

Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam

Afstudeerscriptie als onderdeel van het doctoraal

**Master of Science in Business Administration**

# **Incommensurabiliteit bij besluitvormingsprocessen**

Maatwerk paradox in het Sociaal Domein van de gemeente Schouwen-Duiveland



Juni, 2016

Joris Buningh, 419360

Coach:  
Dr. Juup Essers

Meelezer:  
Prof. Dr. Lucas Meijs

Op de voorzijde een afbeelding van een munt met een Januskop ([www.zeno.org](http://www.zeno.org)). De keuze hiervoor is drieledig. Janus, een Romeinse god, staat onder andere voor zowel het begin als het einde. In dit geval het einde van twee jaar studie en het begin van een volgende stap in mijn ontwikkeling.

In de legende over zijn leven wordt hij de stichter genoemd van het maatschappelijk leven en van de maatschappij. De context waar dit onderzoek plaatsvindt, het Sociaal Domein, heeft als doel zoveel mogelijk mensen zo normaal mogelijk deel te laten nemen aan deze maatschappij.

Zijn twee hoofden beelden uit dat onderwerpen vaak tegengestelde eigenschappen of karakteristieken bezitten. In deze scriptie wordt duidelijk dat er mensen zijn die vanuit het ene hoofd kijken, vanuit het andere hoofd kijken of beide hoofden zien. Dit kan onbewust of bewust gevolgen hebben. Onbewust kan het gevolg zijn dat je elkaar niet begrijpt, bewust kan het gebruikt worden om individuen of groepen te onderdrukken.

Het auteursrecht van deze master thesis berust bij de auteur. Het gepresenteerde werk is origineel en er zijn geen andere bronnen gebruikt dan waarnaar verwezen wordt in de tekst en die genoemd worden bij de referenties. De inhoud is geheel de verantwoordelijkheid van de auteur. De RSM is slechts verantwoordelijk voor de onderwijskundige begeleiding en aanvaardt in geen enkel opzicht verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Voor u ligt het resultaat van een flinke hoeveelheid lezen, denken en doen. Dit heeft niet alleen geleid tot dit document, de afgelopen twee jaar hebben ook geresulteerd in een persoonlijke ontwikkeling die mijn hoge verwachtingen over deze opleiding nog ruim is overstegen. Niet alleen door de kennis die ik aangereikt heb gekregen, maar juist ook de gesprekken hierover met medestudenten, docenten, collega's, vrienden en familie.

Deze scriptie is bovenal een proeve van bekwaamheid in wetenschappelijk onderzoek. Daarmee is deze geschreven voor mijn coach, meelezer, medestudenten en andere geïnteresseerden van de opleiding Bedrijfskunde, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit. Ook geeft de scriptie inzicht in de wijze waarop, soms wat abstracte, theorieën naar voren komen in de dagelijkse praktijk. Hierdoor is de scriptie ook geschikt voor andere geïnteresseerden, in het bijzonder mijn collega's van de gemeente Schouwen-Duiveland.

Met het afronden van deze scriptie is het einde van mijn opleiding heel dichtbij gekomen. Alleen de verdediging rest nog. En ook al kijk ik erg uit naar het oppakken van alle sociale en sport activiteiten die de afgelopen twee jaar bijna geheel tot stilstand zijn gekomen, ik weet zeker dat ik de studie ook erg ga missen. Tijdens de hele studie, maar zeker tijdens mijn scriptieperiode, heb ik zo vaak genoten van alle kennis, vaardigheden en inzichten die ik heb opgedaan!

Verder wil ik mijn coach Juup en meelezer Lucas hartelijk danken voor de bereidheid om in de soms overvolle agenda's toch ruimte te maken voor goede gesprekken. En als laatste bedank ik mijn familie, vrienden en lieve vriendin voor alle steun tijdens deze intensieve periode.

Ik wens u net zoveel lees en denkplezier toe als ik door deze scriptie heb ervaren en kom er graag met u over in gesprek!

Zowel het bedrijfsleven, de 'third sector' als de (lokale)politiek krijgen in toenemende mate te maken met de opkomende netwerksamenleving. Hierdoor is er, veel meer dan voorheen, interactie tussen organisaties, teams en individuen. Deze verschillende partijen hebben allemaal een eigen referentiekader: eigen normen en waarden, overtuigingen, uitgangspunten of regels om een situatie te beoordelen. Deze referentiekaders zijn incommensurabel, zij hebben geen gemeenschappelijke maat. Toch vindt er dagelijks interactie plaats tussen de verschillende referentiekaders, terwijl juist in concrete situaties de echte waarde van waarden blijkt. Wat gebeurt daar dan dat er toch besluiten genomen kunnen worden? Deze vraag was de aanleiding voor deze scriptie. Het doel van deze scriptie is inzicht te krijgen in de praktische gevolgen van incommensurabiliteit om vervolgens een proces van reflectie op gang te brengen over de gevolgen.

Een omgeving bij uitstek om dit te analyseren zijn de lokale overheden die sinds de decentralisaties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van diverse wetten die vaak samengevat worden met de term 'Sociaal Domein'. Dit onderzoek is gedaan binnen het Sociaal Domein bij de gemeente Schouwen-Duiveland, de organisatie waar ik werk en waar ik goede toegang tot informatie heb. Focus is in dit onderzoek aangebracht door te kijken naar een van de centrale termen van deze organisatie: 'mens centraal'.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*Op welke manier hebben verschillende betekenissen over het uitgangspunt 'mens centraal' invloed gehad tijdens het beleidsvormingsproces in het Sociaal Domein van de gemeente Schouwen-Duiveland?*

Deelvragen hierbij zijn:

- *Op welke manier zit het besluitvormingsproces van het beleid van het Sociaal Domein in de gemeente Schouwen-Duiveland in elkaar?*
- *Welke verschillende betekenissen zijn binnen de organisatie in de verschillende groepen te vinden met betrekking tot 'mens centraal'?*
- *Hoe wordt door de medewerkers omgegaan met incommensurabiliteit?*

Om zowel goed inzicht te krijgen in de betekenis van de term 'mens centraal' als in de uitwerking ervan is gebruik gemaakt van een etnografisch onderzoek met narratieve analyse en discoursanalyse. Voordat hiermee is gestart is eerst een literatuurstudie gedaan om de scope van het onderzoek te bepalen en om meer begrip te hebben tijdens het verzamelen van data. De data zijn verzameld door middel van waarnemingen tijdens mijn werkzaamheden als medewerker van de gemeente Schouwen-Duiveland, door gebruik te maken van documenten en door interviews te houden met verschillende medewerkers uit alle verschillende functies die te maken hebben met de beleidsvorming binnen het Sociaal Domein van de gemeente Schouwen-Duiveland.

Uit de analyse van de data blijkt dat verschillende partijen in het besluitvormingsproces op verschillende momenten en manieren invloed uit kunnen oefenen. Een belangrijk aspect hierbij is dat referentiekaders onvolledig kunnen zijn. Door alternatieven te benoemen kan een keuze ontstaan die daarvoor niet bekend was. Ook informatie (bewust) weghouden beïnvloedt het besluitvormingsproces. Hier zitten zowel positieve als negatieve aspecten aan.

Ook blijkt dat zowel in de betekenis van de term 'mens centraal' als in de uitwerking ervan verschillen zitten. Zo kan het zijn dat de mens gezien wordt als inwoner, medewerker en/of professional. Grofweg zijn er drie varianten te herkennen:

- 'Inwoner vraagt, ambtenaar gaat daarmee aan de slag'
- 'Inwoner vraagt, ambtenaar kijkt of het in de bestaande regels past'
- 'Inwoner zoekt zelf oplossingen, ambtenaar maakt dat mogelijk'

Hierbij is geen verband te ontdekken tussen verschillende functiegroepen en verschillende betekenisgeving.

Medewerkers blijken in geval van conflicten alle copingstrategieën die in de literatuur zijn geïdentificeerd te gebruiken: cycling, firewalls, casuistry, bias, hybridization, incrementalisme en compromising of een combinatie daarvan. In dat geval wordt door leidinggevenden een andere aanpak gehanteerd dan door uitvoerend medewerkers. Conflicten komen voort uit zowel 'gewone' meningsverschillen en als gevolg van incommensurabele waarden.

Daarnaast zijn twee andere aspecten uit de analyse naar voren gekomen. Ten eerste bleek bij de narratieve analyse dat het aanpassen van de kaders waarbinnen professionals moeten werken wel mogelijk is, maar dat daar geen vaste regels voor mogelijk zijn. Dit is alleen te duiden aan de hand van voorbeelden. Bij de discoursanalyse komt een verschil naar voren tussen 'leidinggevenden' en 'medewerkers'. Wanneer functies, taken en verantwoordelijkheden niet duidelijk gemaakt worden en soms met 'medewerkers' ook de leidinggevenden bedoeld worden, geeft deze tweedeling onduidelijkheid in verwachtingen.

Het antwoord op de onderzoeksvraag is gezien het voorgaande afhankelijk vanuit welk referentiekader je naar 'mens centraal' kijkt. Wanneer er uitgegaan wordt van één soort betekenis van de term, blijkt dat deze term weinig invloed gehad te hebben op het beleidsvormingsproces. Wanneer ieder zijn eigen betekenis hanteert is de invloed 100% geweest. Er kan geconcludeerd worden dat niet de regels van de organisatie of de eisen en wensen van inwoners leidend zijn geweest, maar de referentiekaders van personen met macht hebben de uitkomsten van de inzet van de organisatie bepaald.

De vraag is in hoeverre 'mens centraal', en in bredere context de participatiesamenleving, daadwerkelijk haalbaar is. Er zijn namelijk wel degelijk kaders waaraan initiatieven moeten voldoen. Deze kaders kunnen ook beïnvloed worden door individuen/groepen, maar wanneer dit wel en niet kan en waar dat dan aan moet voldoen, kan alleen worden bepaald door mensen met macht. Wanneer deze kaders niet duidelijk zijn dreigt willekeur met als gevolg dat gelijke situaties niet gelijk worden behandeld. Dit leidt tot een spanning tussen reguleren aan de ene kant en maatwerk aan de andere kant, een paradox waar (nog)

geen oplossing voor is. De copingstrategie 'compromising' lijkt de beste strategie aangezien de dunne lijn tussen reguleren en loslaten nog volop in beweging is.

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord .....                                                                                                                             | 2  |
| Samenvatting .....                                                                                                                          | 3  |
| Inhoudsopgave .....                                                                                                                         | 6  |
| Hoofdstuk 1: Inleiding.....                                                                                                                 | 8  |
| Context .....                                                                                                                               | 10 |
| Centrale termen en afbakening .....                                                                                                         | 12 |
| Methodologie .....                                                                                                                          | 13 |
| Kwaliteit van het onderzoek .....                                                                                                           | 15 |
| Conclusie .....                                                                                                                             | 17 |
| Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....                                                                                                        | 18 |
| Besluitvorming .....                                                                                                                        | 18 |
| Beleidsvormingsproces gemeenten en rol van betrokkenen .....                                                                                | 19 |
| Incommensurabiliteit.....                                                                                                                   | 22 |
| Semantische incommensurabiliteit .....                                                                                                      | 22 |
| Axiologische Incommensurabiliteit.....                                                                                                      | 23 |
| Incommensurabiliteit in bedrijfskundig onderzoek .....                                                                                      | 23 |
| Omgaan met conflicterende waarden .....                                                                                                     | 25 |
| Cycling .....                                                                                                                               | 25 |
| Firewalls .....                                                                                                                             | 26 |
| Casuistry .....                                                                                                                             | 26 |
| Bias .....                                                                                                                                  | 26 |
| Hybridization .....                                                                                                                         | 27 |
| Incrementalisme.....                                                                                                                        | 27 |
| Compromising.....                                                                                                                           | 27 |
| Analyse verschillende coping strategieën.....                                                                                               | 28 |
| Macht uitoefenen .....                                                                                                                      | 30 |
| Conclusie .....                                                                                                                             | 33 |
| Hoofdstuk 3: Analyse van de verzamelde data .....                                                                                           | 35 |
| Op welke manier zit het besluitvormingsproces van het beleid van het Sociaal Domein in de gemeente Schouwen-Duiveland in elkaar? .....      | 35 |
| Welke verschillende betekenissen zijn binnen de organisatie in de verschillende groepen te vinden met betrekking tot 'mens centraal'? ..... | 36 |
| Conclusie .....                                                                                                                             | 38 |
| Hoe wordt door de medewerkers omgegaan met incommensurabiliteit? .....                                                                      | 39 |
| Conclusie .....                                                                                                                             | 41 |
| Context aan de hand van voorbeelden en metaforen .....                                                                                      | 42 |
| Conclusie .....                                                                                                                             | 43 |
| Medewerkers en leidinggevenden.....                                                                                                         | 43 |
| Conclusie .....                                                                                                                             | 44 |

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| Hoofdstuk 4 Conclusie .....                             | 46 |
| Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag .....     | 46 |
| Discussie .....                                         | 48 |
| Maatwerk paradox .....                                  | 48 |
| (On)oprecht.....                                        | 50 |
| Betrekken van inwoners.....                             | 50 |
| Aanbevelingen .....                                     | 51 |
| Aanbevelingen voor verder onderzoek .....               | 51 |
| Aanbevelingen voor de gemeente Schouwen-Duiveland ..... | 52 |
| Conclusie .....                                         | 53 |
| Reflectie.....                                          | 54 |
| Literatuur .....                                        | 55 |
| Bijlagen.....                                           | 58 |
| Bijlage 1: Samenwerkingsverbanden (Beleidsmatig) .....  | 59 |
| Bijlage 2: Krachtenveldanalyse eind 2015.....           | 60 |
| Bijlage 3: Copingstrategieën interviews.....            | 61 |



# Hoofdstuk 1: Inleiding

De wereld is aan het veranderen, aldus Gray in zijn boek *The Connected Company* (Gray, 2013). Ontwrichtende technologieën worden sneller geadopteerd door klanten dan dat ondernemingen zich hierop kunnen aanpassen. Van een industrialiseringsfase komen de ontwikkelde economieën steeds meer in een diensteneconomie. Klanten vormen 'network community's' en krijgen een steeds grotere invloed op de bedrijfsvoering van ondernemingen. Direct door de betrokkenheid bij de ontwikkeling en indirect omdat organisaties zich zo moeten organiseren dat deze verscheidenheid een plaats krijgt in de organisatie. Met name aan de randen waar mensen en systemen in direct contact staan met klanten, partners en leveranciers. Om te kunnen overleven moeten organisaties niet langer als machines functioneren, maar als 'lerende organismes die doelbewust de interactie aangaan met hun omgeving en die continu verbeteren op basis van experimenten en feedback'. Gray is niet de enige die deze verandering ziet. Möller en Halinen (Möller & Halinen, 1999) schrijven over fundamentele wijzigingen waarbij traditionele markten snel worden vervangen door netwerken. Er is volgens hen sprake van een nieuw 'netwerk tijdperk'. Borgatti en Foster zien een exponentiële groei in de literatuur over sociale netwerken en spreken zelfs van een nieuw paradigma; het Netwerk Paradigma (Borgatti & Foster, 2003).

Deze beweging vindt niet alleen plaats voor bedrijven en hun klanten. Ook de 'non-profit', 'civil society' en '*économie sociale*', door Brandsen et al. samengevat met de term 'third sector', wordt gekenmerkt door fragmentatie, vaagheid en constante verandering. Waarbij de uitdaging volgens hen ook zit aan de randen van de domeinen, daar waar gebeurtenissen het meest lastig te definiëren zijn en naar voren komt wat écht essentieel is. (Brandsen, Donk, & Putters, 2005)

Ook (lokale) overheden hebben te maken met de opkomende netwerksamenleving. De Boer et al. (de Boer, van Diepen, & Meijs, 2013) geven aan dat de diversiteit waarmee (lokale) overheden te maken krijgen, dusdanig is dat er nauwelijks een gemene deler is aan te wijzen tussen verschillende lokale situaties. Ook al heeft de (lokale) overheid wel een rol in de opkomende netwerksamenleving, de baas van de netwerksamenleving zijn zij niet, zo geven De Boer et al. aan.

Een belangrijk aspect dat bij netwerkorganisaties naar voren komt, is de mate waarin organisaties in staat zijn om met de verschillen tussen deze organisaties om te gaan. Verschillende organisaties en teams, maar ook individuen, hebben verschillende referentiekaders, en die zullen meer en meer met elkaar moeten communiceren. Referentiekaders worden in deze scriptie gedefinieerd als dezelfde normen en waarden, overtuigingen, uitgangspunten of regels om een situatie te beoordelen. Het gaat er dus niet om dat op basis van dezelfde regels er een andere inschatting wordt gemaakt, dat je het 'gewoon' niet met elkaar eens bent, maar dat de referentiekaders dusdanig anders zijn dat zij een ander soort maat hebben en daarmee de situatie anders beoordelen. Dat zij incommensurabel zijn.

Essers schrijft over incommensurabiliteit dat dit een organisatieprobleem bij uitstek is. (Essers, 2006) Organisaties kunnen organiseren tot het moment dat er sprake is van onreduceerbare

incommensurabiliteit. Dat is het moment dat de verschillende partijen elkaar niet meer begrijpen. Tegelijkertijd, zo geeft Essers aan, is organiseren de manier *'waarmee incommensurabiliteit in de praktijk van ons denken en doen bestreden, teruggedrongen of in ieder geval tijdelijk onzichtbaar gemaakt kan worden'*. Het maken van de juiste afwegingen tussen de verschillende referentiekaders is cognitief te complex, geeft emotioneel teveel stress en is sociaal te onhandig om hier effectief mee om te gaan. Maar wat vanuit psychologisch standpunt soms onmogelijk lijkt, gebeurt in de dagelijkse praktijk de hele dag door, mensen maken continu onderdeel uit van deze afwegingen. (Tetlock, 2003) De echte waarde van waarden zal dan ook vooral in concrete situaties naar voren komen, daar waar keuzes gemaakt worden. (Steenhuisen & van Eeten, 2012)

Opvattingen en belangen hebben een ander referentiekader en zijn daarmee incommensurabel. Toch wordt er dagelijks samengewerkt, vindt er onderling communicatie plaats en wordt er uiteindelijk een beslissing genomen. Waar en wanneer gebeurt er dan wat om met de onverenigbaarheid van referentiekaders om te gaan?

De doelstelling van dit onderzoek is te achterhalen wat de praktische gevolgen zijn van incommensurabiliteit bij besluitvormingsprocessen in een omgeving waar veel verschillende referentiekaders met elkaar samenwerken. Vervolgens wordt getracht een proces van reflectie op gang te brengen over deze gevolgen.

Een omgeving bij uitstek om dergelijke vragen te analyseren zijn de recente veranderingen bij lokale overheden. Om dicht bij 'de burger' te kunnen staan, zijn sinds januari 2015 een aantal grote taken vanuit de Rijksoverheid aan hen overgedragen. Zij zijn beter in staat om de interactie aan te gaan met hun omgeving, om in de woorden van Gray te spreken. Een van de plekken bij lokale overheden waar deze decentralisaties veel invloed hebben is binnen het Sociaal Domein. Met het Sociaal Domein wordt meestal bedoeld de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), maar dit kan veel breder gezien worden omdat ook andere afdelingen van gemeenten met het Sociaal Domein te maken krijgen<sup>1</sup>.

Dit geldt ook voor de gemeente Schouwen-Duiveland, waar dit onderzoek plaats vindt. De verschillende professionals die in Schouwen-Duiveland binnen het nieuwe Sociaal Domein werken, hebben niet alleen binnen de eigen organisatie te maken met diverse andere afdelingen en/of specialismen en dus met uiteenlopende belangen, maar nu ook des te meer in de samenwerking binnen het bredere netwerk met andere gemeenten, bedrijven en instellingen.

Om aan de hand van een concreet thema binnen het Sociaal Domein van de gemeente Schouwen-Duiveland onderzoek te kunnen doen naar hoe verschillende, mogelijk incommensurabele, belangen daar

---

<sup>1</sup> Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten die ervoor kiezen aangepaste (belasting)tarieven te hanteren voor evenementen als deze 'sociale cohesie' bevorderen of wordt voor de huur van een sporthal een lager tarief gerekend als het gaat om sport voor gehandicapten. Gemeenten werken voor de uitvoering van deze nieuwe taken samen in gemeente overstijgende netwerken.

in besluitvormingsprocessen hebben gewerkt, kijkt deze scriptie naar hét centrale thema uit de Organisatie Visie van de gemeente: 'mens centraal'. Een van de belangrijke uitgangspunten van de decentralisaties van Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo naar gemeenten was namelijk het principe van zelfredzaamheid van burgers: mensen hebben niet langer standaard recht op bepaalde hulp, maar er wordt veel meer per geval gekeken wat een passende oplossing is.

Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

*Op welke manier hebben verschillende betekenissen over het uitgangspunt 'mens centraal' invloed gehad tijdens het beleidsvormingsproces in het Sociaal Domein van de gemeente Schouwen-Duiveland?*

Deelvragen hierbij zijn:

- *Op welke manier zit het besluitvormingsproces van het beleid van het Sociaal Domein in de gemeente Schouwen-Duiveland in elkaar?*
- *Welke verschillende betekenissen zijn binnen de organisatie in de verschillende groepen te vinden met betrekking tot 'mens centraal'?*
- *Hoe wordt door de medewerkers omgegaan met incommensurabiliteit?*

Deze scriptie is, gebaseerd op Eriksson en Kovalainen (2008), als volgt opgebouwd. Na de inleiding in hoofdstuk 1 volgt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader. Hierin wordt relevante literatuur besproken over besluit- en beleidsvormingsprocessen, incommensurabiliteit, manieren om al dan niet met deze incommensurabiliteit om te gaan en de rol van macht en leiderschap hierin. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de uitkomsten en analyses van het onderzoek beschreven. Als laatste volgen in hoofdstuk 4 de conclusie, aanbevelingen en de reflectie.

## Context

Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen de afdeling Wonen, Werken en Leven (WWL) van de gemeente Schouwen-Duiveland. Deze Zeeuwse gemeente heeft ongeveer 34.000 inwoners verspreid over 17 kernen, met als kleinste kern met nog geen 300 inwoners Serooskerke, en Zierikzee als grootse kern met ruim 11.000 inwoners. Dit alles verspreid over een relatief groot gebied; van oost naar west is het eiland ongeveer 30 km breed.

In 2014 heeft binnen de gemeentelijke organisatie een reorganisatie plaatsgevonden waarbij van tien naar vijf afdelingen is gegaan. Hierbij zijn clusters en taken herschikt en is de afdeling WWL verantwoordelijk geworden voor onder andere de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo. In verband met de decentralisaties van de overheidstaken per januari 2015, waaronder ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet en de extra taken op het gebied van met name de Wmo, is in 2014 gestart met

het programma 'Sociaal Domein'. Het doel van dit programma was om in 2015 klaar te zijn voor de uitvoering van de verschillende wetten. Dit was gezien de beperkte beschikbare tijd al een hele klus. Om dit voor elkaar te krijgen is veel samengewerkt in de regio. De bestaande samenwerking met zes andere Zeeuwse gemeenten op het gebied van de Wmo werd uitgebreid en daarnaast werd een nieuw samenwerkingsverband voor de inkoop van Jeugd gestart. Ook is een nieuwe werkwijze ontwikkeld met een deel van het samenwerkingsverband voor Jeugd. Daarnaast is een belangrijk deel van de ontwikkeling van beleid afhankelijk van andere partijen zoals het Ministerie van VWS, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Sociale Verzekerings Bank (SVB), het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en de (Jeugd)Reclassering. Er is dus alleen voor de beleidsvorming al sprake van veel verschillende partijen. Dit is te zien in bijlage 1.

