwe vraag en nieuwe diensten zorgen voor nieuwe verdienmodellen. Dat betekent soms ook verliesgevend activiteiten afstoten en een

grotere versplintering van inkomsten (als er niet langer één primaire financier is, maar meerdere kleine) en dat is moeilijk. Dat is echter wel de manier, want om te veranderen zullen meer cycli voltooid moeten worden.

De hoeveelheid acute scholing is een teken dat Stichting Welzijn Plus wel wil veranderen, maar op dit moment nog niet alle capaciteiten in huis heeft om dit op korte termijn te volbrengen. Door meer cycli van processen te voltooien zal de verandering echter steeds groter worden. Per individueel proces zal er echter nooit sprake zijn van een enorme verandering van het geheel en ook na meerdere processen is de verandering relatief klein. Het is bijvoorbeeld niet aannemelijk om te denken dat het schrijven van resultaatsverwachtingen ook per definitie een verbetering van prestaties betekent of dat welzijnswerkers ineens volledig 'nieuwe stijl' zijn. Wat wel aannemelijk is, is dat hier weer nieuwe processen op aansluiten om het uiteindelijke doel te bereiken.

Zo vormen de verschillende processen allemaal een bijdrage voor een beter geheel. Dit proces duurt lang, maar alle tussenliggende processen leveren hier een bijdrage aan. Stichting Welzijn Plus kan met de huidige processen (proberen) de vertrouwde processen te doorbreken en een positieve verandering maken. Ze kunnen hiervoor terugkijken op voorgaande processen, maar deze keer niet met de blik op wat weer precies hetzelfde moet, maar wat nooit meer zo moet. Ze kunnen nu de baan vrij maken voor nieuwe ideeën en innovatie, met de bijbehorende risico's en een sprong in het diepe, maar met het mogelijke resultaat dat het een succes is.

9.4 Scholing

Stichting Welzijn Plus is actief bezig met scholing en dat is maar goed ook. De scholing zorgt voor een bewust proces waarin wordt nagedacht over nieuwe mogelijkheden, de huidige werkwijze en werkt ook als een soort monitor voor de voortgang. Daarnaast houdt systematische scholing het onderwerp actueel en dit zorgt ervoor dat niemand kan vervallen in vertrouwd gedrag.

Op het moment van schrijven is het plan voor de scholing om dit voort te zetten tot ver in 2013. Dit is positief, want dat betekent dat de werknemers langdurig worden ondersteund op verschillende vlakken. De scholing betreft niet enkel een andere werkwijze, maar verschaft ook inzicht in de eigen cultuur en de kansen en risico's

van nieuw gedrag. Daarnaast zal er blijvend aandacht zijn voor de wijze van communiceren en de daadwerkelijke koppeling van theorie aan praktijk.

Langdurige scholing is een kostenpost, maar het is belangrijk dat het een langer proces is en geen incidentele scholingsdag. Zoals het recursieve karakter van beleidsprocessen stelt is het onmogelijk om in zeer korte termijn een hele grote verandering door te maken. Scholing over langere termijn zorgt ervoor dat er steeds vaker sprake is van een kleine verbetering en maakt daardoor effectiever gebruik van de veranderingsmarge. Elke keer een kleine stap voorwaarts is uiteindelijk een grotere kans op verandering dan een keer een grote stap. Uiteindelijk zal scholing in kleine stappen een stabielere verbetering betekenen op de lange termijn en dat sluit aan bij het doel van de scholing.

9.5 Verandercapaciteit

De marge voor verandering, welke dan ook, is beperkt. Organisaties zijn niet in staat om zich helemaal los te trekken van bestaande processen. Toch is de neiging groot om bij veranderingen van zulke omvang als bij de implementatie van Welzijn Nieuwe Stijl te denken dat alles anders moet. Alles hoeft niet anders en alles kan ook niet anders, dat zit nu eenmaal besloten in het proces.

