

Onderzoeksrapport

Factoren die bijdragen aan het transformeren van het sociaal domein



Mei 2015

Mogelijk gemaakt door Instituut Gak

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt:

Rogier den Uyl, Merel Molenkamp, Bob de Levita
Wietske Nijhof, Tamar Hoefsloot, Marcella van Room

Dit rapport is mede tot stand gekomen met ondersteuning en sturing van de begeleidingscommissie bestaande uit: Fred Fleurke, Monique Peltenburg en Duco Stuurman

© Radar
Veemarkt 83
1019 DB AMSTERDAM
Telefoon 020 463 5050
radar@radaradvies.nl
www.radaradvies.nl

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 4 |
| Samenvatting | 5 |
| 1 Inleiding..... | 8 |
| 1.1 Centrale onderzoeksvraag..... | 8 |
| 1.2 Deelvragen..... | 10 |
| 1.3 Werkwijze..... | 11 |
| 1.4 Analyse..... | 12 |
| 1.5 Leeswijzer | 13 |
| 2 Decentralisatie en transformatie: wat en hoe willen gemeenten veranderen? | 14 |
| 2.1 Het transformatieproces..... | 14 |
| 2.2 Doelen van decentralisatie | 15 |
| 2.3 Het lokale sociale domein veranderen: wat kunnen gemeenten doen? | 18 |
| 2.4 Lokale condities..... | 24 |
| 2.5 Veranderstrategieën | 24 |
| 3 Transformatie in de praktijk..... | 30 |
| 3.1 Doelen van gemeenten in de praktijk..... | 30 |
| 3.2 Een nieuw lokaal sociaal domein in de praktijk | 33 |
| 3.3 Conclusie: mate van transformatie en verschillen tussen gemeenten..... | 38 |
| 4 Invloed van lokale condities op veranderen | 42 |
| 4.1 Lokale condities in de deelnemende gemeenten..... | 42 |
| 4.2 Invloed van lokale condities op de mate van verandering | 43 |
| 5 Factoren die bijdragen aan het veranderproces..... | 44 |
| 5.1 Dragen de veranderfactoren bij aan het veranderproces? | 45 |
| 5.2 Andere belangrijke veranderfactoren..... | 50 |
| 5.3 Conclusie: veranderkracht versterken..... | 53 |
| 6 Conclusie | 55 |
| Bijlagen..... | 59 |
| Bijlage 1: Begrippenlijst..... | 59 |
| Bijlage 2: Deelnemende gemeenten | 61 |
| Bijlage 3: Interviewvragen..... | 62 |
| Bijlage 4: Uitslag enquête onder uitvoerders | 64 |
| Bijlage 5: Verslag reflectiebijeenkomst | 67 |
| Bijlage 6: Literatuurlijst..... | 70 |

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek 'Factoren die bijdragen aan het transformeren van het sociaal domein'. Dit onderzoek is uitgevoerd door RadarAdvies, mogelijk gemaakt door Instituut Gak. De brede focus van het hele sociale domein en de schaal van het onderzoek (16 gemeenten) maakten het een uitdaging om vanuit alle informatie een overzichtelijk geheel te kunnen presenteren. Om hiertoe te komen, hebben we veel hulp gekregen waarvoor we graag onze dank willen uitspreken.

Allereerst willen we alle deelnemende gemeenten bedanken voor hun inzet, tijd en bereidheid om ons een inkijk te geven in hun veranderprocessen in het sociale domein. In de drukke en hectische tijd rondom de transitie hebben zij bijgedragen aan de rijke hoeveelheid informatie waar dit rapport op gebaseerd is.

Daarnaast veel dank aan de leden van de begeleidingscommissie:

- Fred Fleurke (voorzitter); Emeritus hoogleraar bestuurskunde. Naast zijn rol in de BGC heeft mr. Fleurke ons in een aantal inhoudelijke sessies geholpen ter versterking van de inhoud, analyse en resultaten van het onderzoek.
- Monique Peltenburg: programma directeur Sociaal Domein gemeente Amersfoort
- Duco Stuurman: Directeur Sociaal domein gemeente Zaanstad

Het onderzoek is erg gebaat geweest bij hun kritische blik, analyse en sturing naar een eindresultaat dat aansluit bij de praktijk van gemeenten.