Begin 2015 wordt duidelijk dat de wetten daadwerkelijk uitgevoerd worden. Er wordt vervolgens gestart met de 'transformatie', de doorontwikkeling van de beleidsdoelen waarbij ondersteuning op een andere manier georganiseerd wordt zodat er enerzijds beter passende zorg komt en anderzijds de bezuinigingsdoelstellingen gehaald worden. Na een moeizame start waarbij het Management Team (MT) te weinig vooruitgang en integraliteit tussen de verschillende domeinen ziet, wordt besloten een externe partij de opdracht te geven de organisatie hierbij te ondersteunen. In juni 2015 wordt gestart met dit traject met als eerste een Strategische Visie te ontwikkelen hoe deze integrale toegang eruit zou kunnen zien. Deze visie wordt in januari 2016 vastgesteld door de raad. In de periode januari tot en met juli 2016 wordt dit in een implementatieplan uitgewerkt.

Naast de reorganisatie en de decentralisaties zijn er nog twee grote projecten binnen de organisatie die momenteel invloed hebben op de afdeling WWL. Als eerst het programma 'Organisatie Visie'. Deze visie is in 2012 opgesteld zodat toekomstige organisatieontwikkelings- en verandertrajecten aan de Strategische Visie verbonden kunnen worden (OV Projectdefinitie, 2012). Nadat deze is opgesteld is er een Uitvoeringsprogramma Organisatie Visie gestart waarin concrete acties zijn benoemd en worden uitgevoerd om de Organisatie Visie uit te voeren (UPOV, 2015). Het andere grote project waar de afdeling mee te maken heeft is het project 'Digitaal voor mekaar' waarin de dienstverlening van de organisatie gedigitaliseerd wordt. Zowel intern als extern is het de bedoeling dat (bijna) alle werkprocessen gedigitaliseerd worden.

Deze veranderingen hebben ook invloed op de huidige personele bezetting. De extra taken maken dat er extra personeel nodig is. Een deel hiervan wordt opgevuld met het verschuiven van interne medewerkers, een ander deel wordt opgevangen door het laten uitvoeren van taken door partners, maar het grootste deel wordt opgevangen door detacheringskrachten. Een enkeling wordt al meteen voor een aantal jaren aangenomen, anderen worden voor een aantal maanden ingehuurd. Besluiten over het in vaste dienst nemen van medewerkers worden uitgesteld tot het moment dat het vanuit het programma 'Sociaal Domein' duidelijk is op welke manier de organisatie de toegang wil regelen. Een van de uitgangspunten is namelijk dat de organisatie zich wil richten op 'beleidsregie' en niet op 'uitvoeringsregie' of 'uitvoering' (Dienstverleningsmodel, 2015) en dit kan invloed hebben op het benodigde aantal fte. Dit heeft praktische gevolgen omdat nieuwe medewerkers steeds opnieuw ingewerkt moeten worden. Daarnaast worden er op deze manier ook steeds nieuwe referentiekaders aan het beleidsvormingsproces toegevoegd.

## Centrale termen en afbakening

In de hierboven beschreven dynamiek waarmee de gemeente Schouwen-Duiveland – de organisatie waar dit onderzoek plaatsvindt – te maken heeft, valt veel te onderzoeken. Om het onderzoek voldoende diepgang te geven is, zoals besproken in de inleiding, een afkadering noodzakelijk. Het eerste kader wordt gevormd doordat er alleen gekeken wordt naar het beleidsvormingsproces voor het Sociaal Domein in de gemeente Schouwen-Duiveland. Een jaar na de invoering van de decentralisaties is nog voldoende bekend over hoe dit proces is verlopen. Bovendien is ondertussen een deel van de uitwerking van de gemaakte keuzes duidelijk. Door mijn functie bij de gemeente Schouwen-Duiveland heb ik een goede toegang tot relevante informatie. Dit is zowel een potentieel voordeel als gevaar, hier kom ik in mijn reflectie op terug. Daarnaast is besloten te kijken naar referentiekaders rondom één uitgangspunt, 'mens centraal'. De reden hiervoor volgt hieronder.

De strategische doelen van de gemeente Schouwen-Duiveland zijn vastgelegd in twee visies: de Strategische Visie en de Organisatie Visie. De Strategische Visie 'Tij van de toekomst' beschrijft wat de gemeente Schouwen-Duiveland wil bereiken. (UPOV, 2015) De Strategische Visie is opgesteld als richtinggevend kader voor een duurzame economische en sociaal evenwichtige toekomst van Schouwen-Duiveland. Hierin wordt een omgevingsanalyse gemaakt, de positie van de gemeente in deze omgeving wordt beschreven en er worden strategische doelen beschreven over de onderwerpen Werken, Wonen en Verblijven. De visie gaat over Schouwen-Duiveland in de periode 2011-2040. (Strategische Visie, 2011).

De Strategische Visie is een leidraad geweest voor de Organisatie Visie (OV, 2013). De Organisatie Visie geeft een antwoord op de vraag: 'hoe zien wij onszelf in de wereld van morgen?'. Het beschrijft *hoe* de organisatie zich moet ontwikkelen om de strategische doelen te bereiken. De visie is opgesteld op basis van verschillende gesprekken met zowel medewerkers als externe betrokkenen en geeft antwoorden op de vragen 'Waarom bestaan wij?', 'Waar gaan we voor?', 'Waar staan we voor?' en 'Waar blinken we in uit?'. In de antwoorden op de vier verschillende vragen kwam een centraal thema naar voren dat in de kern neerkomt op: 'De mens staat centraal in al ons denken en handelen'. (Visieverhaal, 2013)

Bij het opstellen van de Strategische Visie is niet 'mens centraal' maar 'samenwerken' een sleutelbegrip (Strategische Visie, 2011). Ook in de Organisatie Visie wordt 'samenwerken' (indirect) genoemd. Toch is er in dit onderzoek bewust voor gekozen om de focus te leggen op 'mens centraal' in plaats van op 'samenwerken'. Enerzijds omdat het de kern is van de Organisatie Visie (OV, 2013), anderzijds omdat het een belangrijke term is in de visie 'Dienstverlening Sociaal Domein Schouwen Duiveland' (Dienstverleningsmodel, 2015). Dit document is op dit moment leidend bij de veranderingen in het Sociaal Domein. De term 'mens centraal' is een van de uitgangspunten in dit document. Hoewel uitgangspunten niet 'hiërarchisch' zijn opgesteld wordt 'mens centraal' desondanks wel als eerste én vaker in de beleidsontwikkeling genoemd dan 'samenwerken'. Daarnaast bestaat het vermoeden dat er veel verschillende opvattingen zijn over de betekenis 'mens centraal'. Dit verklaart mijn keuze voor de term 'mens centraal'.

Samenvattend: de gemeente Schouwen-Duiveland is een gemeente met relatief weinig inwoners op een relatief groot oppervlak. Er is met name in het Sociaal Domein veel dynamiek in verband met de

decentralisatie van overheidstaken. Samen met interne en externe samenwerkingspartners wordt gekeken hoe huidige en toekomstige vragen vanuit de samenleving het best beantwoord kunnen worden. Daarnaast heeft de organisatie ook te maken met andere grote veranderingen: het digitaliseren van de dienstverlening en de overkoepelende Organisatie Visie. Al deze veranderingen brengen veel nieuwe combinaties van referentiekaders bij elkaar, waarbij het de vraag is of deze referentiekaders in staat zijn de verschillen tussen de referentiekaders te overbruggen. De verwachting is dat aan een belangrijke centrale term als 'mens centraal' verschillende betekenissen worden gegeven. Als dat zo is, dan roept dat de vraag op: waar in de organisatie gebeurt er wat om met deze verschillen om te gaan?

## Methodologie

Tijdens dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de praktische gevolgen van (wetenschappelijke) betekenissen. Het doel hiervan is reflectie op gang te brengen over deze gevolgen. Dit is zoals van den Bersselaar (2011) aangeeft, kenmerkend voor kritische wetenschap. Aangezien kritische wetenschap op zich geen methodologie is (Eriksson & Kovalainen, 2008) wordt voor dit inductieve onderzoek een methodologie gebruikt die vergelijkbaar is met die van Annemarie Mol in haar onderzoek: *The Body Multiple: ontology in medical practice* (Mol, 2002). Een etnografisch onderzoek met narratieve analyse en discoursanalyse. Deze methode geeft inzicht in betekenissen die niet (altijd) expliciet bekend zijn bij betrokkenen. Door als onderzoeker een onderdeel uit te maken van de groep worden de opvattingen van betrokkenen, en het belang van deze opvattingen, duidelijk. Als onderzoeker moet je de taal leren spreken (Easterby-Smith, Thorpe, & Jackson, 2012). Daarnaast heeft een etnografisch onderzoek het voordeel dat er gebruik kan worden gemaakt van waarnemingen, (ethnografische) interviews, documenten en 'field notes' (Eriksson & Kovalainen, 2008). Op deze manier kun je data verzamelen om die in een later stadium te analyseren. De gevoerde interviews met medewerkers met verschillende functies binnen het Sociaal Domein, van uitvoerend medewerkers tot de Wethouder die verantwoordelijk is voor de verschillende wetten in het Sociaal Domein, geven een zo goed mogelijk overzicht van de betekenissen die in deze organisatie aanwezig zijn.

De dataverzameling in deze scriptie is voorafgegaan aan een literatuuronderzoek. Hiervoor zijn twee argumenten. Ten eerste helpt het bij het bepalen van de richting van het etnografisch onderzoek; met behulp van de literatuurstudie is de scope van dit onderzoek bepaald. Daarnaast zorgt theorie voor meer begrip van de waarnemingen (Eriksson & Kovalainen, 2008).

Tijdens dit onderzoek heb ik op drie manieren data verzameld, om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen ten behoeve van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Allereerst door tijdens mijn werkzaamheden als medewerker van de gemeente Schouwen-Duiveland waar te nemen wat er om mij heen gebeurt. Daarnaast door relevante documenten te verzamelen. En als laatste door medewerkers te interviewen. Een overzicht van de waarnemingen, geraadpleegde documenten en de transcripten van de interviews zijn bij mij op te vragen. Hieronder volgt eerst een korte reflectie op elk van de drie methoden van datacollectie.

## Interviews

De interviews zijn gevoerd met mensen die allemaal een andere positie hebben in de beleidsvorming. Dit is bepaald aan de hand van een krachtenveldanalyse van het beleidsvormingsproces binnen de gemeente Schouwen-Duiveland (zie bijlage 2). Uit elke hiërarchisch of functioneel andere positie is iemand geïnterviewd. Door deze verschillende personen te interviewen is het mogelijk een vergelijking te maken tussen functies met een hiërarchisch of functioneel verschil. De interviews waren ongestructureerd, informeel, open en verhalend. Hier heb ik bewust voor gekozen: het was mijn verwachting dat ik op deze manier het meeste inzicht zou krijgen in de betekenisgeving van degenen die ik interviewde. Zij hebben namelijk alle ruimte gehad om onderwerpen aan te dragen die zij belangrijk vinden en deze te illustreren met voorbeelden. De vragen die ik als onderzoeker heb gesteld, hebben ervoor gezorgd dat aan het eind van het interview er in ieder geval ook onderwerpen zijn besproken die in lijn liggen met de onderzoeksvraag. De meeste interviews zijn gedaan aan het eind van de dag wanneer alle collega's weg waren; tijdens een wandeling buiten, in het eigen of juist in andermans kantoor.

De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Vervolgens zijn deze gecodeerd op basis van de deelvragen. Dit is gedaan door alle besproken onderwerpen die een van de deelvragen betrof een kleur (per vraag één kleur) te geven. Ook zijn opvallende patronen en voorbeelden gemarkeerd. De gemarkeerde teksten zijn vervolgens per interview per kleur samengevat, waarbij inhoudelijk gekeken is naar de consistentie van gemarkeerde delen.

## Documenten

Documenten zijn er in overvloed. Specifiek voor het Sociaal Domein zijn er beleidsnota's, verordeningen, beleidsregels, zowel lokaal als regionaal, zowel integraal voor het Sociaal Domein als voor de afzonderlijke wetten. Daarnaast zijn er nog de documenten voor de gehele organisatie zoals de Strategische Visie, de Organisatie Visie en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's. Ook in overige documenten, zoals bij het aangaan van contracten, samenwerkingsverbanden, aanbestedingen of trainingen wordt gesproken over 'mens centraal'. Tijdens het onderzoek heb ik mij beperkt tot de documenten van de Strategische Visie, de Organisatie Visie en de documenten die hebben bijgedragen aan beleidsvorming in het Sociaal Domein. De reden dat ik mij beperkt heb tot deze documenten, is dat tijdens het onderzoek het inzicht kwam dat andere documenten geen totaal ander beeld zouden geven.

## Waarnemingen

Tijdens de onderzoeksperiode heb ik gebruik gemaakt van ongestructureerde participerende waarnemingen. Hier heb ik voor gekozen omdat het een extra manier is om de data uit interviews en documenten te toetsen. Wanneer in een document iets staat geschreven, of tijdens een interview iets wordt gezegd, dan kan met behulp van waarnemingen duidelijk worden of in de praktijk ook daadwerkelijk zo wordt gehandeld. Omdat dit niet de belangrijkste wijze van dataverzameling in dit onderzoek is, heb ik ervoor gekozen om niet aan de hand van observatieschema's te werken; dit zou in verhouding tot de opbrengst te tijdrovend zijn geweest. Bovendien zou dit door mijn dubbele functie, van onderzoeker en medewerker, ook praktisch lastiger zijn geweest. De waarnemingen die ik gedaan heb, heb ik direct voorzien van een eerste reflectie. Daarna heb ik deze verder uitgewerkt en op onderwerp en datum gecategoriseerd.

## Kwaliteit van het onderzoek

De kwaliteit van kwalitatief onderzoek wordt vaak beoordeeld aan de hand van onder andere de volgende drie criteria: deugdelijkheid, authenticiteit en reflexiviteit (Guba & Lincoln, 1994). Aan de hand van deze criteria volgt hieronder een reflectie op de kwaliteit van dit onderzoek.

### Deugdelijkheid

**Geloofwaardigheid** van een onderzoek uit zich met name in herkenbaarheid voor betrokkenen. In dit onderzoek zijn de data uit de documenten, uit de interviews met betrokkenen en de waarnemingen aan elkaar getoetst. Daar waar verschillen optraden ben ik een gesprek aangegaan met betrokkene om te vragen hoe ik deze verschillen moest duiden. In deze gesprekken heb ik ook mijn waarnemingen besproken. Bij ongestructureerde waarnemingen zoals ik die heb gebruikt, kan namelijk sprake zijn van onjuiste interpretaties, en de bias van de onderzoeker kan ervoor zorgen dat bepaalde waarnemingen vaker gedaan worden en andere onderwerpen niet worden waargenomen. Daarnaast heb ik de data die uit de interviews zijn verkregen door betrokkenen na laten lezen.

Een ander element van deugdelijkheid is **degelijkheid**, ook wel de traceerbaarheid van het onderzoek. De data van dit onderzoek kunnen gecontroleerd worden aan de hand van de opgenomen en getranscribeerde interviews, de documenten van de gemeente Schouwen Duiveland en de uitgewerkte waarnemingen. Bij het theoretisch kader is vanzelfsprekend gebruik gemaakt van nauwkeurige bronvermeldingen.

De **reproduceerbaarheid** van precies dit onderzoek wordt verlaagd door de interventies die gemerkt en ongemerkt plaats hebben gevonden tijdens en na dit onderzoek. Een onderzoek met vergelijkbare methodiek en naar een vergelijkbaar uitgangspunt als de 'mens centraal' bij een andere gemeente is mogelijk, ware het niet dat de uitkomsten door het belang van de context (andere politieke samenstelling gemeenteraad, organisatiecultuur en -structuur, andere netwerkpartners) niet op één op één vergelijkbaar zullen zijn.

De **overdraagbaarheid** van dit onderzoek naar verwante contexten is afhankelijk van het abstractieniveau waarop je kijkt. Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is zo specifiek voor deze gemeente en afhankelijk van zoveel context, dat deze niet overdraagbaar is. De inzichten die het onderzoek daarnaast op een abstract niveau heeft opgeleverd zijn echter wel degelijk overdraagbaar naar andere contexten. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft immers te maken met vergelijkbare ontwikkelingen als andere gemeenten en de samenleving als geheel. Bovendien heb ik er uiteindelijk voor gekozen om in dit onderzoek meer onderwerpen te behandelen dan strikt noodzakelijk was voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Ook daarmee hoop ik dat ik de uitkomsten en de impact van dit onderzoek in een bredere context heb kunnen plaatsen.

### Authenticiteit

Een van de elementen van authenticiteit is **eerlijkheid**, zodat alle relevante perspectieven aan bod komen. Zoals hierboven reeds beschreven zijn aan de hand van een krachtenveldanalyse medewerkers uit elke relevante hiërarchische of functionele positie geïnterviewd. Ook heb ik hen gevraagd naar medewerkers



die een totaal ander beeld hebben dan zichzelf: dit leidde tot twee aanvullende namen van medewerkers die ik vervolgens ook heb gesproken. Een andere methode die ik heb gebruikt om zo eerlijk en 'objectief' mogelijk te zijn is dat ik, voordat ik met medewerkers in gesprek ben gegaan, goed duidelijk heb gemaakt dat ik het gesprek voerde in de rol van onderzoeker en niet als collega. Dit was echter niet altijd mogelijk, veel waarnemingen of 'wandelgang' gesprekken hebben als 'collega' plaatsgevonden. Het had zowel mijn functie als werknemer als mijn functie van onderzoeker geen goed gedaan het gesprek eerst te stoppen, duidelijk te maken dat ik een onderzoeker ben en vervolgens het gesprek te vervolgen. Data die ik niet heb kunnen toetsen zijn alleen gebruikt ter illustratie, en niet om conclusies uit te trekken.

Het aanzetten tot leerprocessen en verandering geeft een **leereffect**; dit is een ander element van authenticiteit. Ik heb gemerkt dat dit onderzoek heeft geleid tot continue interventies in het werkproces. Een voorbeeld hiervan is dat ik vragen stelde waar medewerkers na een gesprek mee aan de slag zijn gegaan, waarbij ze dat normaal gesproken niet zouden hebben gedaan. Een ander voorbeeld is dat er nu vaker dan voorheen gesprekken zijn over de betekenis van termen. 'Begrijpen we elkaar wel?'. 'Hebben we het nu wel over hetzelfde?'. Hierdoor wordt direct aangezet tot leerprocessen die weer leiden tot veranderingen. Dit maakt de triangulatie van data overigens wel moeilijker aangezien betekenissen van personen gedurende de onderzoeksperiode kunnen wijzigen.

### Reflexiviteit

Een laatste criterium om de kwaliteit van onderzoek te beoordelen is de mate waarin de onderzoeker in staat is op zijn eigen aandeel in en invloed op het onderzoeksproces en de bevindingen te **reflecteren**. Hieronder volgt mijn reflectie op mijn aandeel in het onderzoek.

Voordat ik gestart was met het onderzoek was het eigenlijk al mislukt. Incommensurabiliteit erkennen maakt het onmogelijk vanuit andere standpunten te schrijven. Dit maakt mij bevooroordeeld in mijn opvattingen en in mijn observaties. Hier staat tegenover dat ik deze bevooroordeeldheid niet had kunnen voorkomen. Door incommensurabiliteit niet te erkennen ben je ook al bevooroordeeld. Het onderwerp, de methodologie en natuurlijk het referentiekader van de onderzoeker hebben enorme invloed op de uitgangspunten – en daarmee op de uitkomst – van het onderzoek.

Een algemeen probleem van etnografische studies is dat zodra je beschrijft wat je ziet, dit altijd 'gekleurd' is met je eigen mening en dat er geen neutraliteit bestaat (Madison, 2005). Dit probleem is er natuurlijk niet alleen bij etnografische studies. Het definiëren van wat en waarom een goede onderzoeksvraag is, geeft al de 'kleur' van de onderzoeker weer. Wat voor de ene onderzoeker vanzelfsprekend is, of een 'goed functionerende omgeving' kan voor een andere onderzoeker de 'kern van het probleem' zijn. Ook de bronnen die een onderzoeker wel – maar zeker ook niet – raadpleegt, de methodologie die wordt gehanteerd en de interpretatie van de gegevens, zijn in elk onderzoek gekleurd. Dit onderzoek is 'gekleurd' door de opvatting dat er meerdere referentiekaders bestaan, een postmoderne opvatting. Daarnaast ga ik ervan uit dat communicatie tussen verschillende referentiekaders niet 'zomaar' en zonder verlies van inhoud kan plaatsvinden; dat referentiekaders incommensurabel zijn.

Doordat ik in de gemeente Schouwen-Duiveland werkzaam ben, heb ik goede toegang tot veel informatie en ben ik in staat snel dezelfde 'taal' te spreken als degene die ik spreek en zoals die wordt gebruikt in de documenten die ik lees en bij de observaties die ik doe. Tegelijkertijd is dit een nadeel, want ik geef zelf ook betekenissen aan situaties of termen. Ook hiërarchische verschillen in functie kunnen van invloed zijn. Het voordeel van onderzoek doen in de organisatie waar je werkt is dat collega's op een gegeven moment wel wisten waar ik mee bezig was. Daardoor kon ik sneller tot de kern doorvragen en was het toetsen of een interpretatie van mij ook gelijk was aan de bedoeling van degene die de uitspraak deed gemakkelijker.

Tijdens het onderzoek is mij opgevallen hoe groot de invloed van de onderzoeker is. Als ik vragen te specifiek stelde kreeg ik al snel veel invloed op de antwoorden. Op het moment dat ik de vragen te open liet kwam er een verhaal dat niet paste bij de onderzoeksvraag. Een balans tussen beide ging de ene keer beter dan de andere keer.

## **Conclusie**

Ondanks de limitaties van deze methodiek en de 'kleuring' die ik als onderzoeker aan deze scriptie geef, lijkt deze methodiek het meest passend bij de aard van dit onderzoek. Betekenisgeving en dynamiek zijn niet of nauwelijks met een puur kwantitatieve aanpak te duiden. Er is getracht te voorkomen dat, al dan niet bewust, de geïnterviewden wenselijke antwoorden gaven die niet in overeenstemming zijn met de dagelijkse praktijk. Of dit daadwerkelijk het beoogde effect heeft gehad is lastig te beoordelen, aangezien je niet weet wat de uitkomsten zouden zijn geweest bij een andere methodologie met gestructureerde en gestandaardiseerde vragen. Gebleken is dat deze methodologie als voordeel heeft dat antwoorden in een context geplaatst kunnen worden; dat was niet gelukt bij een methodologie met bijvoorbeeld voornamelijk gestructureerde interviews, dan had je veel context gemist.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Dit hoofdstuk behandelt de relevante literatuur voor dit onderzoek. Eerst wordt kort stilgestaan bij theorieën over besluitvormingsprocessen. Daarna wordt dit verder uitgewerkt aan de hand van het beleidsvormingsproces bij gemeenten. Vervolgens wordt dieper ingegaan op incommensurabiliteit, de (on)mogelijkheden om daar in de praktijk mee om te gaan en het uitoefenen van macht.

### Besluitvorming

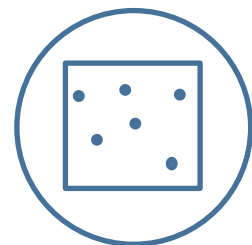
In groepsprocessen is er altijd een prominente plek voor het nemen van besluiten. Dit vindt formeel of informeel plaats. Het boek 'Skill Sheets' (van Tulder, 2013) beschrijft onder andere het belang van draagvlak bij het nemen van beslissingen, zodat iedereen zich achteraf in een beslissing kan vinden. Hiervoor dienen verschillende stappen gezet te worden in het besluitvormingsproces over een bepaald onderwerp:

1. (H)erkennen en definiëren van het probleem
2. Verzamelen van oplossingen
3. Scenario's maken
4. Selecteren van een scenario en implementatie
5. Evaluatie van de implementatie

Wanneer deze stappen doorlopen zijn, worden de stappen opnieuw doorlopen. Ditmaal met een groter draagvlak onder de groepsleden en minder ad-hoc beslissingen.