Stichting Welzijn Plus moet er voor waken om niet te veel hoop te hebben dat alles ‘ineens’ verandert. In veel gevallen worden nieuwe processen, visies en toepassingen geprofileerd als ‘the next best thing’ met het idee “voortaan doen we alles anders”. Hierdoor kan het idee ontstaan bij organisaties en hun medewerkers dat een proces wél op zichzelf kan staan en dat een visie en de bijbehorende uitvoering haaks kan staan op dat wat de organisatie gewend is te doen. Dit is vooral duidelijk te zien bij het inhuren van externe ‘goeroes’. Een branche gerelateerd voorbeeld:

Anneke Krakers schreef het boekje ‘Wat als Steve Jobs de CEO van Veste Welzijn zou zijn?’ waarin zij bestuur van welzijnsorganisaties uitwerkt volgens zeven principes van Steve Jobs en hoe hij Apple bestuurt; Bevlogen, Focus, Herder, Gelukkige klanten, Stralen, Vasthouden en Niet bang zijn. Hieruit blijkt duidelijk dat Steve Jobs wordt geëerd en geroemd om zijn unieke visie op bestuur (hij wordt geprofileerd als een soort god die, net als Steve in dit boekje, in zeven dagen de wereld/organisatie verandert), maar

wordt ook duidelijk genoemd dat zijn visie haaks staat op de visie die binnen welzijnswerk gebruikelijk is.

Elk hoofdstuk schetst wat 'gebruikelijk is' en vervolgt met "dit doet Steve", de inhoud beschrijft steeds twee uitersten. Een voorbeeld: "Vaak gaat het om een onsamenvattend aanbod dat vooral bestaat uit veel, veel losse flodders. Er zit geen lijn in het productenaanbod. (p.9)" versus "Aan het einde van zijn tweede werkdag trekt Steve zijn conclusies. We moeten schrappen. (p.10)" De conclusie van dit boekje is dat ook binnen welzijnswerk 'alles anders moet' (en bij voorkeur zoals Steve het zou doen). Dit verhaal wordt duidelijk geprofileerd als iets unieks en iets compleet anders (bijna buiten-organisatieachtig, zoals we ook buitenaards tot iets mythisch hebben verheven, dit wordt nog eens versterkt door het feit dat Steve Jobs in een zeer andere branche (zeer commercieel en met een groot winstoogmerk) werkzaam was). Hierdoor ontstaat het gevoel dat dit idee weinig samenhang heeft met de dagelijkse gang van zaken en problemen van de gemiddelde welzijnsorganisatie.

Ik ben ervan overtuigd dat ook bovenstaande denkbeeld een gevolg is van de groeiende druk van de overheid om welzijnswerk concreter vorm te geven en om meer gericht te zijn op financiën en resultaten. Hoewel het soms iets unieks lijkt, is ook deze visie een antwoord op de vraag hoe het nieuwe welzijnswerk in een organisatie geïmplementeerd moet worden. In die zin is dit boekje niet heel veel anders dan het proces dat Stichting Welzijn Plus heeft ingezet. (Overigens loopt Steve Jobs in het boekje ook de fases oriëntatie, het idee, uitwerking, uitvoering en feedback opeenvolgend en recursief af.)

Voor Anneke Krakkers geldt overigens hetzelfde. De lezer van het boekje vindt haar visie misschien uniek en schokkend, maar ook zij heeft de aanleiding van het boekje gevonden in de praktijk van het welzijnswerk. Ook voor haar is dit een antwoord op de vraag hoe zij Vest Welzijn kan laten aansluiten bij het idee van WNS.

Kortom: dit boekje en de bijbehorende goeroes (zowel Anneke als Steve) lijken misschien schokkend en op zichzelf te staan, maar ook zij zijn een product van het grote geheel/proces, namelijk het werken volgens de principes van Welzijn Nieuwe Stijl.

10 Discussie

Ik ben van mening dat dit onderzoek een goede representatie is van het beleidsproces dat ik heb onderzocht. Toch zijn er elementen die in een ander onderzoek beter zouden kunnen, de belangrijkste zal ik in deze paragraaf toelichten.