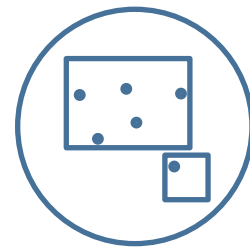
Er zijn verschillende manieren om een besluit te nemen: op basis van unanimititeit, consensus, sociocratisch (alternatief op consensus waarbij niemand een significant argument heeft tegen het besluit), meerderheid, gedelegeerd. Hierop zijn alternatieven te bedenken waarbij het belangrijkste verschil hem zit in voor hoeveel procent de stem van een persoon of groep meetelt in het eindoordeel. (van Tulder, 2013) Er wordt hierbij geen aandacht besteed aan de mogelijkheid van incommensurabiliteit. Daarmee lijkt het erop dat van Tulder ervan uitgaat dat groepsleden een gelijk referentiekader hebben.

Een situatie waarbij elk groepslid hetzelfde referentiekader hanteert is door mij schematisch weergegeven in figuur 1, waarbij de cirkel de groep weergeeft, de punten individuen zijn en het vierkant het referentiekader is waarlangs individuele opvattingen worden beoordeeld. In dit geval hanteren de individuen dus allen hetzelfde referentiekader. Ditzelfde referentiekader wil niet zeggen dat elk individu dezelfde mening heeft, maar dat ieder dezelfde 'maat' hanteert om een gebeurtenis te beoordelen. Dit kun je ook zien als het hebben van dezelfde normen en waarden, overtuigingen, uitgangspunten of regels om een situatie te beoordelen. Daarmee is het dus mogelijk om een gebeurtenis op een gelijksoortige manier te beoordelen. Naast deze variant van Van Tulder, zijn er echter ook andere situaties denkbaar.



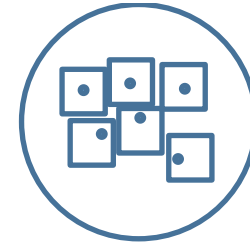
Figuur 1: gelijk referentiekader

Bijvoorbeeld wanneer je ervan uitgaat dat individuen niet alleen andere opvattingen binnen hetzelfde referentiekader kunnen hebben, maar dat er ook verschillende referentiekaders binnen een groep aanwezig kunnen zijn. Dit is door mij weergegeven in figuur 2. Er is dan nog steeds een dominant referentiekader. Het is waarschijnlijk dat dit dominante kader ook gehanteerd wordt bij het nemen van besluiten. Dit is echter niet noodzakelijk.



Figuur 3: één dominant referentiekader

Wanneer dit nog verder doorgevoerd wordt krijg je de situatie dat iedereen zijn eigen referentiekader heeft, zie figuur 3. Ook dan is het niet uitgesloten dat een groep in staat is een besluit te nemen. Op basis van welk referentiekader deze oplossing gezocht wordt, kan heel verschillend zijn. Hierop wordt in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk terug gekomen.



Figuur 2: ieder een ander referentiekader

Van Tulder geeft aan dat er in groepen vaak 'natuurlijke leiders' aanwezig zijn die in het begin keuzes maken. Hiermee gaat hij er impliciet toch vanuit dat niet iedereen hetzelfde referentiekader hanteert. Het is dan belangrijk om alle groepsleden te betrekken om later in het proces voldoende draagvlak te behouden. Met andere woorden: één van de referentiekaders wordt gehanteerd om een proces te starten zodat alle verschillende referentiekaders voldoende ruimte hebben in het vervolgproces.

Waar van Tulder geen aandacht aan besteedt, zijn de mogelijke gevolgen van het hebben van verschillende referentiekaders (figuur 2 en 3). Wanneer een groepslid een ander referentiekader heeft, een andere maat waarop dingen worden beoordeeld, dan is de kans groot dat groepsleden het al bij stap 1 (het bepalen van het probleem) oneens zijn. Bij besluitvormingsprocessen brengt dat twee belangrijke vragen naar voren. Als eerste een 'technische' vraag over de mogelijkheid om tussen deze referentiekaders te kunnen communiceren. Daarnaast een 'praktische' vraag over welk referentiekader uiteindelijk de beslissing neemt.

Voordat hier verder op ingegaan wordt, beschrijft de volgende paragraaf eerst de manier waarop besluiten binnen een gemeente uiteindelijk leiden tot beleid. Dit beleid kan gezien worden als het algemeen geldende referentiekader dat vervolgens gebruikt wordt om dagelijkse beslissingen op te baseren.

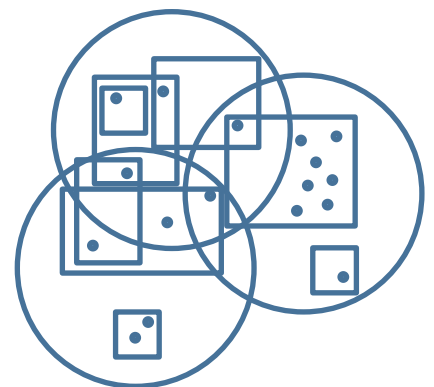
## Beleidsvormingsproces gemeenten en rol van betrokkenen

Eens per vier jaar worden de raadsleden direct door de inwoners gekozen door middel van verkiezingen. Vervolgens wordt er een coalitie gevormd door een aantal politieke partijen die het met elkaar eens zijn en een meerderheid vormen in de gemeenteraad. Zij stellen een coalitieakkoord en collegeprogramma op en leveren de wethouders. De wethouders en burgemeester hebben elk hun eigen portefeuille met verschillende onderwerpen. Vervolgens gaan de portefeuillehouders met hun ambtenaren aan de slag om de plannen uit het coalitieakkoord en het collegeprogramma uit te voeren. Dit is schematisch weergegeven in figuur 4.



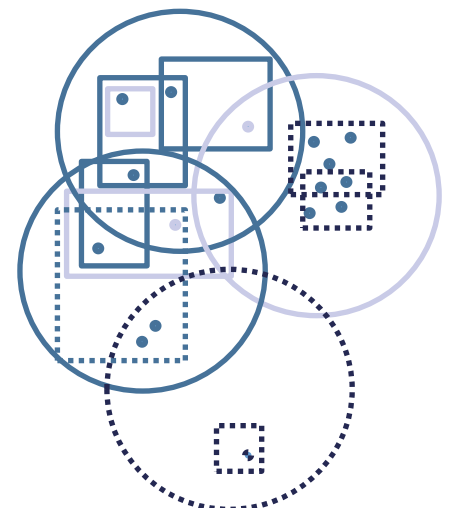
Figuur 4: schematisch overzicht beleidsvormingsproces (Gemeentelijke Website Gooise Meren, 2016)

Inwoners kunnen op verschillende momenten in dit proces betrokken worden. Allereerst zijn zij natuurlijk betrokken bij de verkiezing van de raadsleden. Deze raadsleden kunnen vervolgens hun kiezers betrekken bij het vormen van het coalitieakkoord en het collegeprogramma. Ook kunnen inwoners via de raadsleden invloed uitoefenen in de rest van het beleidsvormingsproces door bijvoorbeeld agendapunten voor raadsvergaderingen aan te dragen of advies te geven op raadsvoorstellen. Daarnaast kunnen inwoners betrokken worden bij het daadwerkelijk ontwikkelen van beleid. Gemeentebestuurders gaan hiervoor in gesprek met betrokkenen of vertegenwoordigers van betrokkenen om ideeën op te halen of plannen te bespreken. Deze verschillende groepen en coalities interacteren met elkaar en dit heb ik schematisch weergegeven in figuur 5. Het wordt hier zichtbaar dat individuen en groepen op hetzelfde moment te maken kunnen hebben met verschillende referentiekaders.



Figuur 5: Interactie tussen verschillende groepen

Het beleidsvormingsproces zoals hierboven schematisch weergegeven, kent veel dynamiek en wordt niet altijd op deze manier uitgevoerd. Zo kunnen wetten die door de landelijke politiek worden ingevoerd invloed hebben op het coalitieakkoord en het collegeprogramma, de agenda kan sterk beïnvloed worden door gebeurtenissen in de samenleving, inwoners die via Social Media hun mening geven hebben invloed en de manier waarop gemeentebestuurders informatie verzamelen kan sterk verschillen van onderwerp tot onderwerp. Voorbeelden hiervan komen terug bij de uitwerking van de observaties en de gesprekken die zijn gevoerd. Schematisch wordt deze dynamiek weergegeven in figuur 6 waar groepen, referentiekaders en individuen aangepast worden, ontstaan en verdwijnen.



Figuur 6: dynamiek in beleidsvormingsproces

Over de rol van burgers binnen het openbaar bestuur wordt steeds anders gedacht. In het denken over burgerparticipatie zijn verschillende generaties te herkennen:

Eerste generatie burgerparticipatie:

Bij de eerste generatie burgerparticipatie in de jaren 70 is de inspraak van burgers bij plannen van (meestal) de overheid het meest belangrijk. Burgers mogen een mening geven, maar het initiatief ligt bij het bestuur. Burgerparticipatie is hier eenrichtingsverkeer.

Tweede generatie burgerparticipatie:

Bij de tweede generatie burgerparticipatie in de jaren 80 en 90 komt er overleg tussen beleidsmakers, uitvoerders en burgers. Het initiatief blijft bij het bestuur, maar burgers (en maatschappelijke organisaties en bedrijven) gaan meedenken bij de formulering en aanpak van problemen.

Derde generatie burgerparticipatie:

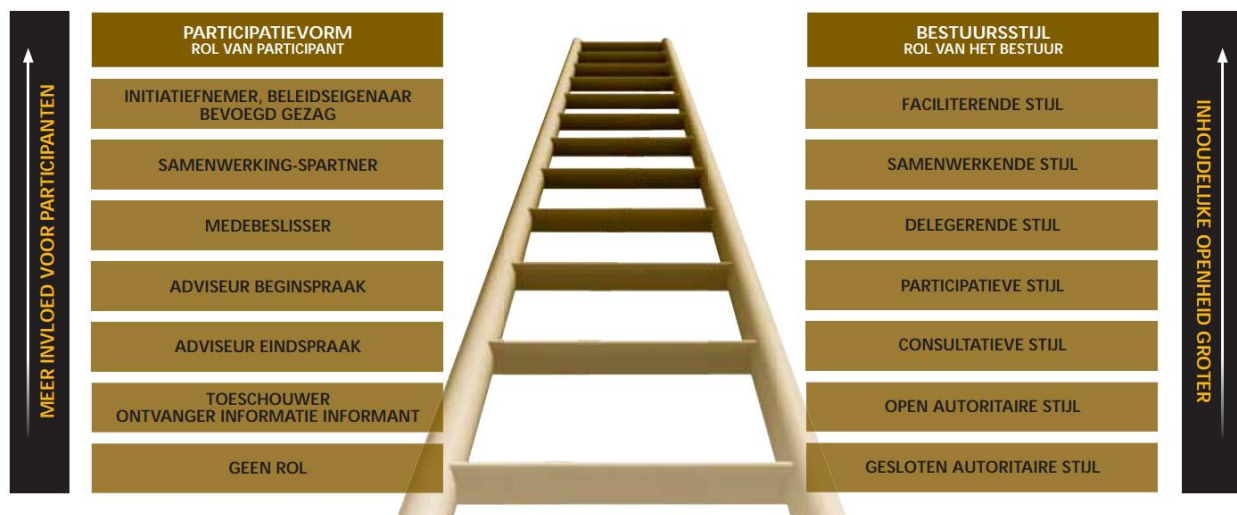
Tijdens de derde generatie burgerparticipatie vanaf 2000 komt het initiatief meer bij burgers te liggen.

Zo spreekt men niet meer van burgerparticipatie maar van overheidsparticipatie bij burgerinitiatief.

Vraagstukken waar overheidsbeleid op gericht zou moeten zijn worden in co-creatie bepaald, evenals de oplossingen daarvoor. Alle betrokken partijen leveren van het begin af aan een gelijkwaardige rol. Dit is de werkwijze die past bij de transformatie die het gevolg is van de transitie naar een participatiesamenleving.

Vierde generatie burgerparticipatie:

Rond 2010 worden de contouren van de vierde generatie burgerparticipatie zichtbaar. Hierbij krijgt de burger meer verantwoordelijkheden. Deze generatie wordt het Burger Bestuur genoemd (Samenlevingsopbouw, 2016) (ZonMW, 2016) (Binnenlandsbestuur, 2010). Dit wordt ook weergegeven in de vaak gebruikte participatieladder van Partners en Propper (zie figuur 7) waarbij het zo is dat hoe hoger op de ladder, hoe groter de invloed voor participanten en hoe groter de inhoudelijke openheid van het (openbaar) bestuur.



Figuur 7 Participatieladder (<http://www.partnersenpropper.nl/>)

Deze verschuiving van de invloed van participanten is interessant. Wat gebeurt er als voor een onderwerp het referentiekader van de participanten niet past bij het referentiekader van de bestuursstijl? Met andere woorden, wat als inwoners een onderwerp niet geschikt vinden om over mee te denken, terwijl de bestuursstijl die wordt toegepast dit wel vraagt? Of andersom, wat als participanten graag meedenken maar een autoritaire bestuursstijl wordt toegepast? De vraag hierbij is wie hier beslist welke bestuursstijl wordt toegepast en op basis waarvan dat wordt bepaald.

Zoals in de inleiding besproken, zijn incommensurabiliteit en organiseren (en daarmee keuzes maken) nauw met elkaar verbonden. Incommensurabiliteit wordt in deze scriptie gedefinieerd als referentiekaders die niet gebaseerd zijn op dezelfde regels, die niet dezelfde maat hebben. Raz (1986) omschrijft incommensurabiliteit voornamelijk aan de hand van waarden en geeft aan dat er bij incommensurabiliteit zwaarwegende en zeer verschillende argumenten zijn voor elke waarde. Er is geen gebrek, maar een overvloed aan goede redenen om te kiezen, waardoor men vrij is om te kiezen. Hij omschrijft incommensurabiliteit als:

*Twee keuzeopties A en B zijn incommensurabel als het noch waar is dat de een beter is dan de ander noch dat ze gelijkwaardig zijn.*

Het gaat er dus om dat er bij een keuze uit twee opties geen verhouding is van beide waarden ten opzichte van elkaar en dat er tegelijkertijd goede argumenten zijn voor beide waarden. Een keuze is daarmee nog niet onverschillig, er is sprake van onvermijdelijk en oncompenseerbaar verlies. Het gaat dus niet over irrationaliteit, maar over rationeel gemotiveerde onbeslisbaarheid. (Essers, 2006) Er zijn verschillende vormen van incommensurabiliteit. In deze paragraaf worden twee hiervan besproken. Daarna volgt een ander perspectief op incommensurabiliteit.

### Semantische incommensurabiliteit

Bij semantische incommensurabiliteit gaat het over het ontbreken van een gelijke maat die aan de betekenis van begrippen wordt gegeven. Het gaat hierbij dus om de vertaling van hetgeen bedoeld wordt naar een begrip, en om welk begrip gebruikt wordt om hetgeen bedoeld wordt te duiden. Hierbij is een onderscheid te maken in verwijzingen naar natuurlijke soorten en verwijzingen naar theoretische situaties. Bij natuurlijke soorten wordt verwezen naar een substantie, bij theoretische situaties wordt verwezen naar situaties waarbij een initiële beschrijving en identificatiecriteria noodzakelijk zijn om de situatie te herkennen. (Essers, 2006) Bij een natuurlijke soort kan dit bijvoorbeeld gaan over de zon; welk begrip hier ook voor wordt gebruikt, het 'ding' zelf verandert daardoor niet. Een voorbeeld van een theoretische situatie is 'het Sociaal Domein'; gemeenten spreken bij de uitvoering van de geclusterde Jeugdwet, Wmo en participatiewet over 'het Sociaal Domein'. Als een organisatie besluit bijvoorbeeld ook de Parkeerwet door dezelfde mensen uit te laten voeren, behoort deze niet ook opeens tot het Sociaal Domein.

Deze onvergelykbaarheid is dus van belang wanneer verschillende referentiekaders met elkaar in gesprek gaan. In hoeverre zijn de betrokkenen zich ervan bewust dat zij verschillende termen gebruiken terwijl zij naar hetzelfde verwijzen? Of gebruiken zij dezelfde woorden en hebben die een verschillende betekenis? Het is mogelijk om uitspraken vanuit het andere referentiekader te begrijpen; hiervoor is echter geen eenduidige vertaling mogelijk. Door de betekenis te interpreteren, een hypothese te maken en deze te toetsen kan voor deze specifieke term begrip ontstaan zodat vertaling mogelijk is. Dit zal nooit een volledig gelijke taal geven en het zal contextgebonden zijn.

## Axiologische Incommensurabiliteit

Bij axiologische incommensurabiliteit gaat het over de onvergelykbaarheid van waarden. Een referentiekader is altijd gebaseerd op waarden. Op het moment dat een ander referentiekader andere waarden hanteert, is het niet mogelijk om aan te geven welk referentiekader 'beter', 'vollediger', etc. is, omdat de waarden waarmee de referentiekaders onderbouwd worden anders zijn. Een voorbeeld hierbij dat later in deze scriptie terug zal komen is het antwoord op de vraag 'Wat is klantvriendelijkheid?'. Voor de ene persoon is dit altijd binnen kunnen stappen in het gemeentehuis wanneer je wilt, voor de ander is dit dat voor elk contact een afspraak gemaakt moet worden zodat alles voor het gesprek goed is voorbereid. Er is geen 'universele' maat waarlangs beide opvattingen gelegd kunnen worden om een geldigheidsuitspraak te kunnen doen; de waarden op basis waarvan deze uitspraken zijn gedaan zijn incommensurabel. Op het moment dat er sprake is van een conflict is het dus belangrijk om naar de onderliggende waarden te kijken als men op zoek gaat naar wederzijds begrip.

De waarden zijn gebaseerd op verschillen in legitimiteit, prioriteit en toepassing. Een ogenschijnlijk gelijke beslissing heeft daarmee niet altijd dezelfde uitwerking. Mensen zijn gevoelig voor de motieven die aan beslissingen ten grondslag liggen. Daarnaast kunnen dezelfde soort beslissingen in een andere context een andere symbolische waarde krijgen. De onmogelijkheid van het vergelijken van de mate waarin opties slecht zijn, wil niet zeggen dat beide opties (groveweg) vergelijkbaar zijn. (Essers, 2006)

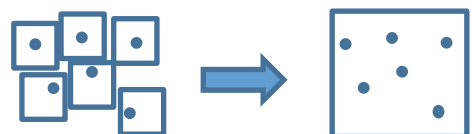
Dit komt ook naar voren wanneer er bij een conflict geen keuze lijkt. Het is dan mogelijk dat er toch morele keuzes naar voren komen. Incommensurabiliteit laat dan zien dat het mogelijk is kwaad te doen zonder de mogelijkheid een betere optie te kiezen. (Essers, 2006)

## Incommensurabiliteit in bedrijfskundig onderzoek

Binnen de Bedrijfskunde wordt sinds de publicatie van Burrell en Morgan (Burrell & Morgan, 1979) veel onderzoek gedaan naar de invloed van de meta-theoretische opvattingen van de onderzoekers. Deze 'Paradigm War' is tegenwoordig, zo'n veertig jaar later, nog niet voorbij (Shepherd & Challenger, 2013). Essers herkent in zijn onderzoek drie overkoepelende standpunten op basis waarvan wetenschappers naar incommensurabiliteit van paradigma's kijken (Essers, 2006). Hieronder wordt kort beschreven hoe men binnen deze perspectieven naar de verenigbaarheid kijkt.

- **Integrationisme**

Paradigma's kunnen en moeten met elkaar verenigd worden; wederzijdse uitsluiting (apartheid voor paradigma's) zaait verdeeldheid en is slecht voor de ontwikkeling van het vak (eenheid van taal en methode). Dit is door mij weergegeven in figuur 8.

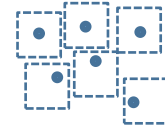


Figuur 8: Integrationisme



- **Pluralisme**

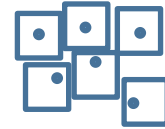
Inhoudelijke diversiteit van paradigma's is onontkoombaar, maar hoeft niet tot (sociale, communicatieve) uitsluiting te leiden; communicatie en wederzijdse toenadering zijn altijd mogelijk (onpartijdige bemiddeling). Dit is door mij weergegeven in figuur 9.



Figuur 9: Pluralisme

- **Isolationisme**

Paradigma's kunnen en mogen niet tot elkaar gereduceerd worden; incommensurabiliteit is onontkoombaar en leidt tot wederzijdse uitsluiting van paradigma's (bemiddeling van verschil is altijd partijdig en repressief). Dit is door mij weergegeven in figuur 10.



Figuur 10: Isolationisme

Het belang van het bestaan van deze perspectieven van mensen is dat het laat zien dat bij conflicterende waarden, de opvattingen van betrokkenen de (on)mogelijkheden bepalen van een oplossing. Een intergrationist zal bijvoorbeeld over conflicterende waarden discussiëren om tot één referentiekader te komen, terwijl een isolationist een gesprek voert en er achter zal komen dat er verschillen zijn die waarschijnlijk ook onoverbrugbaar zijn. Hierbij wordt er echter impliciet vanuit gegaan dat het referentiekader van betrokkenen volledig en intern consistent is.

Het is echter zeer de vraag of dit ook daadwerkelijk het geval is. Een oorzaak waardoor referentiekaders niet volledig en intern consistent zouden kunnen zijn, is dat betrokkenen een gebrek aan reflectie hebben, rechtvaardigingen ontwijken en weigeren om intellectuele capaciteiten in te zetten anders dan op kortzichtige manieren. Alvesson en Spicer (2012) hebben het hierbij over 'functional stupidity'. Ook Roberts (2012) herkent verschillende vormen van onwetendheid en definieert ze als volgt:

- Onwetendheid die voortkomt uit de afwezigheid van kennis: unknown unknowns, known unknowns
- Onwetendheid over kennis: knowable known unknowns, unknown knowns and errors
- Onwetendheid door onderdrukking van kennis: taboos, denials, secrecy and privacy

Het gaat daarbij niet alleen om cognitieve capaciteiten, maar ook of betrokkenen gemotiveerd zijn om deze cognitieve capaciteiten in te zetten. Daarnaast spelen emotionele aspecten mee bij het al dan niet onderdrukken van kennis. Ook het achterhouden of delen van kennis door andere betrokkenen kan invloed hebben op de keuzes die gemaakt worden (Raz, 1986).

Onwetendheid hoeft niet negatief te zijn en iets dat 'weggeorganiseerd' dient te worden door leren en kennisproductie. Onwetendheid kan ook heel zinvol zijn bij het behouden van stabiliteit, bij het valoriseren van kennis, het stimuleren van innovatie en bij relaties met klanten en toeleveranciers (Roberts, 2012). Een bepaalde 'foolishness' is ook nodig in complexe omgevingen met tweeslachtige doelen (Alvesson & Spicer, 2012). Reflexiviteit, inzicht en intelligentie kunnen het nemen van beslissingen ook in de weg zitten. In een organisatie is een deel 'stupidity' dan ook nodig. Of zoals Bos het zegt: om wijs te kunnen zijn is ook altijd wat stomheid nodig en stomheid lijkt ook wijsheid in zich te hebben. Aan de ene kant kun je niet

iemand zomaar veroordelen omdat hij dom is, aan de andere kant is domheid moreel verwerpelijk. (Bos, 2007)

Een andere uiting waarbij blijkt dat referentiekaders niet volledig en intern consistent zijn, is wanneer ogenschijnlijk onaantastbare waarden worden aangepast. Betrokkenen zijn namelijk in staat trade-offs te maken op het moment dat twee waarden in conflict komen. Dit kunnen routine trade-offs zijn waarbij seculiere waarden tegen elkaar worden afgewogen, taboe trade-offs waarbij seculiere en heilige waarden tegen elkaar worden afgewogen en strategische trade-offs waarbij heilige waarden tegen elkaar worden afgewogen. De randen van wat heilige en onaantastbare waarden zijn blijken hiermee rekbaar. Met goede argumenten, verleiding, reframen van de trade-off door de elite naar grotere of kleinere vormen en de wil van mensen om trade-offs te accepteren zo lang ze maar niet te veel 'in het zicht' plaatsvinden, zijn ook taboe trade-offs goed te maken (Tetlock, 2003). Deze trade-offs kunnen zeer complex zijn en trade-offs kunnen ook gepaard gaan met een 'diepere' morele weerstand. De trade-off overwogen wordt gezien als verderfelijik en degradeert iemands morele standpunten (Fiske & Tetlock, 1999)

Wat hieruit blijkt is dat de waarde die aan waarden wordt gehangen niet zo 'vast' is als in sommige gevallen lijkt. Met goede argumenten, of bijvoorbeeld slechtere alternatieven in het vooruitzicht, zijn mensen bereid en in staat waarden anders te waarderen. Referentiekaders kunnen dus veranderen en zijn daarmee niet per definitie volledig en intern consistent. Indien het volledig en consistent maken van referentiekaders niet lukt zijn er verschillende manieren waarop omgegaan kan worden met conflicterende waarden. Hierover gaat de volgende paragraaf.

## Omgaan met conflicterende waarden

Het omgaan met concurrerende waarden tijdens het handelen en het maken van beslissingen wordt ook wel 'coping' genoemd. (Steenhuisen, 2009). Steenhuisen onderscheidt zeer veel verschillende coping strategieën en bespreekt er meer dan veertig. Binnen deze strategieën zit meer en minder overlap en ze worden door verschillende onderzoekers teruggebracht tot zeven strategieën (Thacher & Rein, 2004) (Stewart, Value Conflict and Policy Change, 2006) (Stewart, 2009) (Oldenhof, Postma, & Putters, 2013). Deze zeven strategieën zijn niet volledig, maar ze geven een goed overzicht van de verschillende coping strategieën. Ze worden hieronder besproken.

### Cycling

Bij cycling wordt steeds op een van de conflicterende waarden gefocust, tot het moment waarop de negatieve consequenties voor de andere waarde(n) te groot worden. Op dat moment wordt overgestapt naar een andere waarde. De waarden worden dus onderling continu tegen elkaar afgewogen. Door de grote verscheidenheid van relevante aandachtspunten kan dit zeer complex worden. Het risico bestaat dat beslissingen hierdoor op basis van arbitraire en irrationele krachten worden genomen. (Thacher & Rein, 2004) Als een van de waarden die dominant is door een groep vertegenwoordigd wordt die groot genoeg is, is deze groep in staat verandering tot stand te brengen. In de huidige door media gedomineerde tijd kan dit in korte tijd plaatsvinden. (Stewart, 2006)

Door waarden op deze wijze één voor één te behandelen, kunnen nieuwe strategieën ontstaan waarmee het dilemma van de conflicterende waarden wellicht op termijn minder groot wordt. Dit gaat ervan uit dat er vooruitgang wordt geboekt bij een van de waarden, waardoor het conflicterende aspect kleiner wordt. Als dit het geval is wordt cycling ook wel 'spiralling' genoemd; wanneer er juist sprake is van achteruitgang wordt dat neerwaartse spiralling genoemd. Als er geen voor- of achteruitgang wordt geboekt en er van de ene situatie naar de andere situatie gegaan wordt om na verloop van tijd weer in de oorspronkelijke situatie terecht te komen, dan wordt dit 'flip-flopping' genoemd. Dit kan ook een bewuste keuze zijn zodat beslissingen uitgesteld kunnen worden. (Thacher & Rein, 2004)

## Firewalls

Firewalls, ondoordringbare scheidingswanden, worden gebruikt om conflicterende waarden gescheiden te houden. Er zijn verschillende opvattingen over op welk abstractieniveau dit plaatsvindt. Het kan ontstaan door het creëren van verschillende structuren in een organisatie, maar ook door het instellen van verschillende instituties in een samenleving (Thacher & Rein, 2004). Daarom noemt Stewart (2006) deze strategie 'Structural Separation'. Een van de aannames is dat waarden beter tot hun recht komen als zij worden bediend door één specifieke organisatie die zich daarop kan richten, zonder te proberen alle verschillende waarden te dienen in één gebalanceerde strategie (Thacher & Rein, 2004). Deze strategie beschrijft alleen de manier waarop waarden gescheiden kunnen worden. Het waardenconflict wordt uit de weggegaan tot het op een ander moment of op een andere plaats weer naar voren komt.

## Casuistry

Deze methode was al populair in de middeleeuwen en de renaissance. Daarna is casuistry lange tijd niet meer gebruikt, totdat Jonsen en Toulmin deze methode eind jaren 80 van de vorige eeuw weer onder de aandacht brachten. Bij casuistry neemt men geen algemene beslissing over de wijze waarmee met de conflicterende waarde omgegaan dient te worden; elke casus wordt opnieuw afgewogen, waarbij de context en het verleden belangrijk zijn. Jonsen en Toulmin (1988) omschrijven casuistry als volgt:

*The analysis of moral issues, using procedures of reasoning based on paradigms and analogies, leading to the formulation of expert opinions about the existence and stringency of particular moral obligations framed in terms of rules or maxims that are general but not universal or invariable, since they hold good with certainty only in the typical conditions of the agent and circumstances of action.*

Er wordt hierbij niet gezocht naar een 'universeel' referentiekader waar de waarden aan afgemeten worden, maar naar algemene regels die toegepast worden op de context.

## Bias

Bij de strategie bias worden conflicterende waarden uitgesloten door het creëren van één dominant discours. Stewart (2006) beschrijft twee methoden om dit tot stand te brengen. De eerste is het creëren van een dominant paradigma door één vast discours te creëren, waarden ongelijk te behandelen en deelnemers te dwingen dezelfde 'taal' te spreken. Een voorbeeld hiervan is dat narratieve methoden

steeds vaker gebruikt worden door managers om de dagelijkse gang van zaken binnen organisaties te herschrijven zodat deze beter past bij de organisatie of de individuen (Alvesson & Spicer, 2012). Een dominant discours kan verlichting en begrip brengen, maar kan ook leiden tot misleiding en liegen (Essers, 2012) of tot een instrument om mee te domineren (Morgan, 2006). De tweede methode van bias noemt zij 'Technization'. Hiermee omschrijft zij de neiging, soms onvermijdelijk en soms bewust gekozen, om waarden conflicten op te lossen door de manier van organiseren.

## **Hybridization**

Wanneer verschillende waarden tegelijk naast elkaar bestaan kan er sprake zijn van hybridization. Hybridization wordt kan in stand worden gehouden door oude waarden te handhaven en hier stapsgewijs nieuwe uitgangspunten aan toe te voegen. Wanneer blijkt dat nieuwe waarden beter passen of oude waarden niet meer voldoen, worden (kleine) toevoegingen aan het systeem aangebracht waardoor deze langzaam verandert. (Stewart, 2006). Daarmee is deze strategie niet toepasbaar in snel veranderende omgevingen met veel diversiteit. Ook Abdallah en Langley (2013) beschrijven een strategie die onder hybridization past. Door teksten heel algemeen te houden zijn managers in staat verschillende waarden tegelijk aan bod te laten komen. Het blijkt dat in de praktijk veel mensen zich hierin kunnen vinden, maar na verloop van tijd komen de verschillen toch weer naar voren.

## **Incrementalisme**

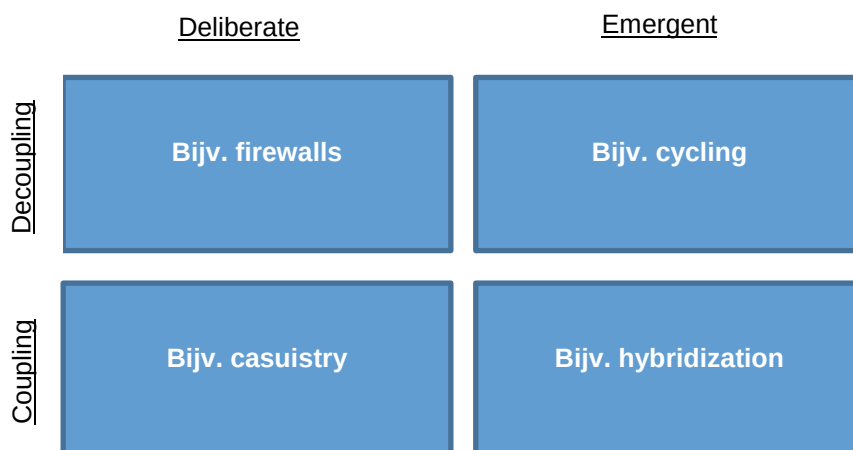
Het doel van incrementalisme is ervoor te zorgen dat waardenconflicten niet te hoog oplopen. Door steeds kleine aanpassingen aan een systeem door te voeren wordt escalatie voorkomen. Hierbij is het de intentie om oplossingen te vinden voor de langere termijn. Het gevaar hierbij kan zijn dat 'de oude garde' elke vernieuwing tegenhoudt. (Stewart, 2006) Hiermee lijkt deze copingstrategie op hybridization, maar incrementalisme gaat steeds uit van één in plaats van twee of meer dominante waarden.

## **Compromising**

Compromising is een strategie waarbij waardenconflicten worden voorkomen door keuzes die door de verschillende partijen gerechtvaardigd kunnen worden. Het gaat er niet alleen om deze compromissen te creëren, bestendigen en rechtvaardigen. Ze moeten ook onderhouden worden, omdat mensen compromissen maken zonder daarbij in te zien op basis van welk principe ze dit doen (Oldenhof, Postma, & Putters, 2013) Wanneer gekozen wordt voor een compromis, en de betrokken partijen niet voldoende betrokken worden bij de rechtvaardiging van het gekozen compromis, zal de oplossing tijdelijk zijn. (Oldenhof, Postma, & Putters, 2013)

## Analyse verschillende coping strategieën

Zoals aangegeven zit er een grote overlap in de verschillende wijzen waarop met conflicterende waarden omgegaan kan worden. Steenhuisen (2009) komt na analyse hiervan met een twee bij twee matrix (zie figuur 11).



Figuur 11: matrix Steenhuisen (2009)

### Decoupling/Coupling

In de beschreven strategieën wordt allereerst een onderscheid gemaakt tussen het gescheiden (decoupling) of integraal (coupling) behandelen van conflicterende waarden. Op het moment dat waarden worden gescheiden, zoals bij bijvoorbeeld firewalls en cycling het geval is, wordt het 'conflict' tussen waarden uitgesteld. Bij cycling kan op deze manier het bereiken van commensurabiliteit uitgesteld worden en zoals Thacher en Rein (2004) stellen, kan dit oneindig duren. Het is de vraag hoe sterk het mogelijk is waarden volledig te scheiden. In het geval van firewalls, is het de praktijk dat een overheid of een andere organisatie zich niet volledig kan afsluiten van waarden die conflicteren, zeker niet bij netwerkorganisaties in dynamische omgevingen. In stabiele omgevingen kan het helpen taken en verantwoordelijkheden te versimpelen waardoor waarden te scheiden zijn.

Ook bij de strategie bias is er sprake van decoupling. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer in een organisatie alles kwantitatief en meetbaar wordt gemaakt. Onderwerpen die hier niet aan kunnen voldoen worden op deze manier weggeorganiseerd.

Bij decoupling wordt het 'conflict' van de waarden niet opgelost, slechts verplaatst naar een andere plek (Stewart, 2006) (Thacher & Rein, 2004). Hiermee is dit vooral een methodiek die past bij het pluralistisch en isolationistisch standpunt.

Wanneer waarden integraal worden benaderd, wordt getracht beide conflicterende waarden recht te doen. Casuistry, hybridization, incrementalisme en compromising maakt dat conflicterende waarden tegelijk benoemd kunnen worden (Oldenhof, Postma, & Putters, 2013). Andere onderzoekers denken hier echter anders over. Met name casuistry is een methode waar veel kritiek op is (Arras, 1991) (Drucker, 1981) (Sunstein, 1996) (Calkins, 2001) (Paulo, 2015). Ook Thacher en Rein (2004) zijn van mening dat bij casuistry conflicterende waarden worden gescheiden en het conflict wordt ontlopen.

Bij casuistry speelt ook wat anders. De kenmerken van een case is dat ze uniek zijn in de omstandigheden. Toch wordt bij casuistry een unieke case vergeleken met, en gespiegeld aan, cases van hetzelfde type. Dit kan op verschillende abstractieniveaus bekeken worden (Jonsen, 1995). Als morele principes te abstract zijn, dan is het onwaarschijnlijk dat ze praktisch bruikbaar zijn. Vergelijken op een extreem abstractieniveau is zinloos (Raz, 1994). Als ze te specifiek zijn, zijn ze in een te beperkt aantal casussen te gebruiken. Het is de kunst om een abstracte theorie naar een werkbaar handvat te vertalen dat gebruikt kan worden door professionals (Buckley, 2013).

Deze vergelijking en de bepaling op welk abstractieniveau dit gedaan wordt, wordt beïnvloed door degene die deze vergelijking maakt. Dit kan een onafhankelijke 'casuist' zijn die casuistry inzet als 'engine of thought' die richting moet krijgen van waarden, concepten en theorieën van buiten zichzelf (Arras, 1991). Tegenwoordig zijn onafhankelijke casuistenechter vaak vervangen door managers die deze functie overnemen (Calkins, 2001). Buckley (2013) geeft aan dat managers best in staat zijn de contextuele relevante punten in beeld te brengen, maar dat zij minder sterk zijn in het analyseren van normatieve dimensies van de casus, waardoor zij niet in staat zijn de gepaste handelingen te verrichten.

Daar komt ook nog bij dat de stelregels waar kunnen lijken, maar dat niet hoeven te zijn (Calkins, 2001), dat stelregels gebaseerd zijn op het verleden waardoor vernieuwing wordt tegengehouden (Calkins, 2001) (Paulo, 2015) en dat er gebruik wordt gemaakt van een overkoepelende waarde die wordt uitgedacht en die gedachten komen niet voort uit een overkoepelende waarde (Sunstein, 1996). Als een overkoepelende waarde ontbreekt, is het de vraag wie bepaalt of een context gelijk is en op basis waarvan.

Al met al kan dus gesteld worden dat bij casuistry het scheiden van waarden niet de dominante strategie lijkt, maar dat door de keuzes in de praktische uitwerking van deze copingstrategie de casuist wel degelijk de uitkomst bepaalt.

### Deliberate/emergent

Bij een intentionele handeling is er sprake van het bewust (deliberate) omgaan met conflicterende waarden. Bij de opkomende (emergent) strategieën ontstaan er indirect trade-offs. Hier voegt Steenhuisen (2009) later aan toe dat dit ook spontaan kan gebeuren. Hierbij is het de vraag of mensen zich er bewust van zijn om welke waarden en welke conflicten het gaat en of het hiermee daadwerkelijk over het verschil bewust/spontaan gaat. Tetlock (1999) geeft hierover aan dat mensen niet graag beslissingen nemen en hun uiterste best doen om te vermijden te moeten erkennen, naar zichzelf en naar anderen, dat belangrijke waarden conflicterend kunnen zijn met elkaar.

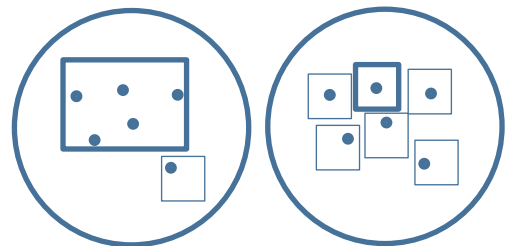
Wanneer ervan uitgegaan wordt dat partijen zich bewust zijn van het feit dat ze verschillende waarden hanteren, en dat deze waarden conflicteren, lijkt een strategie die bewust wordt gehanteerd en rekening houdt met de waarden van beiden partijen de meeste kans op succes te hebben. Zoals Kuhn (2000) aangeeft is communicatie tussen beide wel mogelijk, maar een volledige vertaling niet. Bij de strategieën casuistry en compromising vindt er communicatie plaats tussen de conflicterende waarden. Met name bij compromising wordt getracht elkaar te begrijpen om vervolgens een afweging te kunnen maken. Het feit

dat mensen niet de volledige afweging kunnen overzien, waardoor onderhoud van het compromis nodig is, zou een indicatie kunnen zijn voor wat Kuhn de 'lokale incommensurabiliteit' noemt: een beperkte groep begrippen met andere betekenissen en met een andere structuur van onderlinge relaties.

Opvallend is dat Steenhuisen in eerste instantie spreekt over 'coping strategies' (Steenhuisen, 2009) en later over 'conflict responses' (Steenhuisen & van Eeten, 2012). 'Strategies' suggereert een proactieve aanpak, 'responses' duidt op een reactieve aanpak. Wat uit de analyse blijkt is dat het geen 'oplossingen' zijn voor conflicterende waarden. Het zijn strategieën en reacties waarbij één van de conflicterende waarden (tijdelijk) wordt onderdrukt of waarbij met een compromis tijdelijk een stabiele situatie wordt gecreëerd; 'responses' lijkt daarmee een meer passende term. De enige 'coping' methode die een echte poging doet onderdrukking te voorkomen lijkt compromising. Hierbij spelen echter twee dingen. De partij met macht bepaalt of en hoe lang er geprobeerd wordt een compromis te maken en houden. Wanneer deze partij anders besluit heeft de andere partij het ermee te doen. Een ander aspect is iets subtieler, de mate waarin partijen in staat zijn het eigen standpunt naar voren te brengen. Tussen partijen kan een verschil zitten in de mate waarin zij in staat zijn duidelijk te maken waar zij voor staan (retorica), in staat zijn te redeneren (logica), beschikken over informatie, en afhankelijk zijn van de andere partij. Daarbij komt de vraag of betrokkenen zich bewust willen zijn van de verschillen in referentiekaders.

## Macht uitoefenen

Zoals uit het voorgaande blijkt, kunnen er binnen een groep verschillende referentiekaders aanwezig zijn. Wanneer dit het geval is zal altijd één van deze referentiekaders een eerste besluit nemen. Al is het maar een besluit over hoe de volgende besluiten gemaakt worden, zoals bijvoorbeeld bij casuistry het geval is. Het besluit kan gebaseerd zijn op het referentiekader van een meerderheid of van een enkeling, zoals te zien in figuur 12. Hierop zijn natuurlijk allerlei varianten te bedenken, ook de enkeling uit de eerste groep kan de eerste keuze maken.



Figuur 12: Er wordt altijd één referentiekader gebruikt voor een eerste keuze

Hierbij is het de vraag op basis waarvan deze persoon of groep deze eerste beslissing maakt en of dit een bewuste, rationele, keuze is. Is dat zoals van Tulder beschrijft op basis van 'natuurlijk leiderschap', of zijn hier (per situatie) regels voor te verzinnen? Dit laatste zal niet gaan, want hierbij speelt eenzelfde soort probleem als het probleem van het criterium dat wordt beschreven door Chisholm (1966). Hij kijkt hierbij naar de omvang van de kennis en het criterium voor de waarheid, waarbij beide afhankelijk zijn van elkaar. Het is de definitie die de criteria bepaalt en vice versa. Vertaald naar de vraag wie beslist, betekent dit dat de regels waarop deze keuze gebaseerd wordt zullen bepalen wie beslist. Dit wordt weergegeven in figuur 13 en 14.



Figuur 14: Probleem van het criterium



Figuur 13: Probleem van het beslissen

Als er bij een keuze een beslissing genomen moet worden, kan het zijn dat de verschillende partijen dezelfde keuze zouden maken en er sprake is van eensgezindheid. Wanneer een andere keuze gemaakt zou worden ontstaat onenigheid. Het is hierbij de vraag of de onenigheid ontstaat omdat er vanuit een ander referentiekader wordt gedacht, of dat de maat wel gelijk is, maar de inzichten over de waarde van de verschillende mogelijkheden uiteenlopen. De mogelijkheden die dit geeft staan in tabel 1.

|                          | Referentiekader gelijk | Referentiekader ongelijk |
|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| Eensgezindheid bij keuze | Optie A                | Optie B                  |
| Onenigheid bij keuze     | Optie C                | Optie D                  |

Tabel 1: mogelijkheden bij het maken van een beslissing

Hierbij is het te verwachten dat wanneer er sprake is van eensgezindheid (A & B) een beslissing eenvoudig te nemen is, wellicht is er niet eens een keuze. De vraag is echter of je bij ongelijke referentiekaders elkaar echt hebt begrepen en of de keuze duurzaam zal zijn. Wanneer er sprake is van onenigheid (C & D) kan er alleen een beslissing genomen worden door meer waarde te hechten aan de ene keuze ten opzichte van de andere keuze. Bij onenigheid over de keuze, maar gelijke referentiekaders, kun je discussiëren en gebruik maken van wet- en regelgeving die beide partijen accepteren. Wanneer er sprake is van een ongelijk referentiekader en van onenigheid, is discussie niet mogelijk. Je hanteert immers andere normen en waarden, taal, regels etc. Ook is er geen wet- en regelgeving die door beide partijen als gelijk wordt ervaren, je zou hoogstens kunnen zoeken naar een 'universele vertaling' waar de verschillende referentiekaders zich in kunnen vinden. Dit leidt tot de volgende tabel (tabel 2):

|                          | Referentiekader gelijk                             | Referentiekader ongelijk                                         |
|--------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Eensgezindheid bij keuze | Geen probleem                                      | Geen probleem<br>Duurzaamheid van de situatie?                   |
| Onenigheid bij keuze     | Discussie mogelijk<br>Wet- en regelgeving hanteren | Gebrek aan uniforme regels<br>Zoeken naar 'universele' vertaling |

Tabel 2: keuze en referentiekader

Baratz (1962) en Roberts (2012) geven aan dat iemand macht nodig heeft om te kunnen bepalen welke keuzes er wel of niet gemaakt worden. Partijen zijn afhankelijk van de informatie die (on)bewust wordt gedeeld of wordt weggelaten. Iets is pas een keuze als je het een keuze maakt (Raz, 1994), en degene die bepaalt of het een keuze is heeft macht (Drucker, 1981).

Om deze macht uit te kunnen oefenen onderscheiden Alvesson en Spicer (2012) vier verschillende manieren:

1. Directe onderdrukking
2. Het bepalen van de agenda
3. Creëren van ideologische omstandigheden
4. Het creëren en propageren van specifieke, door de organisatie gedragen, identiteiten



Deze verschillende manieren kunnen zowel tegelijk worden gebruikt alsook opeenvolgend (Alvesson & Spicer, 2012). Raz (1986) geeft het voorbeeld hoe de verschillende manieren om macht uit te oefenen tegelijk kunnen werken: door het delen van informatie (2. Bepalen van agenda) zijn de personen die macht hebben in staat de mening te beïnvloeden van andere personen (3. ideologische omstandigheden en 4. creëren van identiteiten). Een ander voorbeeld volgt uit het beleidsvormingsproces. Inwoners kunnen betrokken worden op verschillende momenten. Dit is een voorbeeld van 'het bepalen van de agenda'. Deze afhankelijkheid is er niet alleen tussen 'de gemeente' en de inwoners, maar ook tussen bijvoorbeeld de beleidsmedewerkers en de wethouder, of de klantmanagers en de beleidsmedewerkers. Afhankelijk van welke informatie beschikbaar is, wordt het mogelijk een keuze te maken of wordt het maken van de keuze beïnvloed door de informatie. Door deze afhankelijkheid zijn de relaties niet meer gelijkwaardig en is er sprake van macht van de ene partij ten opzichte van de andere partij. De beslisser, bij beleidsvorming bijvoorbeeld de gemeente, kan er ook voor kiezen om inwoners niet te betrekken.