10.1 Casus

Allereerst was dit onderzoek erg breed. Op het eerste gezicht leek het beleidsproces uit de casus een duidelijk begin en einde te kennen, maar uiteindelijk bleek dat het proces zich tot in onverwachte hoeken had verspreid. Zoals met elk onderzoek moet er dan een keuze gemaakt worden welke informatie wel en welke informatie geen rol speelt in het onderzoek. Bij een kleiner beleidsproces is dit minder vaak een probleem. De breedte van het onderzoek leidde er ook toe dat de conclusies algemener waren dan vooraf voorzien. Bij een volgend onderzoek zou ik aanbevelen om een kleiner beleidsproces te onderzoeken.

Naast de omvang van het beleidsproces was het ook lastig dat het proces nog in volle gang is. Hierdoor kwam er steeds informatie bij en veranderde ook steeds de hele context en soms ook het resultaat en/of de conclusies. Ik heb geprobeerd om een duidelijke grens te trekken als het gaat om de informatie die wel en niet een rol speelt in dit onderzoek, maar uiteindelijk is het onderzoek nooit helemaal compleet zonder alles wat nog moet gebeuren. Het beleidsproces is nog niet voltooid, het is nog niet duidelijk of het een succes is en op dit moment in het proces is het beperkt mogelijk om de uitkomst te beïnvloeden.

10.2 Methode

Als het gaat om de gekozen onderzoeksmethode zou ik een aantal dingen anders doen een volgende keer. Deze casus was al zeer groot, maar in het geval van een kleinere casus is het aan te bevelen om een vergelijkingscasus erbij te betrekken. Ik denk dat het voor dit onderzoek een verrijking was geweest. Er zijn meerdere welzijnsinstellingen die deze verandering doormaken en het was interessant geweest om te zien hoe die organisatie het aanpakt.

Met een vergelijkingscasus ernaast waren belemmeringen en kansen beter te lokaliseren. Wat bij de één goed werkt, is wellicht ook interessant voor de ander. Voor dit specifieke onderzoek was er ook een voordeel bij het gebruik van een casus. Het was nu mogelijk om alle aandacht op een casus te richten en daardoor zijn de conclusies ook op maat gesneden voor Stichting Welzijn Plus. Het lijkt interessant om dit onderzoek op kleinere schaal te herhalen met een vergelijking van twee welzijnsinstellingen, ik denk dat daar nog meer relevante conclusies uit zouden komen.

10.3 Werkzaam bij de organisatie

Het laatste discussiepunt van dit onderzoek is de plaats van de onderzoeker. Eerder in dit onderzoek werd al aangegeven dat ik werkzaam ben bij de organisatie uit de casus. Aanvankelijk had ik hier geen problemen mee, dit onderzoek was niet in opdracht van de organisatie, de organisatie was slechts het onderzoeksobject. In de praktijk bleek dit echter niet zo eenvoudig te scheiden. Binnen dit onderzoek heb ik sturing geprobeerd te minimaliseren door een proces te kiezen dat zich buiten mijn eigen afdeling afspeelt. Uiteindelijk kom je er echter achter dat niets zich afzonderlijk van je eigen afdeling afspeelt als je werkt op de afdeling communicatie.

Als werknemer van Stichting Welzijn Plus ben ik me ervan bewust dat dit onderzoek gelezen wordt door mijn werkgever. Dat is positief omdat ik hoop dat ik met dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan succesvolle beleidsprocessen, maar het is ook lastig want dit onderzoek heeft door de aard van het onderwerp (verandering uit noodzaak) ook kritiek op delen van de bedrijfsvoering. Het blijkt moeilijk om voor jezelf te bepalen op welke momenten je wetenschapper bent en wanneer werknemer.