Met het uitoefenen van macht is het de vraag welke conflicten benut of onderdrukt worden. Hierbij is de zwakkere partij afhankelijk van de keuzes die de dominante partij neemt en daarmee wordt hij of zij afhankelijk van de moraliteit van de dominante partij (Drucker, 1981). Wanneer betrokken partijen binnen hetzelfde referentiekader denken, zijn er eenduidige regels waarlangs de argumenten van beide partijen gelegd kunnen worden om zo tot een besluit te komen. Hiermee kan het duidelijk zijn op welk moment bij welk conflict macht wordt uitgeoefend. Op het moment dat betrokkenen verschillende uitgangspunten hebben, en daarmee verschillende regels en maatstaven, wordt het een stuk moeilijker of wellicht zelfs onmogelijk om te zien waar deze macht wordt uitgeoefend. Hierbij is het belangrijk niet alleen te kijken naar 'wie is de baas?' of 'Wie heeft er macht', maar ook naar hoe bias wordt gemobiliseerd. Vragen als 'Wie hebben hier baat bij en wie hebben hier last van?' 'Op welke manier beïnvloeden 'status quo' georiënteerde mensen en groepen de situatie?' moeten hierbij worden meegenomen. (Baratz, 1962)

Zoals uit het hier voorgaande blijkt, is er een grote rol weggelegd voor personen met macht. In organisaties wordt hierbij vaak gesproken over leiderschap. Alvesson en Spicer (2012) geven aan dat een van de taken van leiderschap is, om te onderhandelen tussen incommensurabele waarden. Ook Zaleznik en Nicholls geven aan dat leiderschap over het beïnvloeden van het denken, de waarden en de emoties van volgers gaat (Alvesson & Spicer, 2012). Daarnaast zijn nog veel andere definities mogelijk die in essentie neerkomen op (Kaptein, 2015):

*Leiderschap is het beïnvloedingsproces om anderen fundamenteel andere dingen te willen en laten doen die ze anders niet zouden doen*

Om het verschil aan te duiden met managers worden de verschillen vaak in soortgelijke termen gesteld als in onderstaande tabel (Kaptein, 2015).

| Managers:                                   | Leiders:                                       |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------|
| •Zorgen ervoor dat medewerkers dingen doen  | •Zorgen ervoor dat mensen dingen willen doen   |
| •Zorgen ervoor dat mensen dingen goed doen  | •Zorgen ervoor dat mensen de goede dingen doen |
| •Zorgen ervoor dat mensen dingen beter doen | •Zorgen ervoor dat mensen betere dingen doen   |

Leiderschap wordt hierbij als iets goeds gezien. Hier wordt in de aanbeveling nog op terug gekomen.

## Conclusie

Naar aanleiding van de standpunten binnen het incommensurabiliteits debat kan grofweg gesteld worden dat de radicaal structuralisten incommensurabiliteit niet erkennen; zij hebben dus ook geen manier nodig om hiermee om te gaan. De integrationisten zoeken naar manieren waarop er van verschillende referentiekaders één overkoepelend kader gemaakt wordt en zullen conflicten onderdrukken. De pluralisten zoeken naar manieren om een gesprek mogelijk te maken tussen de verschillende referentiekaders, waarbij conflicten worden vermeden. En de isolationisten gaan ervan uit dat het niet mogelijk is onderling te communiceren en elkaar daarbij volledig te begrijpen waarbij conflicten zo worden verplaatst dat zij bijdragen aan het overkoepelende doel.

Binnen deze opvattingen over de wijze waarop omgegaan wordt met incommensurabiliteit is echter meer dynamiek te verwachten. Referentiekaders kunnen onvolledig of intern inconsistent zijn. Voordat over een conflict tussen referentiekaders gesproken kan worden is het dus belangrijk eerst te kijken of beide referentiekaders volledig zijn (in ieder geval zo volledig als nodig voor het onderwerp waar het conflict over gaat) en of er sprake is van een intern consistent referentiekader (zo niet, dan lijkt het verstandig daar eerst over te spreken). Als de referentiekaders wel volledig en intern consistent zijn, kan vervolgens worden gekeken naar één van de strategieën die gebruikt worden voor het omgaan met conflicterende waarden.

Het omgaan met waardenconflicten suggereert een neutrale manier waarop een afweging gemaakt wordt of, en welke strategie mogelijk is om met deze conflicterende waarden om te gaan. Het suggereert dat waarden die incommensurabel zijn, commensurabel gemaakt kunnen worden. Dit is bij de beschreven strategieën echter niet het geval. Deze zijn erop gericht om een van de waarden dominant te maken. Dit wordt door Schattschneider (1960) mooi weergegeven in zijn definitie van organiseren: 'Organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out.'

Al bij het bepalen van welke strategie passend is, wordt een beslissing genomen waarbij er een verschil van inzicht over de mate van passendheid kan ontstaan. Zo heeft degene die deze keuze maakt de macht. De vier vormen van macht zoals beschreven door Alvesson en Spicer zouden ook gezien kunnen worden als manieren om met conflicterende waarden om te gaan; directe onderdrukking (cycling, firewalls), het bepalen van de agenda (cycling, firewalls, casuistry), het creëren van ideologische omstandigheden (bias) en het creëren en propageren van specifieke, door de organisatie gedragen, identiteiten (bias). Dit gaat

nog allemaal uit van een grote mate van rationaliteit en consistent handelen. Kennis kan ook (on)bewust niet gebruikt worden en waarden die stabiel lijken kunnen in een andere context variabel worden.

Geconcludeerd kan worden dat er veel dynamiek is te verwachten. Zowel binnen referentiekaders als bij conflicten tussen referentiekaders. Een éénduidige manier van handelen is bij conflicterende waarden tijdens het empirisch onderzoek niet te verwachten. Afhankelijk van de belangen en de context is het waarschijnlijk dat compromissen gesloten worden, waarden aangepast of onderdrukt worden met als uiteindelijke beslisser degene met macht. Dit kan in theorie zowel hoog in de organisatie plaatsvinden door de hiërarchische positie, maar ook bij uitvoerend medewerkers doordat zij informatie wel of niet delen.

## Hoofdstuk 3: Analyse van de verzamelde data

In dit derde hoofdstuk worden de data geanalyseerd en geïnterpreteerd aan de hand van de drie deelvragen uit de inleiding. Daarnaast worden twee opvallende onderwerpen besproken die uit de analyse naar voren kwamen maar die niet direct relateren aan de centrale onderzoeksvraag.

### Op welke manier zit het besluitvormingsproces van het beleid van het Sociaal Domein in de gemeente Schouwen-Duiveland in elkaar?

Het grootste deel van het antwoord op deze deelvraag komt voort uit de literatuurstudie. In de maatschappij is er sprake van verschillende ‘generaties’ participatiesamenleving (zie hoofdstuk 2, ‘Beleidsvormingsproces gemeenten en rol van betrokkenen’). In de verschillende generaties wordt de invloed van de participant steeds groter en gaat de rol van het bestuur van een gesloten autoritaire stijl naar een faciliterende stijl. De gemeente Schouwen-Duiveland beweegt hierin mee door de ‘mens centraal’ te stellen. Inwoners krijgen hierbij meer mogelijkheden in het meedenken over beleidsvorming.

In het beleidvormingsproces van het Sociaal Domein zitten veel momenten waarin besluiten worden genomen. Uit deze scriptie blijkt dat alle betrokken partijen hier invloed op kunnen hebben. Hierbij bestaat er een groot verschil in het gemak waarmee dit voor betrokkenen gaat en welke impact dit heeft. Aangezien inwoners betrokken kunnen worden in beleidsvorming is het niet altijd duidelijk wanneer en op basis van welke argumenten inwoners wel en niet betrokken worden. Daarmee wordt duidelijk dat ‘de agenda bepalen’ voor inwoners een stuk lastiger is dan voor bestuurders. Dit wil echter niet zeggen dat zij daar helemaal geen invloed op hebben. Indirect kunnen zij invloed krijgen door voldoende steun te verzamelen bij mensen die de agenda bepalen. Direct de agenda beïnvloeden kan bijvoorbeeld door via (social) media voldoende steun voor het onderwerp te verzamelen.

Ook beleidsmedewerkers en uitvoerend medewerkers hebben invloed op de besluiten die genomen worden in de organisatie. Hierbij zit de invloed vooral op het gebied van het beïnvloeden van informatiestromen. Door informatie te benadrukken of juist weg te laten (functional stupidity) kan invloed worden uitgeoefend.

Daarnaast blijkt uit de literatuur dat beslissingen die voor een bepaald referentiekader heel logisch lijken, helemaal niet logisch hoeven te zijn. Referentiekaders kunnen namelijk onvolledig zijn. Doordat informatie wordt toegevoegd kan een uitkomst opeens anders worden. Dit kan onbewust plaatsvinden, iets is pas een keuze als er een alternatief bekend is, of bewust, door bepaalde kennis ‘te vergeten’.

Ook kunnen referentiekaders intern inconsistent zijn. Beslissingen die binnen de ene context zo duidelijk zijn als het maar kan – heilige waarden – kunnen in een ogenschijnlijk gelijke context totaal anders zijn of geconfronteerd worden met andere heilige waarden binnen een context. Uiteindelijk wordt er dan een ander besluit genomen dan vooraf te bedenken was.

Ondanks alle invloeden tijdens het beleidvormingsproces neemt uiteindelijk de politiek een besluit. De enige invloed die je daar als inwoner op hebt is te stemmen bij verkiezingen. (Interview Afdelingshoofd WWL) (Interview Gemeentesecretaris) (Interview Strategisch Adviseur) (Interview Wethouder) (Interview Functioneel Beheer ICT WWL) (Interview Beleidsmedewerker SWVO) (Interview Consulent Wmo). Hierbij is het goed te realiseren dat de uitkomst hiervan niet vooraf te bepalen is, want zoals de wethouder aangeeft: 'nadat alle feiten a zijn, kunnen we toch kiezen voor b onder het motto, de politiek is niet altijd rationeel' (Waarnemingen, 2016).

## **Welke verschillende betekenissen zijn binnen de organisatie in de verschillende groepen te vinden met betrekking tot 'mens centraal'?**

In de inleiding is beschreven waarom de term 'mens centraal' belangrijk is. De term 'mens centraal' komt voort uit de documenten die zijn opgesteld als uitkomst van het project 'Organisatie Visie'. Tijdens het onderzoek blijkt dat deze term echter al in de projectdefinitie van dit eigen project was opgenomen (OV Projectdefinitie, 2012). Hiermee stond een van de uitkomsten van het project dus al in de opdracht. Aangezien deze term in de huidige organisatie zo belangrijk is, wordt hieronder eerst beschreven wat er is gebeurd met deze term tussen de opdracht - de projectdefinitie - en de uitkomst - de Organisatie Visie. Daarna volgt een analyse van de betekenis voor 'mens centraal'.

### Totstandkoming 'mens centraal'

De projectdefinitie van het project 'Organisatie Visie' is tot stand gekomen aan de hand van interviews met sleutelfiguren, en bevat een aanleiding, probleemstelling, doelstelling, centrale vraag, resultaten, effecten en afbakening. Als een van de zeven te behalen resultaten staat in de projectdefinitie genoemd: 'In de Organisatie Visie staat de mens centraal'. Uit mijn analyse van de verslagen van de interviews met de sleutelfiguren (vijf coördinatoren, een inkoper, twee adviseurs ICT, de gemeentesecretaris, acht afdelingshoofden, de wethouder en de burgemeester) blijkt dat in twee interviews in totaal vier keer over mens centraal is gesproken. In de onderzoeksfase zijn 27 externen bevraagd. In de uitwerking hiervan noemt één externe dat de mens centraal zou moeten staan. Nergens wordt over de betekenis van 'mens centraal' geschreven.

Wel zijn er verwijzingen te vinden die onder 'mens centraal' geschaard kunnen worden. Hierbij zie ik een verschil tussen een interne oriëntatie (de mens is een medewerker en die moet de middelen krijgen om zijn werk goed te kunnen doen), een externe oriëntatie (de mens is de inwoner of de ketenpartner en de afstand vanuit de gemeente is te groot), een combinatie tussen beide, of het wordt niet duidelijk wie nu precies centraal staat. In de presentatie aan de gemeenteraad wordt een verwijzing gemaakt naar centraal staan als 'financiële zelfredzaamheid'.

In de uitwerking die destijds door het projectteam Organisatie Visie is gedaan, zijn deze data besproken en samengevat als 'mens centraal'. 'We waren het er allemaal gelijk over eens, dus ja, dan heb je het er ook niet meer over' (Interview Projectleider Organisatie Visie). Vervolgens blijkt dat in de samenvatting en de

elevatorpitch die van de Organisatie Visie zijn gemaakt, de term 'mens centraal' een centrale rol speelt (Visieverhaal, 2013) (Elevator Pitch, 2013). Ook de strategisch adviseur (Interview Strategisch Adviseur) bevestigt dat de term 'mens centraal' gebruikt wordt als overkoepelende term voor de antwoorden op de vier vragen: 'Waarom bestaan we?', 'Waar gaan we voor?', 'Waar staan we voor?', 'Waar blinken we in uit?'. De 'mens centraal' is 'om het in één slogan samen te vatten' zo geeft de strategisch adviseur aan. Opvallend is wat hij aangeeft in een ander gesprek: 'We hebben eigenlijk zelf bepaald dat de mens centraal staat. Natuurlijk hebben we wel feedback opgehaald buiten, maar daar zat ook zo veel verschil in. Uiteindelijk heeft het MT gewoon besloten.'

### Betekenis 'mens centraal'

Allereerst is er een verschil in wie 'de mens' is. In de verschillende documenten is het duidelijk dat 'de inwoner' bedoeld wordt (OV, 2013) (UPOV, 2015) (OV Projectdefinitie, 2012) (Dienstverleningsmodel, 2015) (Elevator Pitch, 2013). Zo is het ook bedoeld bij de opstelling van de Organisatie Visie (Interview Projectleider Organisatie Visie). Het gaat dan voornamelijk over de individuele inwoner, maar het gaat ook om 'de samenleving' (Dienstverleningsmodel, 2015), ondernemer en gast (OV, 2013). In de interviews komt dit beeld minder duidelijk naar voren. In de interviews komt ook de inwoner (ondernemer, gast) wel het meest naar voren, maar daarnaast wordt ook de medewerker vaak genoemd. In één geval zelfs uitsluitend de medewerker (Interview Inspecteur vergunningsverlening). Zijn reden om de inwoner in dit geval niet onder 'de mens' te scharen is dat het zo 'afstandelijk' klinkt, een inwoner is eerder een klant.

Over wat het effect zou moeten zijn van de 'mens centraal' komt geen eenduidig beeld naar voren. In de interviews blijken daarover verschillende inzichten te bestaan die door mij in drie varianten zijn ingedeeld:

1. Inwoner vraagt, ambtenaar gaat daarmee aan de slag.  
Gebaseerd op de uitspraak 'Je wilt toch die klant in de watten leggen' (Interview Coordinator WIZ en Wmo) en soortgelijke uitspraken (Interview Functioneel Beheer ICT WWL) (Interview Coordinator WIZ en Wmo)
2. Inwoner vraagt, ambtenaar kijkt of het in de bestaande regels past.  
Gebaseerd op de uitspraak 'dat we de regels die we hebben, dat we die zo optimaal uitleggen in het belang van de cliënt' (Interview Ketenregisseur Jeugd) en soortgelijke uitspraken (Interview Projectleider Organisatie Visie) (Interview Ketenregisseur Jeugd) (Interview Beleidsmedewerker SWVO) (Interview Inspecteur vergunningsverlening) (Interview Afdelingshoofd WWL)
3. Inwoner zoekt zelf oplossingen, ambtenaar maakt dat mogelijk.  
Gebaseerd op de uitspraak 'Vanzelfsprekend is dat je als inwoner eerst zelf zoveel mogelijk organiseert. De overheid neemt daar een faciliterende rol in.' (Interview Programmamanger Sociaal Domein) en soortgelijke uitspraken (Interview Klantmanager OGGZ) (Interview Consulent Wmo) (Interview Wethouder) (Interview Programmamanger Sociaal Domein)

Naast deze drie categorieën zijn er uiteraard ook tussenliggende opties mogelijk en is de opvatting soms ook afhankelijk van de context. Over het algemeen, maar niet uitsluitend, neigen de opvattingen van de

uitvoerend medewerkers meer naar opvatting één en twee; de leidinggevende medewerkers neigen meer naar opvatting twee en drie.

Ondanks de verschillende betekenissen lijkt er wel een wens te bestaan voor een keuze en een enigszins uniforme uitwerking van wat het effect van de 'mens centraal' zou moeten zijn. Deze wens voor een dominante opvatting, met hier en daar een accent verschil, komt terug in de volgende uitspraken van leidinggevend: 'Je krijgt niet gigantische interpretatie verschillen, daar geloof ik ook weer niet in, maar er zullen accent verschillen zijn. Maar dat zit in die samenleving ook, dus is dat dan erg?' (Interview Gemeentesecretaris). 'Dat is de keuze die de politieke maakt als ze voorzieningen inregelen... Daar wordt zo'n keuze gemaakt en dat is gebaseerd op wat jij als bestuurder meeneemt qua gedachtegoed, qua ideologische oriëntatie.' (Interview Wethouder) en 'De situatie van de klant is bepalend, een vraag is bepalend, dan kan je nog wel zeggen dat er verschillende oplossingen mogelijk zijn, maar die zouden dan toch allemaal wel in het verlengde moeten liggen of dicht bij elkaar liggen.' (Interview Afdelingshoofd WWL).

Daarnaast wordt ook de communicatie naar 'de mens' belangrijk gevonden. Als medewerker ga je naar de inwoner toe en communiceer je 'goed'. Tijdens diverse gesprekken en waarnemingen werd de koppeling gemaakt tussen 'mens centraal' en 'klantvriendelijkheid' (of termen als fatsoenlijke gedrag, normen en waarden, iemand goed behandelen). Naast medewerkers die 'mens centraal' zien als gelijk aan 'klantvriendelijkheid' zijn er ook die 'klantvriendelijkheid' als onderdeel zien van 'mens centraal'. 'Mens centraal' is daarmee iets 'groters'. In één gesprek werd 'mens centraal' in het Sociaal Domein gezien als iets 'groters', terwijl 'mens centraal' voor Burgerzaken (bijvoorbeeld voor een aanvraag voor een paspoort) beperkt bleef tot klantvriendelijkheid. 'Bij een dyslexietraining of rijbewijs gaan we ervan uit dat mensen weten wat ze aanvragen en toetsen we of ze er aan voldoen, bij scootmobielen niet. Dat is eigenlijk gek, misschien moeten we daar eens naar kijken?' (Interview Beleidsmedewerker SWVO)

## Conclusie

Zoals uit bovenstaande blijkt is de term 'mens centraal' een heel veel omvattende term geworden. Abdallah en Langley (2013) wijzen op zowel de kracht hiervan (veel mensen zullen zich hier snel in herkennen) als op het gevaar (interne tegenstrijdigheden bij het gebruik en oneigenlijk gebruik). Uit de analyse van de waarnemingen, documenten en interviews, valt op dat er inderdaad verschillen zijn in de betekenis die gegeven wordt aan de term 'mens centraal'. De verschillen zijn er zowel op semantisch als op axiologisch vlak.

Deze inconsistentie blijkt niet afhankelijk van één andere variabele. Zo zou het te begrijpen zijn als een intern gerichte afdeling/cluster/functiegroep een andere opvatting zou hebben dan een extern gerichte afdeling/cluster/functiegroep (de vraag zou dan wel zijn wat er zou gebeuren er als medewerkers van die afdelingen hierover onderling zouden communiceren). Hiervan is echter geen sprake. Binnen de afdeling Wonen, Werken, Leven (WWL) en de verschillende functiegroepen zitten onderling én binnen de functiegroepen verschillen.

Uit de interviews blijkt ook dat de uitleg die wordt gegeven, afhankelijk is van het belang dat er speelt. Dit wordt ook specifiek zo genoemd. Voorbeelden hiervan zijn uitvoerend medewerkers die 'mens centraal' ook uitleggen als 'de medewerker moet worden gefaciliteerd zodat hij/zij zijn werk goed kan doen' en de coördinator die aangeeft dat iedereen zijn eigen uitleg geeft aan de term en behoefte heeft aan richtlijnen over wat er nu precies mee wordt bedoeld. Uit de interviews kwam naar voren dat meerdere leidinggevenden staan voor een (enigszins) uniforme uitwerking van wat het effect van de 'mens centraal' zou moeten zijn.

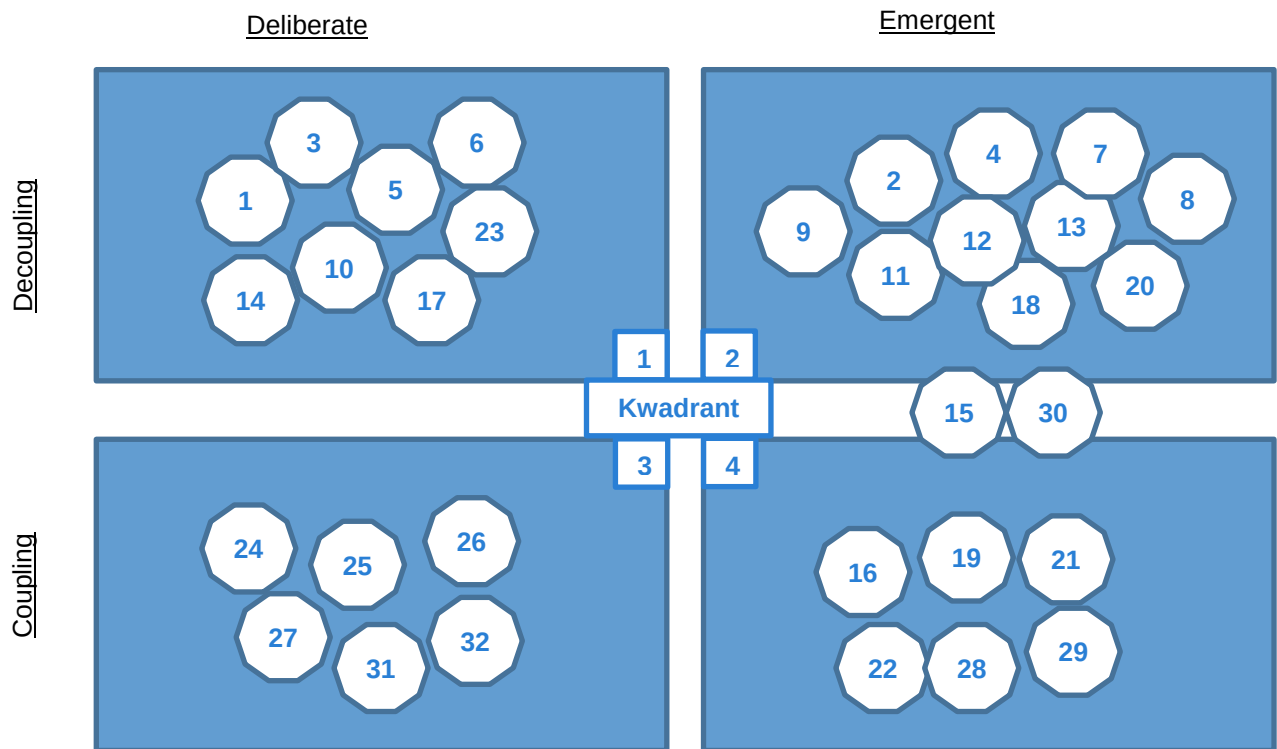
Daarnaast zijn er verschillen te ontdekken in de meningen over waar de term voor gebruikt zou moeten worden. Enerzijds is het een handvat om beslissingen en beleid te kunnen maken, het geeft richting aan het handelen. Anderzijds wordt aangegeven dat het een term is waar iedereen een andere betekenis aan geeft en dat het een opening moet geven om met elkaar in gesprek te gaan.