Als wetenschapper voel ik mij verplicht om dingen niet mooier te maken dan ze zijn, de data moet voor zichzelf kunnen spreken en ik ben slechts de spreekbuis. Als medewerker wil ik echter het beste voor mijn organisatie en daarom heb ik bij het schrijven van dit stuk altijd het meest positieve scenario voor ogen gehad. Het resultaat is een onderzoeksrapport waarin ik zeer kritisch ben, maar op een wijze waarbij ik zelf tevreden ben met de afweging tussen wetenschapper en medewerker.

11 Bibliografie

11.1 Literatuur

- Alblas, G. en E. Wijsman**, *Gedrag in organisaties*, 1993, Wolters-Noordhoff, Groningen, eerste druk.
- Arallano-Gault, D.**, 'Transparency reforms in the public sector: beyond the new economics of organization', in: *Organization Studies*, 2011, vol. 32, nr. 8, pp. 1029-1050.
- Baskin, O., J. Hahn, S. Seaman en D. Reines**, 'Perceived effectiveness and implementation of public relations measurement and evaluation tools among European providers and consumers of PR services', in: *Public Relations Review*, 2010, vol. 36, pp. 105-111.
- Bazerman, C.**, 'Discursively structured activities', in: *Mind, Culture, and Activity*, 2009, vol. 4, nr. 4, pp. 296-308.
- Boessenkool, J.**, 'Organisational Culture: A Concept's Strengths and Weaknesses', in: *Deframing Organization Concepts*, 2006, Liber and Copenhagen Business School Press, ed. Hees, B. van en P. Verweel, pp.70-86.
- Bos, M. en J. Mastenbroek**, 'De dynamische vierhoek', in: *Communicatie in organisaties. Cultuur, stijl en leiderschap*, 1998, Alphen aan den Rijn/Diegem: Samson, pp.59-87.
- Cornelissen, J.P., R. Holt en M. Zundel**, 'The role of analogy and metaphor in the framing and legitimation of strategic change', in: *Organization Studies*, 2011, vol. 32, nr. 12, pp. 1701-1716.
- Crijns, J.**, *Een postmoderne kijk op cultuurverandering*, 2008, Open Universiteit Nederland.
- Dam, N. van, en J. Marcus**, 'Management', in: *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management*, 2002, Groningen/Houten, Wolters Noordhoff, pp.243-267.
- Devlin, G.**, 'How to implement a winning strategy', in: *European Management Journal*, 1989, vol. 7, nr. 3, pp. 377-383.
- Diefenbach, T. en J.A.A. Sillince**, 'Formal and informal hierarchy in different types of organization', in: *Organization Studies*, 2011, vol. 32, nr. 11, pp. 1515-1537.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn, M. Kort en M. Van Twist**, 'Project- versus procesmanagement in pps-projecten: welke stijl levert het meeste op?', in: *Bestuurskunde*, 2007, nr. 1, pp. 66-79.

- Fairhurst, G.T. en L. Putnam**, 'Organizations as discursive constructions', in: *Communication Theory*, 2004, vol. 14, nr. 1, pp. 5-26.
- Gunster, B.**, *Ik ben oké jij bent een sukkel*, 2011, A.W. Bruna Uitgevers, Utrecht, tweede druk.
- Haar, M. van der**, 'Beleid in de maatschappelijke werkpraktijk', in: *Bestuurskunde*, 2009, nr. 1, pp. 54-59.
- Hetebrij, M.**, 'Communicatie en macht en Macht in arbeidsorganisaties', in: *Communicatief management. Tussen macht en communicatie*, 2000, Alphen aan de Rijn, Kluwer, pp.19-28, 205-213.
- Hogendoorn, M.**, *Communicatieonderzoek*, 2008, Coutinho, Bussum, vijfde druk.
- Homan, T.**, 'Theoretische verantwoording en conceptueel kader', In: *Organisatiedynamica. Theorie en praktijk van organisatieverandering*, 2005, Den Haag, Sdu Uitgevers bv, pp.333-350.
- Hoogendoorn, B., M. Vos en E. Crijns**, *Schitterend organiseren*, 2007, Den Haag, Sdu Uitgevers bv.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer**, (red). 1993, *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Johansen, W, H.K. Aggerholm en F Frandsen**, 'Entering a new territory: a study of internal crisis management and crisis communication in organizations', in: *Public Relations Review*, 2012, vol. 38, pp. 270-279.
- Johnson, G., S. Prashantham, S.W. Floyd en N. Bourque**, 'The ritualization of strategy workshops', in: *Organization Studies*, 2010, vol. 31. nr. 12, pp. 1589-1618.
- Kerseboom, J.**, 'Leren van evalueren', in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2, pp. 41-46.
- Klingebiel, R. en A. De Meyer**, 'Becoming aware of the unknown: decision making during the implementation of a strategic initiative', in: *Organization Science*, 2012, Published online ahead of print, pp. 1-21.
- Koeleman, H.**, *Interne communicatie als managementinstrument*, 2008, Kluwer, Alphen aan den Rijn, vijfde druk.
- Koot, W.**, 'The New Manager: Idealised Image and Reality', in: *Deframing Organization Concepts*, 2006, Liber and Copenhagen Business School Press, ed. Hees, B van en P. Verweel, pp.106-117.
- Korsten, A.F.A.**, *Inleiding in de bestuurskunde*, 2006, digitaal via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Inleiding%20in%20de%20bestuurskunde.pdf>
- Krogt, P.W.M van der, en C.W. Vroom**, *Organisatie is beweging*, 1995, Lemma, Utrecht, derde druk.

- Labatut, J., F. Aggeri en N. Girard**, 'Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in new practice creation', in: *Organization Studies*, 2012, vol. 33, nr. 1, pp. 39-69.
- Lies, J.**, 'Internal communication as power management in change processes: Study on the possibilities and reality of change communications', in: *Public Relations Review*, 2012, vol. 38, pp. 255-261.
- Michels, A.**, 'Kennis en conflict in beleidsprocessen', in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2, pp. 5-14.
- Michels, W.**, *Communicatie Handboek*, 2010, Noordhoff, Groningen, derde druk.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand en J. Lampel**, *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*, 2007, Scriptum, Schiedam, zesde druk.
- Monge, P. en N. Contractor**, 'Emergence of Communication Networks' in: *Handbook of Organizational Communication*, 1999, Thousand Oaks, Sage.
- Morgan, G.**, *Beelden van organisatie*, 1992, Scriptum Books, Schiedam en Sage Publications, Londen, eerste druk.
- Moussa, K.**, *Meten van organisatiecultuur, kwantitatief en of kwalitatief?*, 2007, Universiteit Rotterdam.
- Olsthoorn, A.J.**, *Een analyse van de beleidsimplementatie 'besluit wijziging AWBZ-aanspraken 2008' bij twee thuiszorgorganisaties*, jaartal onbekend, Universiteit Utrecht.
- Oudenhoven, J.P. van.**, 'Omgaan met culturele diversiteit', in: *Sociale vaardigheden voor leidinggevendenden*, 2006, Bussum: Coutinho, pp.137-150.
- Oude Vrielink, M., T. Schillemans, T. Brandsen en E. van Hout**, 'Horizontale verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs', in: *Bestuurskunde*, 2009, nr. 4., pp. 80-91.
- Parker, M.**, 'Managers in Search of Culture en A Forgotten History of ' Culture'', in: *Organizational Culture and Identity*, 2003, London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage pp. 9-26.
- Riel, C.B.M. van**, *Identiteit en imago*, 1998, Academic Service, Schoonhoven, derde druk.
- Salden, E.**, *Mestreegh Beweeg: Een procesonderzoek naar de tweede pijler gericht op sportstimulering van de sportnota 2004-2012 'Ondernemend en grensverleggend'*, 2009, Utrecht School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.
- Schein, E.**, 'Theories of Leadership and Participation', in: *Organizational Psychology*, 1994, Upper Saddle River, Prentice-Hall, pp.114-139.