## **Hoe wordt door de medewerkers omgegaan met incommensurabiliteit?**

Om te bepalen hoe medewerkers van de gemeente Schouwen-Duiveland omgaan met incommensurabiliteit, wordt in deze paragraaf eerst beschreven hoe wordt omgegaan met conflicten; welke copingstrategieën zij hanteren. Dit wordt gedaan aan de hand van een matrix zoals die van Steenhuisen (2009) uit hoofdstuk twee. Dit kunnen 'gewone' conflicten zijn, tussen personen met een gelijk referentiekader, die elkaar begrijpen, maar het 'gewoon' niet met elkaar eens zijn. Het kunnen ook uitingen zijn van conflicterende waarden of conflicterende waarden als gevolg van incommensurabele waarden. Het verschil hiertussen is niet altijd op te maken uit de gesprekken die zijn gevoerd; in de conclusie van deze paragraaf wordt hierop teruggekomen. Potentiële conflicten die ontstaan doordat er vanuit verschillende referentiekaders met hetzelfde resultaat wordt gedacht, zijn niet meegenomen. Het is de vraag of situaties waar dit soort potentiële conflicten spelen überhaupt (allemaal) te achterhalen zijn. Het volledige referentiekader van betrokkenen moet dan langs alle onderwerpen gelegd worden waar zij het over eens zijn. Dit geeft zoveel variabelen en onzekerheden dat de uitkomst onbetrouwbaar is.

Bij de analyse van de interviews zijn 32 verschillende copingstrategieën geïdentificeerd. Deze staan in bijlage 5. Elke copingstrategie is vervolgens binnen de matrix ingedeeld binnen het kwadrant waar de strategie het best past (zie figuur 15). Een nauwkeurige plaatsing binnen het kwadrant is niet mogelijk, gezien de grote invloed van de context. Dat wil zeggen: of iets een beetje meer of minder deliberate is, vergt meer kennis over de context waarbinnen de uitspraak door de betrokkene is gedaan. Aangezien deze context nooit precies te achterhalen is uit de data, zou een nauwkeurigere indeling onterecht zijn.





Figuur 15: Geïdentificeerde strategieën in de matrix van Steenhuisen (2009)

Drie voorbeelden:

- 'Dusdanige restricties dat je in een bepaalde weg gedwongen wordt.' (copingstrategie nr. 5)  
Hierbij is sprake van een scheiding van waarden aangezien er slechts één mogelijke weg is. Er is bewust de intentie te kiezen => kwadrant 1 Decoupling, Deliberate.
- 'Je kunt nooit iets neerzetten dat aan alle uitzonderingen tegemoet komt.' (copingstrategie nr. 15)  
Er wordt hierbij van uitgegaan dat er in de tijd uitzonderingen naar voren kunnen komen, waaraan niet gedacht is. Hierbij is het niet duidelijk of er op dat moment wel de intentie is om aan beide waarden tegemoet te komen, of dat er vooraf de keuze is gemaakt dat ook bij uitzonderingen één waarde dominant blijft => tussen kwadrant 2 en 4, Emergent, Coupling/Decoupling.
- 'Je maakt wel met elkaar de balans op.' (copingstrategie nr. 32)  
In dit geval worden verschillende waarden met elkaar vergeleken => kwadrant 3 Deliberate, Coupling

Bij een nadere analyse van de strategieën wordt duidelijk dat het niet altijd mogelijk is om conflicterende waarden gecoupled te benaderen. Ook al worden in kwadrant 3 en 4 pogingen gedaan, uiteindelijk is er altijd iemand die kan besluiten een grens te trekken. Voorbeelden hiervan zijn: 'Om zijn kind te kunnen slaan omdat het nu eenmaal ergens staat, ja dan houdt het voor mij op, dan is het over.' (copingstrategie nr. 10) en 'Totdat je veiligheidsgrenzen gaat bereiken, of financiële grenzen gaat bereiken, of iets gewoon niet meer uit te leggen is richting andere burgers.' (copingstrategie nr. 11). Deze grens geeft de kaders aan waarbinnen de ruimte ontstaat en wordt, zoals aangegeven in de interviews, bepaald door de politiek. Dit is ook logisch omdat de (gemeentelijke) politiek er juist is om in geval van conflicterende waarden een keuze te maken. Om het in de woorden van Schattschneider te zeggen: organiseren is het mobiliseren van bias (Schattschneider, 1960).

Een strategie die niet goed is in te delen, en die zowel in de observaties als in de interviews naar voren kwam, gaat over een combinatie van kwadrant 1 en kwadrant 4. Situaties waarbij bewust de keuze gemaakt wordt om sommige waarden niet tegelijk te behandelen (kwadrant 1) en er tegelijk situaties ontstaan waarbij waarden wel gekoppeld worden behandeld (kwadrant 4). Een voorbeeld hiervan: 'Er zullen altijd verschillen zijn [red: ten opzichte van de keuze die geldt binnen de gemeente], maar dat is helemaal niet erg. Uiteindelijk werken er professionals in het veld met heel veel passie die alles zullen doen wat nodig is. Dat zie je ook aan het aantal klachten, dat is zo beperkt!' (Interview Gemeentesecretaris). Hierbij is er dus op verschillende plekken in de organisatie een andere 'werkelijkheid'. Waarbij de leidinggevenden bewust een keuze maken (deliberate, decoupled), worden uitzonderingen op deze regel opgevangen door de uitvoerende medewerkers (emergent, coupled). Dit verschil tussen beleid en praktijk blijkt ook uit de uitspraken 'We zeggen dat we wat doen, maar praktiseren het vaak nog niet.' (Interview Programmamanager Sociaal Domein) en 'Dat opstellen van dat beleid gaat vrij goed, en het behandelen dat gaat op sommige plekken wat beter dan op andere plekken.' (Interview Coordinator WIZ en Wmo).

## Conclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat medewerkers verschillende strategieën hanteren om met conflicten om te gaan die voortkomen uit de verschillende referentiekaders. Zoals uit de literatuurstudie blijkt gaan deze in de meeste gevallen niet over een manier waarop een gelijkwaardige oplossing gezocht kan worden, maar over manieren waarop de verschillende waarden gescheiden of onderdrukt kunnen worden. Ook bij strategieën die wel verschillende waarden tegelijk proberen te steunen, bijvoorbeeld bij compromising, kan een moment ontstaan dat er een keuze gemaakt moet worden. Een van de waarden dient op dat moment onderdrukt te worden. Welke dat is wordt uiteindelijk bepaald door de politiek. Dit zou de politiek moeten doen op basis van beleid, maar vaak blijken het praktische, vaak eenmalige, uitzonderingen waar de politiek ook mee bezig is. Of dit vaker voorkomt nu er sprake is van 'maatwerk' van beleid is niet onderzocht.

Dit komt overeen met wat in de praktijk is aangetroffen. Eén uitzondering hierop is dat in beleid andere strategieën besproken worden dan in de praktijk worden uitgevoerd. Zo komt in het onderzoek naar voren dat er verschillende opvattingen zijn over het beleid, dat de invloed van het beleid nog klein is, dat beleid niet altijd bij de praktijk past, maar dat het toch altijd wel weer goed komt op het moment dat professionals de ruimte krijgen.

De strategieën die hier zijn gehanteerd hoeven niet te gaan over conflicterende waarden als gevolg van incommensurabiliteit. Een strategie als 'Ik doe wat ik denk dat goed is en als dat niet goed is hoor ik dat wel van mijn leidinggevende.' (copingstrategie 19) kan ook prima binnen één referentiekader plaats vinden. Wanneer er gesproken wordt over 'totdat je veiligheidsgrenzen gaat bereiken, of financiële grenzen gaat bereiken, of gewoon iets niet meer uit te leggen is richting andere burgers' (copingstrategie 9) blijkt dat er (zeer waarschijnlijk) wel sprake is van verschillende referentiekaders.

Door de keuze van de methodologie, een etnografische studie met narratieve analyse en discoursanalyse, komen bij de analyse ook patronen naar voren die niet direct te relateren zijn aan de hoofdvraag of een van de deelvragen, maar die wel de moeite van het signaleren waard zijn. In deze paragraaf wordt een extra bevinding beschreven als gevolg van de narratieve analyse. Deze analyse laat zien op welke manier de context van situaties kan worden meegenomen in besluiten.

In the Elevator Pitch (2013) staat: 'De mens staat altijd centraal in ons denken en handelen. De regels komen op de tweede plaats'. Hiermee lijkt in eerste instantie de manier bedoeld te worden waarop 'de mens' benaderd dient te worden, en de vrijheid die er binnen de gestelde kaders is om 'de mens' te helpen. Er zijn zoals uit de interviews blijkt, immers altijd kaders waarbinnen oplossingen gezocht moeten worden. Ook op deze kaders zijn echter uitzonderingen mogelijk. Voornamelijk 'leidinggevendens' geven aan dat dit het geval is (Interview Coordinator WIZ en Wmo) (Interview Afdelingshoofd WWL). Het is in principe aan het college en de raad om af te wijken van deze kaders, maar ook als medewerker 'wordt niemand aan de hoogste boom opgeknoopt' (Interview Gemeentesecretaris). Waar deze uitzonderingen mogelijk zijn, wordt in de interviews altijd aan de hand van voorbeelden of metaforen aangeduid. Met andere woorden, er zijn geen regels voor wanneer een uitzondering mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is dat er bij de publieksbalie gewerkt wordt op afspraak, maar mocht er toch een klant binnenkomen en er is een medewerker aanwezig die kan helpen, dan wordt er wel verwacht dat de klant geholpen wordt. Ook op deze 'regel' zijn weer uitzonderingen te bedenken. Bijvoorbeeld wanneer deze klant willens en wetens elke keer buiten de openingstijden komt, dan wordt hij of zij toch weggestuurd. Maar wat nu als deze klant aan het re-integreren is, eindelijk werk heeft en geen vrij kan krijgen om naar het gemeentehuis te gaan? Wat hieruit blijkt is dat de regels op een abstract niveau lijken te kloppen, maar dat deze in de praktijk een stuk minder eenduidig zijn. Elke situatie wordt apart in zijn context afgewogen en de enige manier om hier duiding aan te geven lijkt door middel van voorbeelden.

In dit soort gevallen hoeft niet direct sprake te zijn van conflicterende waarden, laat staan conflicten als gevolg van incommensurabele waarden. Toch blijken, om bij dit voorbeeld te blijven, achter de manieren waarop inwoners geholpen worden, fundamentele verschillende opvattingen te zitten. Wat is klantvriendelijkheid? En hoe bepaal je dat? Door gebruik te maken van voorbeelden geeft de leidinggevende aan de hand van de context en eerdere vergelijkbare situaties, richting aan de uitvoerend medewerker. Dit is ook wat er bij casuistry wordt gedaan. Afhankelijk van welke voorbeelden, context en de mate van vergelijkbaarheid, zal de casuist (in dit geval de leidinggevende) de uitkomst beïnvloeden. Onafhankelijkheid door gebruik te maken van universele waarden lijkt niet mogelijk.

Een andere manier van context gebruiken om standpunten duidelijk te maken, komt naar voren in de uitleg van argumenten voor of tegen een stelling. Door het ene standpunt heel kort en zonder context weer te geven en het andere standpunt rijk geïllustreerd weer te geven, wordt zonder het expliciet te benoemen een situatie beïnvloed. Een voorbeeld hiervan: 'Moet dat (ziekenhuis) nou blijven in dat oude gebouw, of willen we gewoon drie gezondheidscentra op het eiland waar je gewoon bloed kan prikken, nog een aantal

dingen die veel gebeuren. Goed gefaciliteerd, dichtbij de huisarts, of die zit daarbij, er zit een fysiotherapeut bij, wat mij betreft een tandarts. Die discussie zou je eigenlijk willen voeren.’ (Interview Gemeentesecretaris)

Context wordt in dit voorbeeld gebruikt om de toehoorder te beïnvloeden over de verschillende standpunten. Zoals het in dit voorbeeld naar voren komt, lijkt het een eenvoudige keuze tussen een oud ziekenhuis dat maar op één plek bereikbaar is, of drie verspreide gezondheidscentra waar alles disciplines bij elkaar zitten. Toch gaat het hier over wat is goede zorg, en hoe bepaal je dat? Door gebruik te maken van bias wordt de uitkomst beïnvloed.

## Conclusie

In zowel de documenten als in de gesprekken wordt veel nadruk gelegd op maatwerk en ruimte voor de professional. Deze ruimte is beperkt door kaders die door MT, college of raad gesteld en aangepast worden. Over op basis waarvan dit wel, of juist niet, gebeurt kan geen algemene uitspraak gedaan worden. Hier speelt het probleem van het criterium zoals beschreven in hoofdstuk 2. Wie neemt er een besluit en wie beslist dat? Is het de leidinggevende die beslist dat de professional beslist? Maar dit blijkt niet altijd het geval, soms beslist de leidinggevende dat hij of zij zelf beslist. Het is niet duidelijk wanneer welke variant geldt. De context is hier heel belangrijk in, maar welk deel van de context is in elk voorbeeld weer anders. Een inwoner/medewerker/professional moet daardoor maatwerk binnen kaders bieden. Of zoals de programmamanager in een overleg aangeeft: ‘vrijheid in gebondenheid’ (Waarnemingen, 2016).

## Medewerkers en leidinggevenden

Net zoals in de vorige paragraaf wordt in deze paragraaf een extra bevinding uit de analyse beschreven. Ook al is deze niet direct te relateren aan de onderzoeksvragen, het geeft wel een uitgebreider beeld van de context van de onderzoeksvragen. In dit geval kwam deze extra bevinding naar voren bij de discoursanalyse.

Het eerste signaal over een dominant discours stond in de een na laatste nieuwsbrief van 2015 voor de afdeling WWL: ‘Collega 1, collega 2, collega 3 en ik wensen jullie en je naasten een gelukkig en gezond 2016!’. Dit zijn de drie coördinatoren en het afdelingshoofd WWL. Normaal gesproken wordt deze brief geschreven en afgesloten door alleen het afdelingshoofd. Door op deze manier af te sluiten wordt een verschil gemaakt tussen leiding (coördinatoren en afdelingshoofden) en de overige medewerkers van WWL.

Tijdens het onderzoek heb ik dit verschil tussen leiding en werknemers op diverse plekken terug zien komen. Voorbeelden hiervan zijn een leidinggevende die aangaf ‘toen ik ook nog een medewerker was’, (Waarnemingen, 2016) ‘Het is lastig voor medewerkers, maar ook voor de mensen die hen aan moeten sturen’ (Interview Coordinator WIZ en Wmo) en ‘Het is het idee dat management en medewerkers hebben over de ontwikkelingen in hun vakgebied’ (OV, 2013). Een ander voorbeeld is het afdelingshoofd, die vaak spreekt over ‘schaken om de juiste poppetjes op de juiste plek te krijgen’, en dit in de nieuwsbrief wilde

illustreeren met een schaakbord. Ook uitspraken als 'Ik doe het toch goed, want anders had ik het wel van mijn leidinggevende gehoord.' (Interview Consulent Wmo) (Interview Inspecteur vergunningsverlening) duiden op een splitsing.

Deze splitsing is ook te zien in de manier waarop er wordt omgegaan met regels en verantwoordelijkheden. Uit de interviews blijkt dat er steeds meer behoefte is aan ruime kaders waarin de professional (intern wordt hiermee vaak de medewerker bedoeld) de ruimte heeft om oplossingen te zoeken. De kaders worden gesteld door de leiding, zij zijn ook in staat deze aan te passen; de invulling wordt door de medewerkers gedaan.

Wat hier opvallend aan is, is dat de medewerker wel de professional is die weet wat er nodig is, maar niet degene is die in staat is regels aan te passen. Uiteraard wordt er in sommige gevallen de gelegenheid gegeven om mee te denken of om voorstellen te doen, maar waarover meegedacht mag worden en wat hiermee gedaan wordt is aan de leidinggevende. Dit werd ook duidelijk bij de invulling van het programmateam. Dit team maakt inhoudelijke afwegingen en beslissingen over de voortgang van ontwikkelingen binnen het Sociaal Domein en bestaat uitsluitend uit 'leidinggevendenden'. Dit staat in contrast met het beleid dat 'leidinggevendenden' zich niet meer met de inhoud bezig houden.

Ook in de ontwikkeling van 'de leiding' en 'de medewerkers' zit een verschil. 'De inwoners, de professionals in het veld, maar ook zeker de medewerkers van de gemeente moeten daadwerkelijk anders gaan denken' wordt geschreven in de visie integraal dienstverleningsmodel (Dienstverleningsmodel, 2015). Voor leidinggevendenden wordt een apart coaching traject opgezet zodat zij de medewerkers kunnen coachen. Hierbij is aan 'de medewerkers' gevraagd waarin 'de leidinggevendenden' gecoacht moesten worden. Op de vraag waarom 'de medewerker' wel over deze vraag mocht meedenken en niet over andere vragen, werd aangegeven dat het centraal zetten van de professional voor 'de leidinggevendenden' ook wennen is en dat vaker besluiten voorgelegd zullen gaan worden.

In de meeste gevallen zijn medewerkers en leidinggevendenden dus twee verschillende groepen. Soms vallen leidinggevendenden juist wel onder medewerkers, bijvoorbeeld als er een saamhorigheidsgevoel gecreëerd moet worden ('Wat moet de centrale koers zijn die alle medewerkers volgen?' (OV, 2013) Andersom, dat medewerkers onder de groep leidinggevende vallen, zal waarschijnlijk nooit voorkomen.

## **Conclusie**

Tijdens het onderzoek wordt duidelijk dat er gezocht wordt naar een goede verhouding tussen 'medewerkers' en 'leidinggevendenden'. Soms zijn 'leidinggevendenden' gelijk aan 'medewerkers', soms zijn het twee verschillende groepen. Dit verschil zit niet alleen op 'semantisch' vlak, waarbij het er soms om gaat om een verschil in functie aan te duiden en het soms gaat om 'iedereen binnen de organisatie'. Er zit ook dynamiek in de uitwerking van het 'semantische' verschil. Soms wordt bedoeld dat iedereen gelijke mogelijkheden heeft. Bijvoorbeeld bij het bepalen van wanneer maatwerk past bij de context. In de ene situatie is de 'medewerker' of 'professional' hiertoe (ook, en soms zelfs uitsluitend) in staat. In andere gevallen wordt duidelijk dat alleen 'leidinggevendenden' in staat zijn te bepalen of maatwerk past bij de context.

Zoals uit dit onderzoek blijkt, wordt een term en de uitwerking daarvan verschillend uitgelegd. Ook is er sprake van veel dynamiek en spelen er vaak verschillende belangen. Daarnaast zijn er ook doelen die behaald moeten worden. Op abstract niveau zijn dit de doelen die via de democratie zijn vastgesteld; op praktisch niveau zijn dit werkafspraken van een team. Deze moeten wel gehandhaafd worden. Het is daarmee de vraag of het verschil tussen 'medewerkers' en 'leidinggevenden' niet meer expliciet gemaakt moet worden, zodat het duidelijk is welke 'regels' er gelden en wie deze bepaalt en handhaaft. Bovendien zou een andere term voor medewerkers ervoor kunnen zorgen dat het duidelijk wordt wanneer één groep bedoeld wordt (de medewerkers), of wanneer twee groepen bedoeld worden (de medewerkers, waaronder de leidinggevenden).

## Hoofdstuk 4 Conclusie

In deze conclusie wordt eerst antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt in de discussie stilgestaan bij de maatwerk paradox die tijdens dit onderzoek steeds terug bleef komen. Tot slot volgen aanbevelingen (zowel wetenschappelijke als praktische) en een reflectie.

### Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De doelstelling van dit onderzoek was te achterhalen wat de praktische gevolgen zijn van incommensurabiliteit bij besluitvormingsprocessen in een omgeving waar veel verschillende referentiekaders met elkaar samenwerken. En om een proces van reflectie op gang te brengen over deze gevolgen. Gekozen was om dit te doen aan de hand van de casus 'mens centraal' binnen het Sociaal Domein in de gemeente Schouwen-Duiveland. Dit leidde tot de volgende onderzoeksvraag:

*Op welke manier hebben verschillende betekenissen over het uitgangspunt 'mens centraal' invloed gehad tijdens het beleidsvormingsproces in het Sociaal Domein van de gemeente Schouwen-Duiveland?*

Zoals blijkt uit de analyse in voorgaande paragraaf, is er sprake van zowel semantische als axiologische incommensurabiliteit bij de term 'mens centraal'. Het antwoord op de vraag welke invloed dit heeft gehad op het beleidsvormingsproces is per wijze van betekenisgeving anders.

Op het moment dat je ervan uitgaat dat iedereen op zijn eigen manier de 'mens centraal' heeft gehanteerd, is de invloed 100%. Een voorbeeld hierbij is: 'Ik denk dat we, de meeste mensen, of ze nou de Organisatie Visie kennen ja of nee, wel degelijk bewust zijn van een vorm van mens centraal.... Alleen iedereen heeft daar toch een eigen beeld bij.' (Interview Afdelingshoofd WWL). Iedereen heeft op zijn of haar manier geprobeerd de 'mens' een 'centrale' plek te geven.

Op het moment dat er vanuit gegaan wordt dat er één uitleg van 'mens centraal' bestaat, dan blijkt uit dit onderzoek dat de invloed daarvan op het beleid de afgelopen jaren klein is geweest. Over de mate van invloed is bijvoorbeeld aangegeven: 'Helemaal niet. Daar kan ik heel kort over zijn' (Interview Programmamanger Sociaal Domein), 'Ik vraag me af of dat heel erg veranderd is met de periode daarvoor' (Interview Afdelingshoofd WWL) 'Op verschillende plekken heeft het invloed, maar het is nog beginnend' (Interview Wethouder) en 'Dat opstellen van dat beleid gaat vrij goed, en het behandelen dat gaat op sommige plekken wat beter dan op andere plekken.' (Interview Coordinator WIZ en Wmo).

Het praktische gevolg van incommensurabiliteit in een dynamische omgeving waar maatwerk wordt nagestreefd is dat het niet duidelijk is welk referentiekader dominant is. Er blijken verschillende opvattingen te zijn over zowel de betekenis van de term als over de uitwerking die deze term zou moeten hebben. De verschillen in deze betekenisgeving zijn niet te relateren aan een functionele of hiërarchische verdeling in de organisatie. Dit maakt dat de uitwerking van deze verschillende betekenissen op het

beleidsvormingsproces ook heel verschillend zijn. Individuele medewerkers geven hun eigen invulling aan het beleid. Dit zorgt ervoor dat inwoners op verschillende manieren ondersteund worden. Deels is dit ook de bedoeling want met termen als 'mens centraal', 'maatwerk', 'participatiesamenleving', wil de organisatie ruimte geven aan verschillen. Echter, het gevolg is ook dat gelijke situaties ongelijk behandeld worden en er willekeur ontstaat. Hiermee zijn uniforme regels uit de verzorgingsstaat vervangen door contextuele kaders die afhankelijk zijn van de bereidheid en de capaciteiten van betrokkenen.

Ook de mate waarin professional en inwoner in staat zijn om binnen die kaders oplossingen te vinden is verschillend. Daarmee is de oplossing die een inwoner krijgt afhankelijk van de capaciteiten en vaardigheden die de inwoner zelf heeft, en van de capaciteiten, vaardigheden en de bereidheid van de professional. Ook blijkt tijdens dit onderzoek dat deze vrijheid voor inwoners voor een deel van de doelgroep van het Sociaal Domein niet passend is. Dit is het geval bij mensen die die vrijheid niet kunnen (bijvoorbeeld bij psychische problematiek) of willen (bijvoorbeeld opgegroeid met het idee van een verzorgingsstaat) gebruiken. Ook zijn er voorbeelden te verzinnen waarin inwoners misbruik maken van de vrijheid (als ik mijn huis wil laten vervuilen is dat mijn keuze).

Er lijkt een redelijke consensus dat 'mens centraal' bij beleidsvorming betekent dat inwoners en ketenpartners worden betrokken. Ook lijkt er een redelijke consensus dat dit nog niet voldoende gelukt is. Er zijn stappen ondernomen, maar het beleid is nog teveel opgelegd aan de inwoners. De consensus lijkt echter alleen op 'abstracte' hoofdlijnen. De vertaling naar 'wat betekent dat nou in concreet handelen', en nog concreter 'wat betekent het voor de klant die in die specifieke situatie te woord wordt gestaan', daar is geen duidelijkheid over.