- Schruijer, S.**, ‘Organisatiecultuur, interorganisatiele samenwerking en de psychologie van verandering: inzichten en misvattingen’, in: *Business Performance management. Sturen op prestatie en resultaat*, 2008, red.T.Wentink, Amsterdam. Boom Academic, pp.387-398.
- Sillince, J.A.A.**, ‘Organizational context and the discursive construction of organizing’, in: *Management Communication Quarterly*, 2007, vol. 20, nr. 4, pp. 363-394.
- Sinha, P.N., K. Inkson en J.R. Barker**, ‘Committed to a failing strategy: celebrity CEO, intermediaries, media and stakeholders in a co-created drama’, in: *Organization Studies*, 2012, vol. 33, nr. 2, pp. 223-245.
- Span, K., K. Luijkx, J. Schols en R. Schalk**, ‘De regierol van gemeenten nader bekeken’, in: *Bestuurskunde*, 2009, nr. 1, pp. 92-100.
- Spee, A.P., en P. Jarzabkowski**, ‘Strategic planning as communicative process’, in: *Organization Studies*, 2011, vol. 32, nr. 9, pp. 1217-1245.
- Sterk, R. en E. van Kuppenveld**, ‘Organisatie en communicatie’, in: *Organisaties en hun bedrijfscommunicatie*, 2007, Groningen/Houten, Wolters-Noordhoff, pp.15-22.
- Stoter, A.**, *De communicerende organisatie*, 2007, Lemma, Utrecht, tweede druk.
- Vries, J. de**, *Vage plannen, goede resultaten en politiek momentum: een casusonderzoek naar een implementatieproces in de Europese context*, 2009, Universiteit Utrecht.
- Wei, J., W. Zheng en M. Zhang**, ‘Social capital and knowledge transfer: a multi-level analysis’, in: *Human Relations*, 2011, vol. 64, nr. 11, pp. 1401-1423.

11.2 Websites

- [www.Stichting Welzijn Plus.nl](http://www.StichtingWelzijnPlus.nl)
- <http://www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/brochure-welzijn-nieuwe-stijl>
- <http://www.nu.nl/economie/2482457/gemeenten-houden-zicht-icesave-geld.html>
- http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo?ns_campaign=Thema-gezondheid_en_zorg&ro_adgrp=Wet_maatschappelijke_ondersteuning_Wmo&ns_mchannel=sea&ns_source=google&ns_linkname=%2Bwmo&ns_fee=0.00&gclid=CMOEoIqe-7ECFY0mtAod6zAApg
- <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=beleid&lang=nn>

- <http://nl.wikipedia.org/wiki/Beleid>
- <http://www.encyclo.nl/begrip/beleid>
- <http://www.encyclo.nl/begrip/proces>
- <http://www.encie.nl/definitie/Proces>
- <http://phys.org/news74186484.html>
- <http://www.vka.nl/sites/default/files/downloads/Boekje%20beter%20%28be%29sturen%20met%20businesscases.pdf>
- <http://en.wikipedia.org/wiki/Spirograph>
- <http://eng-shady-mohsen.blogspot.nl/2011/07/spirograph.html>
- http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/RU/ru_beleidsbegroting.jsp
- http://nl.wikipedia.org/wiki/Meredith_Belbin
- <http://www.participe.nu/organisatie/verslagen/>
- http://www.werkinwelzijn.nl/vacatures/opbouwwerker_beuningen_fcb-welzijn_rq00013023.aspx
- <https://www.abnamro.nl/nl/prive/overabnamro/werken/vacaturebank.html?content=https%3A%2F%2Fservice.abnamro.nl%2Fnl%2Foverabnamro%2Fwerken%2Fvacaturebank%2Findex.html%3Fkeywords%3D%26CAT1%3DAll%26CAT2%3DAll%26srcsubmit%3D%26statlog%3D1%26ID%3DQ9DFK026203F3VBQB8M68V7BM%26mask%3Dexternewebsite%26LG%3DNL>

12 Bijlagen

- A. Corpusoverzicht
- B. Codeboek