Uit de literatuur blijkt dat geprobeerd kan worden de referentiekaders een grotere overlap te geven. Dit kan door het uitwisselen van informatie zodat er nieuwe inzichten en/of wederzijds begrip ontstaat (dit kan binnen één referentiekader plaatsvinden of bij coupled copingstrategieën). Mocht dit niet lukken dan zijn er mogelijkheden de verschillen onafhankelijk van elkaar te behandelen (decoupled copingstrategieën). Als dat niet lukt, is het uiteindelijk aan degene met macht om aan te geven welk referentiekader dominant is (deliberate copingstrategieën). Dit kan op verschillende niveaus plaatsvinden, bijvoorbeeld tussen college en gemeenteraad, maar ook tussen uitvoerend medewerker en coördinator of bijvoorbeeld tussen medewerker en inwoner. Voor het conflict tussen de wens voor maatwerk en de noodzaak voor regels is geen 'oplossing', maar de copingstrategie 'compromising' lijkt de beste strategie aangezien de dunne lijn tussen reguleren en loslaten continu verandert.



Op meerdere plekken in deze scriptie is gebleken dat de gemeente Schouwen-Duiveland op zoek is naar een manier om de professional/medewerker/inwoner meer ruimte te geven zelf met oplossingen te komen. En dat de organisatie tegelijk de behoefte en de wettelijke taak heeft dit proces te ondersteunen en beheersbaar te houden. Deze zoektocht is in mijn ogen niet een blijk van onvermogen van 'de organisatie' om dit 'goed' te doen, maar een uiting van de onmogelijkheid van deze opdracht. Hieronder wordt toegelicht dat er sprake is van een maatwerk paradox, gevolgd door drie voorbeelden uit de praktijk. Daarna volgen twee laatste discussiepunten waaruit blijkt dat maatwerk (op dit moment) mogelijk nog niet haalbaar is.

### Maatwerk paradox

De onmogelijkheid van maatwerk zit al in de kern van de opdracht: 'De mens staat altijd centraal in ons denken en handelen. De regels komen op de tweede plaats.' (Elevator Pitch, 2013) Deze opdracht is gelijk al de eerste regel, waardoor de opdracht al niet meer uitgevoerd kan worden.

De enige mogelijkheid om deze opdracht uit te voeren, is door regels te verbinden aan wat er onder 'mens centraal' verstaan wordt. Hierbij valt te denken aan financiële en politieke 'regels'. Enkel op het moment dat deze regels er niet zouden zijn, heeft de inwoner de kans om aan te geven dat hij/zij geen behoefte heeft aan 'centraal staan' en juist bijvoorbeeld duidelijke regels wil. Hiermee is het opleggen van maatwerk een paradox.

Nederland is een democratie. Politiek is bedoeld om aan de hand van verkiezingen een bepaald referentiekader dominant te maken en dit vast te leggen in beleid. Dit dominante referentiekader is democratisch gekozen en bepaalt welke waarden het belangrijkste zijn. Wanneer dit dominante referentiekader vervolgens beleid maakt waarin zij maatwerk wil bieden door de referentiekaders van anderen centraal te stellen, is dat niet alleen opmerkelijk, het is ook onmogelijk. Er is namelijk geen ruimte meer om een andere opvatting te hebben. Het is niet mogelijk om aan alle wensen van verschillende referentiekaders tegemoet te komen, zoals ook erkend wordt tijdens een van de interviews (Interview Wethouder). Voordat de mens centraal kan staan moeten er regels zijn waar minimaal aan voldaan moet worden.

Het gevolg van maatwerk als belangrijkste uitgangspunt is hiermee alleen ogenschijnlijke vrijheid, die zich bevindt binnen een kader dat wel degelijk bepaald wordt door personen met macht. Zoals blijkt uit deze scriptie zijn de randen van dit kader alleen aan de hand van voorbeelden te geven. Het effect hiervan is groeiende macht van de referentiekaders die dominant zijn. Regels kunnen namelijk gedurende het spel worden aangepast. Zo lang ontwikkelingen goed gaan (gezien vanuit het dominante referentiekader) valt de ontwikkeling onder 'maatwerk' en worden kaders aangepast; zodra er ontwikkelingen zijn die niet passen binnen dit dominante kader, dan wordt aangegeven dat het kader bepalend is en niet aangepast kan worden. Hiermee zou maatwerk gezien kunnen worden als een manier om zoveel mogelijk mensen bij elkaar te houden in een ontwikkeling waarbij het voor machthebbers (politiek) niet duidelijk is welke kant

ontwikkelingen opgaan. Zolang de ontwikkelingen passen bij de dominante referentiekaders dan zijn andere referentiekaders aan het exploreren en doen zij het werk, totdat dominante referentiekaders weten wat zij willen en hun macht uitoefenen. Dit wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van drie voorbeelden die tijdens dit onderzoek voorbij kwamen.

#### *Voorbeeld 1: Mobiele telefonie*

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft ongeveer twee jaar geleden een nieuw contract voor telefonie aanbesteedt. Hierbij kregen (bijna) alle medewerkers een mobiele telefoon verstrekt en werd de service hiervan buiten de gemeente georganiseerd. Om maatwerk te kunnen bieden kregen medewerkers een budget en konden ze in een webwinkel één van de vele modellen kiezen. Dit was voor een deel van de medewerkers een uitkomst. Voor veel van de medewerkers van de buitendienst is dit echter geen goede oplossing gebleken. Deze medewerkers werken privé niet veel met telefoons en wisten niet welk model zij moesten kiezen. Bij ontvangst van de telefoons wisten zij niet hoe deze werkte en hoe zij instellingen konden wijzigen. Daar komt bij dat telefoons bij hen vaak vallen, of bij het werken in de buitenlucht nat worden en kapot gaan. Al met al hebben zij veel ondersteuning nodig. Aangezien deze ondersteuning nu ook veelal digitaal is, worden collega's die wel goed om kunnen gaan met mobiele telefoons nu ingezet als vraagbaak. De vraag is of voor deze groep collega's het niet meer passend was geweest één model toestel te bestellen en van hetzelfde model een aantal reserve toestellen te houden in geval van reparatie van het eigen toestel. Op deze manier zou centrale instructie en ondersteuning mogelijk zijn.

Maatwerk in bovenstaand voorbeeld zou dus kunnen betekenen dat een deel van de medewerkers zelf kan kiezen en een deel van de medewerkers hetzelfde toestel aangeboden krijgt. Dit past echter niet binnen de totale aanbesteding van de telefonie en bovendien is het de vraag wie bepaalt welke groep waarvoor in aanmerking komt.

In de hele praktische uiting van de maatwerk paradox bij mobiele telefonie zijn best wel oplossingen te vinden. Het gaat om een relatief klein en praktisch probleem, geringe budgetten en het aantal personen dat het betreft is zo beperkt dat een persoonlijk gesprek mogelijk is. Bij maatwerk voor een hele samenleving zijn dit soort afwegingen en oplossingen echter niet te vinden.

#### *Voorbeeld 2: BuurtWhatsApp*

Dit voorbeeld gaat over een initiatief van inwoners. Zij hebben in sommige delen van de gemeente zelf het initiatief genomen om een buurtWhatsApp groep op te richten. Dit wordt al twee jaar succesvol gebruikt voor zowel 'onraad' als sociale aspecten zoals 'het sneeuwt en wie kan mijn afvalbak buiten zetten?'. In verband met een aantal inbraken in korte tijd, wilden ook andere gebieden een WhatsApp groep oprichten. Om elkaar op de hoogte te brengen en bij voorkeur ook met de wijkagent in de groep, zodat hij ook op de hoogte is van eventueel onraad. De wijkagent kon 'natuurlijk' niet in alle groepen, bovendien is daar het algemene telefoonnummer bij onraad voor en niet WhatsApp, zo werd aangegeven. Daarom hebben de gemeente en de politie besloten structuur in de buurtWhatsApp's aan te brengen. De gemeente is in 35 gebieden van 1000 inwoners verdeeld waarbij inwoners van dat gebied zich kunnen aansluiten; de beheerders van deze 35 groepen zitten in een algemene groep waar ook politie en gemeente in zitten. Op

deze manier weet de gemeente wat er op het gebied van veiligheid speelt. Het doel van de app is beperkt tot het doorgeven van onveilige situaties. (PZC, Buurtwhatsapp Schouwen-Duiveland, 2016)

Zoals uit bovenstaande blijkt, heeft de gemeente een initiatief van burgers overgenomen en het doel veranderd. De verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering had dit liever niet gedaan; de verantwoordelijke voor veiligheid had behoefte aan sturing. Hiermee wordt duidelijk dat niet in alle gevallen een gelijke betekenis wordt gegeven aan 'mens centraal' en de praktische uitwerking. Het geeft ook mooi de spanning weer tussen loslaten en reguleren. Is een gemeente verantwoordelijk voor het reguleren van het 'niet plus' gevoel dat inwoners onderling willen delen? Als inwoners besluiten ook een 'sociale' buurtWhatsApp op te richten, zonder inmenging van de gemeente en politie, waar ook dit soort berichten gedeeld worden, in hoeverre is de gemeente dan op de hoogte van wat er speelt? Aan de andere kant, wat als de ene buurt – die als eerst met dit initiatief is begonnen – wel de wijkagent in de groep heeft en de andere buurt die pas twee jaar later start niet kan terugvallen op de wijkagent? Of dat de wijkagent uit de eerste groep gaat omdat het zo'n succes blijkt dat het niet meer vol te houden is?

### *Voorbeeld 3: Herinrichting kruispunt*

Een laatste voorbeeld waaruit blijkt dat individuen (of groepen) niet altijd centraal kunnen staan, wordt geïllustreerd in dit voorbeeld over veiligheid. Na de herinrichting van een kruispunt blijkt dat inwoners de situatie als onveilig ervaren en dit graag aangepast zien. De betreffende wethouder is deels meegaand en deels heel duidelijk: 'Het fietspad veranderen we niet. Dat ligt aan die kant, omdat anders in de Schuurbeque Boeijestraat de fietsers in conflict komen met de lijnbus.' (PZC, Herinrichting kruispunt, 2016) Hieruit blijkt dat wat voor sommige inwoners heel logisch lijkt, voor andere belanghebbenden problemen geeft. 'Regels' die het collectief dienen zijn hier leidend.

## **(On)oprecht**

In deze scriptie wordt er steeds van uitgegaan dat mensen oprecht handelen. Referentiekaders kunnen incommensurabel zijn, waarden conflicterend en betekenisgeving verschillend, maar dit wordt niet bewust gedaan om de situatie te manipuleren. Het is de vraag of dit uitgangspunt terecht is. Wanneer iemand macht uitoefent kan dit een 'naïef' gevolg zijn van zijn of haar oprechte handelen binnen het eigen referentiekader. Het kan ook het bewust onderdrukken zijn van een ander referentiekader (al dan niet onderbouwd vanuit het eigen referentiekader). Daarmee komt naast de vraag naar de 'technische' mogelijkheid of medewerkers in staat zijn te doorgronden welke betekenis 'mens centraal' zou moeten hebben, ook de vraag of deze medewerkers een andere betekenis willen accepteren. Deze betekenis kan in strijd zijn met eigen belangen en opvattingen zodat medewerkers de gestelde regels gaan ontduiken, saboteren en er veel weerstand ontstaat.

## **Betrekken van inwoners**

Bij de (geslaagde) pogingen in beleidsvorming waarbij wel externen zijn betrokken, gaat het vaak over dezelfde groep mensen die bereid is mee te denken. Deze mensen worden dan ook vaak door de ambtenaren uitgenodigd. Eén van de mogelijke verklaringen hiervoor wordt gegeven tijdens een interview: 'Dát is echt vind ik zelf het meest lastige vraagstuk van dit moment, dat mensen moeilijk te mobiliseren en te bereiken zijn als het gaat om het meer abstracte vraagstuk' (Interview Gemeentesecretaris). Inwoners

blijken over het algemeen vooral betrokken te raken op het moment dat het om concrete situaties gaat die zowel in tijd als locatie dichtbij zijn. Abstracte vraagstukken, collectieve problemen en de samenhang tussen bepaalde keuzes (b)lijken inwoners niet te kunnen of willen overzien. Dit zou daarmee een taak van de (lokale) overheid moeten zijn. Op het moment dat deze vraagstukken niet worden opgepakt omdat 'de samenleving' er niet om vraagt lijkt 'mens centraal' vooral een oplossing voor de korte termijn en worden echte problemen vooruitgeschoven.

## Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft verschillende inzichten gebracht. Hieronder volgen zowel aanbevelingen voor verder onderzoek als een aantal praktische aanbevelingen voor de gemeente Schouwen-Duiveland.

### Aanbevelingen voor verder onderzoek

#### Ethiek

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, in de paragraaf waar besproken wordt op welke manier macht wordt uitgeoefend, wordt een leider gezien als iemand die in staat is 'goed' te doen. Leaders zijn blijkbaar in staat om ethisch 'goede' keuzes te maken en die te rechtvaardigen, terwijl managers ervoor zijn om vooraf gestelde doelen en regels te handhaven. Het is echter de vraag wat ethisch wenselijker is: mensen fundamenteel andere dingen willen en laten doen die ze anders niet zouden doen of bijvoorbeeld regels die bepaald zijn te handhaven. In beide gevallen is de mate waarin het 'goed' is, in ieder geval afhankelijk van het referentiekader van de leider en afhankelijk van de transparantie en de intentie waarmee doelen bepaald worden. Dit aspect speelt ook binnen het Sociaal Domein. Weet de medewerker van een gemeente 'beter' welke vraag een inwoner heeft dan de inwoner zelf? Zij zijn immers bezig met de 'vraag achter de vraag' te achterhalen. En op basis van welke uitgangspunten doen zij dit? En wat gebeurt er als verschillende medewerkers 'beter' in staat zijn 'mensen fundamenteel andere dingen te laten doen die zij anders niet hadden gedaan'? Een interessant vervolgonderzoek zou zijn om ook dit ethische aspect te betrekken in het onderzoek naar de praktische uitwerking van incommensurabiliteit.

#### Motieven

Zoals in de discussie is besproken, kan er naast verschillende betekenisgeving door incommensurabiliteit ook sprake zijn van onoprecht handelen waardoor begrippen verschillende betekenissen krijgen. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden om eigen belangen te beschermen of om bewust de situatie te frustreren. Daarmee is het de vraag of medewerkers één dominante betekenis willen uitvoeren. Of is hierbij sprake van bewuste manipulatie door medewerkers? Hier gaan psychologische en sociologische aspecten een rol spelen waarvoor in dit onderzoek geen ruimte was.

#### Monitoring

Nog een andere invalshoek is te kijken naar de informatie die politici gebruiken om keuzes te maken nu er sprake is van steeds meer maatwerk. Door de duidelijkheid van de kaders van voorheen, was het makkelijker voor politici om indicatoren op te stellen waar het beleid aan werd getoetst. Door maatwerk centraal te stellen krijgt 'klantervaring' een veel prominenter plek in het behalen van doelen. De

indicatoren voor ‘klantervaring’ worden over het algemeen als ‘subjectief’ gezien. Dit maakt het meten lastiger. Een gevolg hiervan zou kunnen zijn dat politici zich vaker bezig houden met incidenten, zodat zij het gevoel hebben grip te houden op de effecten van beleid. Deze incidenten representeren slechts een klein deel van de uitwerking van het beleid, want wat gaat er allemaal wel, en vooral ook niet, goed dat uiteindelijk niet bij politici terecht komt? Een interessante vraag zou zijn hoe maatschappelijke effecten van beleid gemeten kunnen worden? En op welke manier komt hier de inwoner aan bod die niet kan/wil aangeven wat de effecten van het beleid zijn?

## **Aanbevelingen voor de gemeente Schouwen-Duiveland**

Dit onderzoek is gestart om inzicht te krijgen in hoe ondanks het ontbreken van een gelijke maat toch beslissingen gemaakt kunnen worden in de praktijk. Naast de inzichten die dit heeft opgeleverd zoals beschreven in de conclusie, zijn er ook aanbevelingen te geven voor de organisatie waar dit onderzoek heeft plaatsgevonden, de gemeente Schouwen-Duiveland.

### Ga het gesprek aan

Capaciteiten van medewerkers hebben, meer dan voorheen, grote invloed op de totstandkoming en uitvoering van het beleid van de gemeente. Daarom is het belangrijk dat collega’s met elkaar spreken over de betekenis van de termen en uitgangspunten die gehanteerd worden. Dit zou niet alleen binnen één cluster/functiegroep moeten plaatsvinden, maar juist ook tussen verschillende afdelingen, clusters, functiegroepen en zeker ook met mensen buiten de organisatie. En zowel met de huidige partners als met mensen waar niet eerder mee gesproken is. Ook de inwoners en partners die nu nog niet tot ‘de doelgroep’ worden gerekend (en waar nu nog niet mee gesproken wordt, zo lijkt het) zijn belangrijk omdat zij enerzijds de doelgroep van de toekomst zijn en anderzijds de huidige doelgroep ondersteunen. Het doel hiervan is begrip voor elkaar te krijgen, zodat er een start gemaakt kan worden met de vertaling tussen de verschillende referentiekaders. Zoals uit dit onderzoek blijkt, wordt de term ‘mens centraal’ gebruikt om dit soort gesprekken op gang te krijgen, maar ook als argument in een discussie. Dit laatste geeft verwarring en weerstand als het niet duidelijk is vanuit welk referentiekader wordt geredeneerd.

### Regels aan maatwerk

De tweede aanbeveling gaat over de paradox van maatwerk. Tijdens dit onderzoek zijn verschillen gevonden in zowel de betekenis als in de uitwerking van de centrale term ‘mens centraal’. De verwachting is dat dit bij andere termen of doelen ook het geval zal zijn. Het gevolg is dat er verschillen ontstaan tussen het beleid en de uitwerking daarvan. Zolang dit marginale verschillen zijn lijkt dit geen probleem, uiteindelijk komt het toch altijd weer goed. Het blijken echter ‘reële’ verschillen. Dit heeft invloed op alle aspecten van het beleid: van het bepalen waarvoor beleid zou moeten worden opgesteld tot en met de uitwerking bij degene voor wie het beleid is bedacht. De belangen van personen met macht bepalen daarmee de uitkomsten van de inzet van de organisatie, niet de eisen en wensen van inwoners.

Maatwerk heeft veel voordelen; daarbij is het wel van belang duidelijk te maken welke kaders er zijn, wie deze bepalen en hoe deze aangepast kunnen worden. Anders bestaat het gevaar dat maatwerk doorslaat naar willekeur. Gelijke situaties worden dan niet langer gelijk behandeld. Nu is het natuurlijk zo dat wanneer genoeg detail van de context wordt meegenomen geen enkele situatie gelijk zal zijn. Dit is echter

geen verantwoording om de diversiteit van de manier waarop maatwerk wordt toegepast goed te keuren. De uitkomst kan best verschillend zijn, als de regels waar dat op gebaseerd is maar gelijk zijn. De uitkomst mag niet verschillend zijn dóór de regels waar de situatie op gebaseerd is. Onduidelijkheid hierover kan worden voorkomen door een aantal basisregels aan 'mens centraal' te stellen. Dit geeft daarmee niet alleen reële verwachtingen aan betrokkenen, maar kan er ook voor zorgen dat willekeur, misbruik of onderdrukking wordt beperkt.

Bij beleid waar 'regels' de boventoon voeren, maar ook wanneer 'maatwerk' het meest belangrijk is gelden de regels van degenen die macht hebben. (Er zijn altijd regels, al is het maar de regel die bepaalt dat er geen regels zijn, het probleem van het criterium zoals beschreven door Chisholm.) Het verschil tussen beide varianten van beleid zit in welke betrokkenen, wanneer en op welke manier met grenzen te maken krijgen. Zijn de regels vooraf duidelijk, of ervaar je de regels pas als je ze overtreedt? Maatwerk is dus hooguit dé oplossing voor een deel van de mensen, net zo goed als 'regels' dé oplossing is voor een ander deel van mensen. Tijdens het onderzoek blijkt dat in het geval van maatwerk de kaders worden toegelicht met behulp van voorbeelden. Kaders blijken afhankelijk van de context en zijn daarmee vooraf niet te geven. Beleid waar 'regels' de boventoon voeren hebben uiteraard ook nadelen, daarom is het belangrijk dit te verbinden aan de eerste aanbeveling, het gesprek aangaan, en de algemene aanbeveling, onderzoeken op welke wijze monitoring kan ondersteunen.

Gezien de dynamiek waarmee het Sociaal Domein, en in bredere zin de samenleving, te maken heeft, is het de verwachting dat de komende jaren nog veel veranderingen zullen brengen. Dit betekent dat medewerkers over een grote mate van lerend vermogen en reflexiviteit moeten beschikken om uitvoering te geven aan beleid waar zij zelf mogelijk anders over denken en om daar ook op termijn uitvoering aan te blijven geven. Investeren in de capaciteiten en vaardigheden van medewerkers is dan ook aan te bevelen.

## **Conclusie**

Ook al is het mijn overtuiging dat er geen 'één beste' manier is (de postmoderne opvatting waar ik in de methodologie paragraaf al naar verwees), het kan naar mijn mening, zeker binnen een overheidsinstelling, niet zo zijn dat personen met een hulpvraag afhankelijk zijn van het referentiekader, de vaardigheden en belangen van degene die hen te woord staat. Is een volledig gereguleerde situatie dan de oplossing? Uiteraard niet, context verschilt en verandert en is uitermate belangrijk bij het beoordelen van een situatie. Daarom is het belangrijk om met álle partijen in gesprek te blijven over de uitwerking van het gevoerde beleid en zo het compromis bij te schaven en in stand te houden, zodat de politiek weloverwogen bepaalde zaken wél kiest en andere zaken bewust níét kiest. Het gaat er daarbij om dat niet alleen wat gezegd wordt klopt, maar dat ook de daadwerkelijke uitwerking in lijn is met de politieke keuzes die zijn gemaakt.

In deze reflectie sta ik kort stil bij wat dit scriptieproces mij heeft gebracht.

Mijn motivatie voor dit onderwerp van mijn scriptie komt voort uit de interesse die ik heb in de processen die spelen bij het maken van keuzes. Doordat ik veel begrip heb voor referentiekaders van anderen en mij goed kan aanpassen/inleven in de leefwereld van de ander, raak ik soms mijn eigen referentiekader kwijt. Tegelijkertijd is mijn referentiekader er een die openstaat voor andere referentiekaders. Deze spanning tussen aan de ene kant openstaan voor anderen en tegelijkertijd een autonome lijn volgen, vind ik soms moeilijk. Door mezelf te blijven ben ik in staat mij in te leven in anderen en probeer ik zo goed mogelijk de vertaling te maken tussen verschillende referentiekaders.

Door deze scriptie heb ik veel inzichten opgedaan die voor mij een handvat blijken. Meer dan ik mij vooraf had gerealiseerd, ben ik op zoek naar 'goed' en 'waarheid'. En nog belangrijker dan ik had gedacht is de vraag die daar achter hoort: 'voor wie?'. En bij het tikken van deze zin komen de volgende vragen alweer op: Is alles dan maar goed, afhankelijk van op welke manier je ernaar kijkt? Moeten we (als samenleving) niet ook een aantal basisregels stellen die voor iedereen gelijk zijn? En wie bepalen en handhaven die? Voor wie gelden die? Vragen waar ik nog steeds geen antwoord op heb, maar waar ik wel veel meer kennis en vaardigheden over heb om over na te denken.

Het is voor mij en de mensen in mijn omgeving niet altijd de meest makkelijke weg om rekening te houden met zoveel diversiteit, maar ik merk ik dat alleen al het denken hierover mij heel veel plezier geeft. Daarnaast geven mensen mij terug dat ik ze aan het denken zet en dat wordt gewaardeerd. Na mijn scriptie ga ik mij dan ook oriënteren op welke manier ik hiermee in mijn privé en professionele leven verder kan gaan.

## Artikelen en boeken

- Abdallah, C., & Langley, A. (2013). The Double Edge of Ambiguity in Strategic Planning. *Journal of Management Studies*, 1-30.
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2012). A Stupidity-Based Theory of Organizations. *Journal of Management Studies*, 1194-1220.
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2012). Critical leadership studies: The case for critical performativity. *Human Relations*, 65(3) 367-390.
- Arras, J. D. (1991). Getting down to cases: the revival of casuistry in bioethics. *The Journal of medicine and philosophy*, 16(1): 29-51.
- Baratz, P. B. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4 , 947-952.
- Bersselaar, V. v. (2011). *Wetenschapsfilosofie in veelvoud*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management* , 29(6) 991-1013.
- Bos, R. t. (2007). The Vitality of Stupidity. *Social Epistemology*, 21:2, 139-150.
- Brandsen, T., Donk, W. v., & Putters, K. (2005). Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. *Intl Journal of Public Administration*, 28: 749–765.
- Buckley, M. (2013). A Constructivist Approach to Business Ethics. *J Bus Ethics*, 117:695-706.
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Anlaysis, Element of the sociology of Corporate Life*. Aldershot, England: Gower Publishing Company Limited.
- Calkins, M. (2001). Casuistry and the Business Case Method. *Business Ethics Quarterly*, volume 11, issue 2 237-259.
- Chisholm, R. M. (1966). *Theory of Knowledge*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- de Boer, N., van Diepen, A., & Meijs, L. (2013). *Swingen met lokale kracht, Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Drucker, P. F. (1981). What is "business ethics"? *Public Interest* n63, 18-36.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R., & Jackson, P. (2012). *Management Research*. London: SAGE Publications Ltd.
- Eriksson, P., & Kovalainen, A. (2008). *Qualitatie Methods in Business Research*. London: SAGE Publications Ltd.
- Essers, J. (2006). *Incommensurabiliteit en organisatie; de reconstructie van een academische patstelling*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management (ERIM).
- Essers, J. (2012). Re-writing the organization: the ideological deadlock of narrative methodology. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 25 Iss 2 pp. 332 - 351.
- Fiske, A., & Tetlock , P. (1999). *Taboo trade-offs: Constitutive prerequisites for social life*. In S.A. Renshon and J. Duckitt (eds), *Political Psychology: Cultural and Cross-cultural Perspectives*. London: MacMillan.
- Gray, D. (2013). *The Connected Company*. Deventer: Kluwer.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N. Denzin , & Y. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105-117). Londen: Sage.
- Jonsen, A. R. (1995). Casuistry:An Alternative or Complement to Principles? *Kennedy Institute of Ethics Journal*, Vol 5 nr 3, pp. 237-251.



- Jonsen, A. R., & Toulmin, S. (1988). *The Abuse of Casuistry*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Kaptein, M. (2015). Leiderschap, Management en Bestuur College 2: Leiderschapstheorieën. *College 2*, (p. 7). Rotterdam.
- Kuhn, T. (2000). *The Road Since Structure: Philosophical essays 1970-1993, with an autobiographical interview*. Chicago: Chicago University Press.
- Madison, D. S. (2005). *Critical Ethnography: Method, Ethics and Performance*. London: Sage.
- Mol, A. (2002). *The Body Multiple: ontology in medical practice*. Durham: Duke University Press.
- Möller, K. K., & Halinen, A. (1999). Business Relationships and Networks: Managerial Challenge of Network Era. *Industrial Marketing Management* 28, 413–427.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. Toronto: Sage Publications.
- Oldenhof, L., Postma, J., & Putters, K. (2013). On Justification Work: How Compromising Enables Public Managers tot Deal with Conflicting Values. *Public Administration Review*, 74(1) 52-63.
- Paulo, N. (2015). Casuistry as common law morality. *Theor Med Bioeth*, 36:373-389.
- Raz, J. (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Raz, J. (1994). *Ethics in the public domain, essays in the morality of Law and Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Roberts, J. (2012). Organizational ignorance:Towards a managerial perspective on the unknown. *Management Learning*, 44(3) 215–.
- Schattschneider, E. (1960). *The Semisovereign People: a realist's view of democracy in America*. Chicago, reprint 1983: Holt, Rinehart and Winston.
- Shepherd, C., & Challenger, R. (2013). Revisiting paradigm(s) in management research: A rhetorical analysis of the paradigm wars. *International Journal of Management Reviews*(Vol. 15), 225-244.
- Steenhuisen, B. (2009). *Competing Public Values, Coping strategies in heavily regulated utility industries*. Delft University of Technology: PhD diss.
- Steenhuisen, B., & van Eeten, M. (2012). Patterns of Coping With Inconsistent Demands in Public Service Delivery. *Administration & Society*, 45(9) 1130-1157.
- Stewart, J. (2006). Value Conflict and Policy Change. *Review of Policy Research*, Vol. 23, No. 1, 183-195.
- Stewart, J. (2009). *Public Policy Values*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sunstein, C. (1996). *Legal Reasoning and Political conflict*. New York: Oxford University Press.
- Tetlock, P. (1999). *Coping with trade-offs: Psychological constraints and political implications*. In S. Lupia, M. McCubbins, & S. Popkin (eds.), *Political reasoning and choice*. Berkeley: University of California Press.
- Tetlock, P. (2003). Thinkin the unthinkable: sacred values and taboo cognitions. *TRENDS in Cognitive Sciences*, 320-324.
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 4, 457-486.
- van Tulder, R. (2013). *Skill Sheets, An Integrated Approach to Research, Study and Management*. Amsterdam: Pearson Benelux bv.

## Documenten en internetpagina's

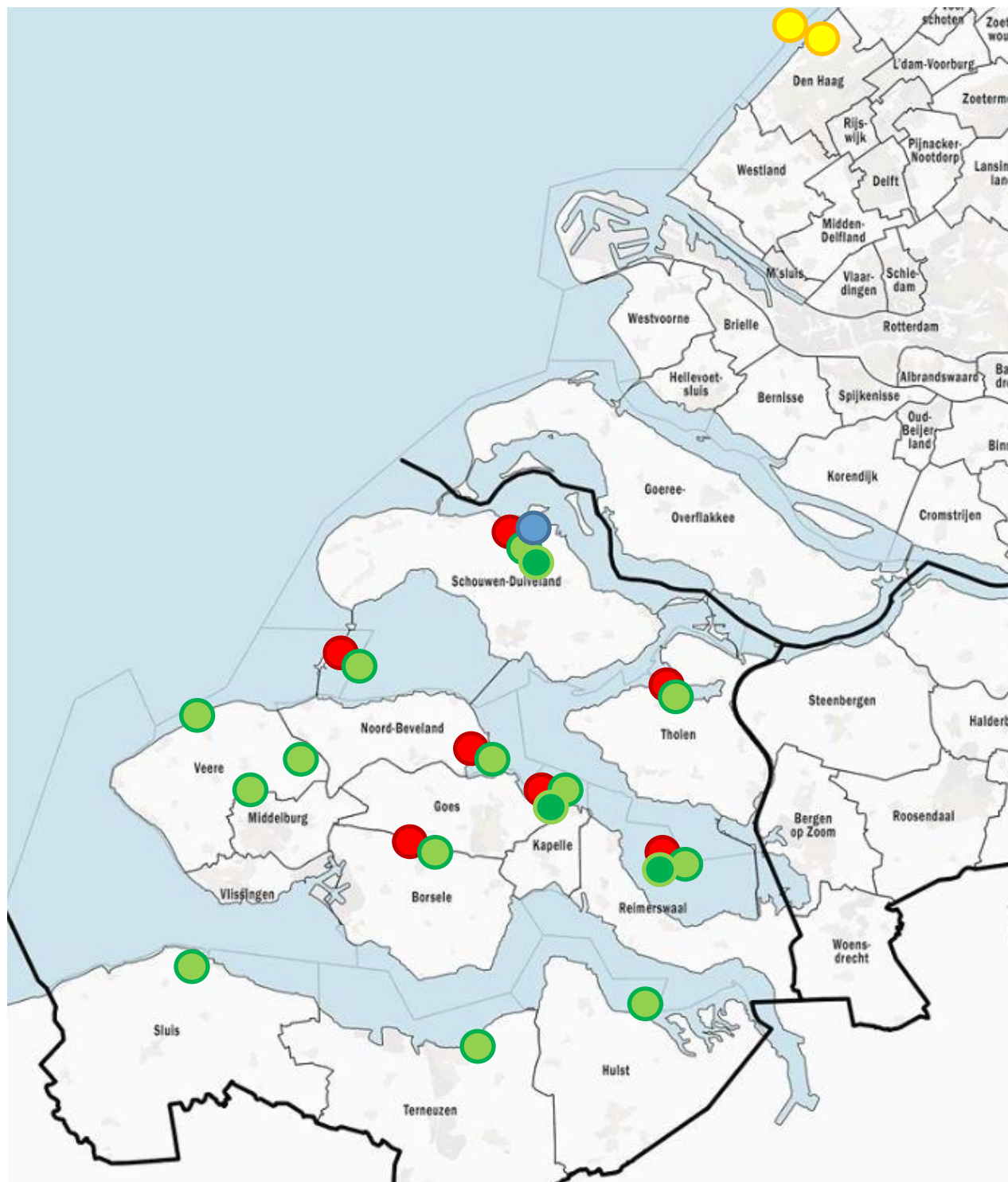
- Binnenlandsbestuur. (2010). <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgerinitiatieven-te-snel-afgewezen.442876.lynkx>. *gedownload 15 april 2016*.
- Gemeentelijke Website Gooise Meren. (2016, Februari 29). Opgehaald van <https://bestuur.gooisemeren.nl/bestuur/zo-wordt-beleid-gemaakt.html>.
- Dienstverleningsmodel. (2015). *Integrale Visie Dienstverleningsmodel Schouwen-Duiveland*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- Elevator Pitch. (2013). *Elevator Pitch; Wat is onze visie op de organisatie*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- OV. (2013). *Organisatie Visie, 'Met het tij mee'*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- OV Projectdefinitie. (2012). *Projectdefinitie Organisatie Visie*. Zierikzee.
- PZC. (2016). Buurtwhatsapp Schouwen-Duiveland. <http://www.pzc.nl/regio/zeeuws-nieuws/politie-brengt-structuur-in-buurtwhatsapps-zeeland-1.5756591#.VsygnRH5yYc.mailto>. Zierikzee: Provinciaal Zeeuwse Courant.
- PZC. (2016). Herinrichting kruispunt. [http://www.pzc.nl/regio/schouwen-duiveland/bewoners-zijn-gevaarlijk-kruispunt-zierikzee-beu-1.6013073#.VzY-RbbfJ\\_s.mailto](http://www.pzc.nl/regio/schouwen-duiveland/bewoners-zijn-gevaarlijk-kruispunt-zierikzee-beu-1.6013073#.VzY-RbbfJ_s.mailto). Zierikzee: Provinciaal Zeeuwse Courant.
- Samenlevingsopbouw. (2016). *gedownload 15 april 2016*, (pp. <http://www.participatiewordtgesmaakt.be/nl/jebent-bestuurder/maatschappelijke-ontwikkeling/drie-generaties-burgerparticipatie/>).
- Strategische Visie. (2011). *Strategische Visie 'Tij van de Toekomst'*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- UPOV. (2015). *Einddocument Uitvoeringsprogramma Organisatie Visie (UPOV)*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- Visieverhaal, Z. S. (2013). *Samenvatting Visieverhaal, Organisatie Visie stelt mens centraal*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- Waarnemingen. (2016). *Waarnemingen gedurende deze scriptieperiode*. Schouwen-Duiveland.
- ZonMW. (2016). <http://www.zonmw.nl/nl/themas/thema-detail/integrale-aanpak-voor-gezondheid-in-het-onderwijs/burgerparticipatie/>. *Gedownload 15 april 2016*.

## Interviews

- Interview Afdelingshoofd WWL. (sd). 12 april 2016, 31.59 minuten.
- Interview Beleidsmedewerker SWVO. (sd). 07-03-2016, 28.15 minuten.
- Interview Consulnt Wmo. (sd). 23-03-2016, 25.00 minuten.
- Interview Coordinator WIZ en Wmo. (sd). 21 april 2016, 36.14 minuten.
- Interview Functioneel Beheer ICT WWL. (sd). 21-03-2016, 14.39 minuten.
- Interview Gemeentesecretaris. (sd). 21 april 2016, 54.19 minuten.
- Interview Inspecteur vergunningsverlening. (sd). 1-04-2016, 18.26 minuten.
- Interview Ketenregisseur Jeugd. (14.11 minuten). 14-03-2016.
- Interview Klantmanager OGGZ. (19.52 minuten). 21-03-2016.
- Interview Programmamanger Sociaal Domein. (sd). 7 april 2016, 23.37 minuten.
- Interview Projectleider Organisatie Visie. (sd). 10-03-2016, 26.45 minuten.
- Interview Strategisch Adviseur. (sd). 13 april 2016, 38.37 minuten.
- Interview Wethouder SGP. (sd). *Wethouder SGP*. 11 april 2016, 29.45 minuten.

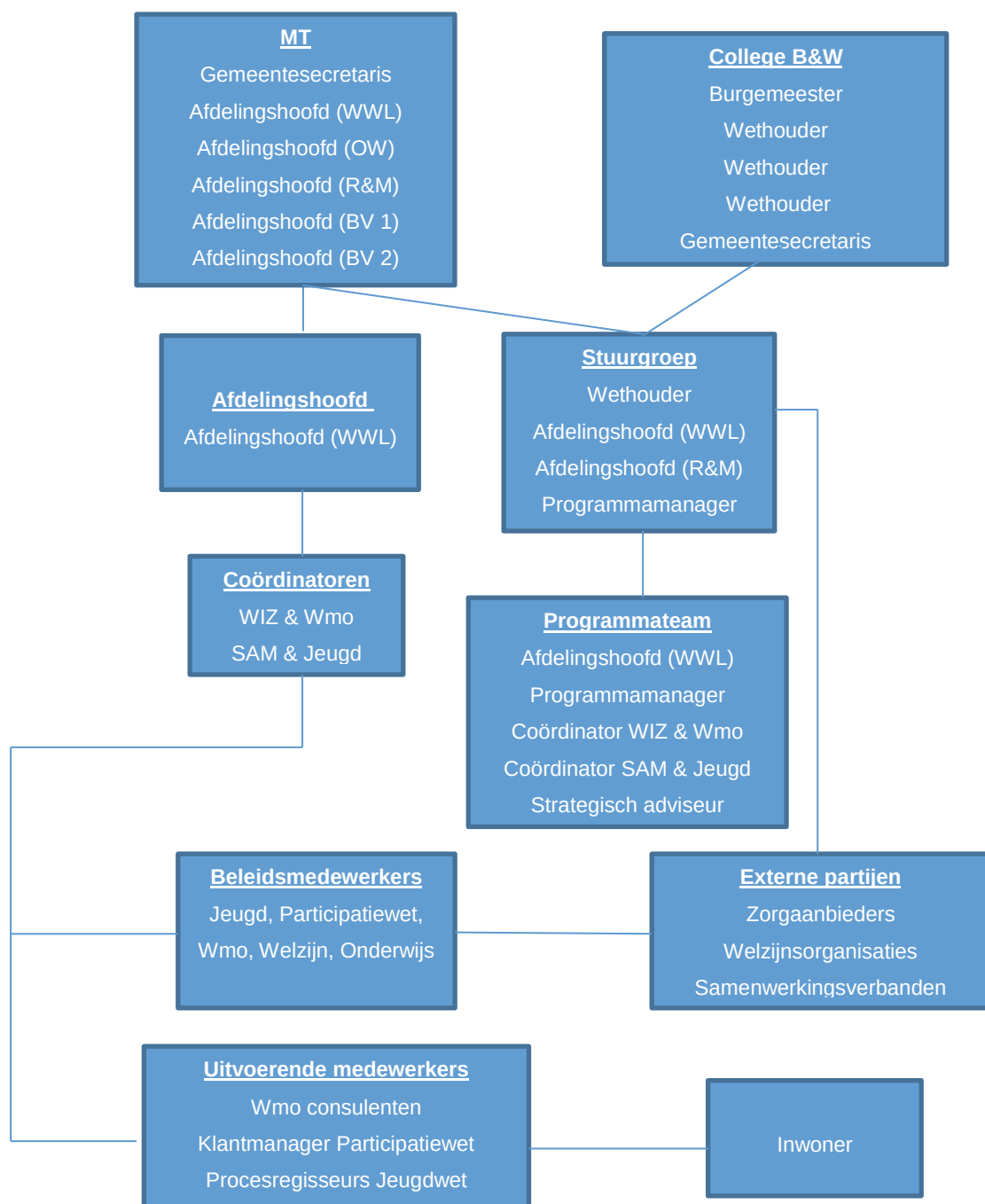
1. Samenwerkingsverbanden (Beleidsmatig)
2. Krachtenveldanalyse Intern, begin 2015 Krachtenveldanalyse Intern, eind 2015
3. Copingstrategieën interviews

## Bijlage 1: Samenwerkingsverbanden (Beleidsmatig)



- Uitvoering van de participatiewet. Hiervoor zijn (bijna) geen samenwerkingsverbanden
- Uitvoering Jeugdwet, provinciale samenwerking voor inkoop en administratie Jeugdwet
- Uitvoering Jeugdwet, samenwerking op uitvoerend niveau
- Uitvoering Wmo, Samenwerking voor inkoop Zorg in Natura en Hulpmiddelen
- Diverse landelijke partners zoals Ministerie van VWS, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Sociale Verzekerings Bank (SVB), Centraal Administratie Kantoor (CAK), (Jeugd)Reclassering,

## Bijlage 2: Krachtenveldanalyse eind 2015



### Bijlage 3: Copingstrategieën interviews

1. Toen hadden we de beweging naar verzorgingshuizen nou dat was ook een bedreiging toen dat kwam, nu is het een bedreiging dat we het verlaten
2. Als een massa onder druk gezet wordt en daardoor dreigen voorzieningen echt te verdwijnen. Dan moet je misschien wel andere afwegingen gaan maken, dan is het collectieve belang wel prominenter dan het individuele belang.
3. Vanuit elke positie kun je een verhaal houden dat de mens centraal staat en toch wat anders bedoelen
4. Waarom op deze manier en niet op een andere, dat zijn vragen waar ik geen antwoord op heb.
5. Dusdanige restricties dat je in een bepaald weg gedwongen wordt
6. In een democratie ga je het nooit voor elkaar krijgen om iedere minderheid zijn maximale standpunt te geven. Dat gaat nooit lukken omdat je altijd met collectieve voorzieningen zit en middelen die je moet verdelen, het allocatievraagstuk.
7. En dat heeft niet iedereen door in het gemeentehuis, die denkt nog op een ouderwetse wijze, bevoogdend wij weten wat goed voor u is, bij het sociale domein zijn we daarvan af aan het stappen.
8. om zijn kind te kunnen slaan omdat het nu eenmaal ergens staat, ja dan houdt het voor mij, dan is het over.
9. Tot dat je veiligheidsgrenzen gaat bereiken, of financiële grenzen gaat bereiken of iets gewoon niet meer uit te leggen is richting andere burgers.
10. Alles is macht in de politiek uiteindelijk. Per saldo komt het altijd op het standpunt van de bepalers aan en dat is dan te hopen dat het dan het standpunt van de meerderheid is want daar zit je gelijk op het vraagstuk van de democratie. En dan blijft democratie de beste vorm van de vier slechte varianten (Volledige democratie, Onvolledige democratie, Hybride regimes, Autoritaire regimes)
11. wij kunnen ons op lokaal niveau op dat moment verschuilen achter de keuze die daar gemaakt is en dat je dat daar mee moet doen.
12. We worden steeds meer beïnvloed zodat we in één denklijn gaan denken. Afwijkingen zijn er steeds minder.
13. Je kunt nooit iets neerzetten wat aan alle uitzonderingen tegemoet komt.
14. We zeggen dat we wat doen, maar praktiseren het vaak nog niet
15. Door veel verschillende meningen zal je als overheid een strakkere rol moeten aannemen
16. Op een abstract niveau is iedereen het wel een, maar hoe lager je komt hoe meer belangen er gaan spelen.
17. De agenda wordt bepaald door de 4<sup>e</sup> verdieping (=> daar zit het college en daar vergadert het MT)
18. We hebben er voor gekozen nu een tussenstap te maken, dus de schets die we gemaakt hebben daar zijn we over 10 jaar. Uiteindelijk komen we daar uit.
19. Ik doe wat ik denk dat goed is en als dat niet klopt hoor ik dat wel van mijn leidinggevende
20. In een kwartier tijd waren op een gegeven moment in een keer een beleidsregie gemeente. En ik heb geen moeite met beleidsregie gemeente zijn, maar hoe dat proces tot stand kwam en wat de interpretaties waren van een beleidsregie gemeente, vraag ik me wel af of iedereen op dat moment beseftte wat dan op dat moment de consequenties daarvan waren.

21. De wet omzeilen, door vooroverleg, het plan te kneden of een uitzondering te maken
22. Vallen en opstaan, nadenken en bijstellen
23. er is een grens en die zit niet alleen in veiligheid, die zit ook financieel bepaald, maar op het moment dat je vanuit een bepaalde ideologie voor een bepaald standpunt, dan schakel je een andere ideologie uit
24. Kan hooguit een compromis zijn, maar dan nog sluit je iets uit. Maar je ziet wel vaak dat je op een grote gemeenschappelijke deler zit he
25. Hoe weet je tolerantie vorm te geven. Daar komt het uiteindelijk op neer. En dat is ook de kunst van sturen natuurlijk
26. Ik wil iemand zijn vrijheid zo min mogelijk aanpassen, zo veel mogelijk aansluiten bij hoe zo'n persoon denkt.
27. En dat is ook het mooie van een Wmo daar konden CDA zich in vinden omdat er meer eigen verantwoordelijk werd gepropageerd zonder dat de overheid terug trok, het socialisme kon erin omdat de overheid zich nog steeds verantwoordelijk voelde voor degene die het nodig hadden, het liberalisme kon erin omdat er meer beroep werd gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. En dan bereik je een bepaald compromis en dan heb je met zo ongeveer alles wat kan rekening gehouden?
28. Kijk je ziet bij een Wmo dat er een bepaald evenwicht is bereikt op het moment dat er een wet ingevoerd wordt en vervolgens zie je dat er op rijksniveau bekrabbelt gaat worden aan de centen en dan zie je dat dat evenwicht wel in gevaar kan gaan komen. Maar op het moment dat dat voldoende verklaard kan worden omdat je anders niet door kan gaan als je financieel op deze voet voortleeft, dan zie je dat er ook een acceptatie ontstaat om het allemaal een graadje minder te gaan doen.
29. En op een gegeven moment kom je dan tot een grote gemeenschappelijke deler die bij een meerderheid consensus over
30. En is die bereidheid om te kijken wat er wel kan? Dat maakt dan ook al weer een verschil. En om dan te zeggen hoe is dat hier? Ik vind dat heel wisselend, ik vind het ook net als, daar ben ik ook heel eerlijk in, dat ik daar ook heel wisselend in ben. Soms zit ik er veel strakker in dan een andere keer, afhankelijk waar we het over hebben. Of hoe goed ik zelf zeker ben over wat we kunnen bereiken, dat heeft er voor mij persoonlijk er weer mee te als ik heel overtuigd ben van een bepaald weg en dat mag dan wel wat vrijheid hebben, of juist niet, dus ja,
31. In dit geval zeggen we echt van weet je, we moeten echt naar die huisartsen want die zijn uitermate belangrijk voor die eerste lijnszorg, dus daar moeten we naartoe om te kijken wat vinden zij nou
32. Je maakt wel met elkaar de balans op.