Ook dank aan Instituut Gak en de primus verbonden aan dit onderzoek Hoogleraar Institutionele aspecten van de rechtsstaat Alex Brenninkmeijer, die onze aandacht richtte op de kern van de transformatie: de relatie tussen burger en overheid. Aan de kant van de overheid is de professional in het veld de belichaming van deze relatie. Zijn of haar competenties om op een andere manier te werken zijn cruciaal om te komen tot een samenleving waar persoonlijke behoeften en situaties zwaarder wegen dan 'recht hebben op'. Na een periode van juridisering in termen van rechten en plichten zoekt de overheid naar nieuwe vormen van onderhandeling tussen burger en overheid. Nieuwe vormen die recht doen aan de individueel behoeften van een burger en voldoende ruimte bieden om het collectieve belang te borgen, waar de overheid voor staat. Het vraagt om maatwerk en tegelijk rekenschap voor keuzes en handelen. In dit onderzoek is vooral het accent gelegd op de competenties van de gemeente als organisatie om de verandering in gang te zetten. Hoe kan de gemeente maatwerk in de praktijk brengen? Er is nog een lange weg te gaan. Dit onderzoek biedt eerste aanknopingspunten voor gemeenten om tot die transformatie te komen.

Samenvatting

Transformatie sociaal domein: 5 aanbevelingen voor gemeenten

Uit de startblokken? Veranderen begint zo!

Gemeenten kunnen iets dat Rijk, provincies en verzekeraars niet kunnen. Gemeenten kunnen dicht bij de burger maatwerk leveren. Ze kunnen gebruikmaken van nabije voorzieningen in wijk of kleine kern; integraal over meerdere leefdomeinen werken en zien of de burger echt geholpen is. Daarvoor is wel een decentralisatie van middelen en taken nodig. Die heeft per 1 januari 2015 plaatsgevonden. De decentralisaties in het sociaal domein geven gemeenten de kans om de doelen van preventie, integraliteit, maatwerk en resultaat in de praktijk te realiseren. Maar gebeurt het al? En hoe krijgen gemeenten het voor elkaar om echt anders te werken in de praktijk?

Onderzoek in 16 gemeenten

In opdracht van het GAK Instituut heeft Radar in 16 gemeenten onderzocht welke factoren bijdragen aan de realisatie van de decentralisatiedoelen, ook wel de *transformatie* genoemd. We hebben gekeken naar vier vragen:

- Welke doelen streven gemeenten na?
- Hoe ver zijn gemeente met het transformatieproces?
- Spelen lokale condities van gemeenten een rol bij het behalen van hun doelen?
- Hoe komt een gemeente tot verandering in de praktijk?

Welke doelen streven gemeenten na?

Gemeenten zien volop kansen om hun burgers beter te bedienen met meer preventie, meer maatwerk en meer gebruik van collectieve voorzieningen in hun gemeente. Er is ambitie en vertrouwen in de toekomst. Gemeenten willen tot een nieuw lokaal stelsel van voorzieningen komen in het sociaal domein. Dit komt naar voren in de visie en beleidsstukken en in sommige gevallen zijn al veranderingen zichtbaar in de praktijk. Gemeenten zijn echter in hun aard voorzichtige en pragmatische organisaties. Dat is te begrijpen gezien de hoge verantwoordingsplicht en politieke dimensie waarin gemeenten opereren. We zien dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten en de mate waarin ze durven te veranderen en innoveren.

Herkent u dit beeld?

Gemeente X voert de drie decentralisaties los van elkaar in en richt zich er vooral op dat iedereen klaar is om de nieuwe taken uit te voeren. Een 3D-visie is pas recent opgesteld. Wat goed loopt mag blijven en aanbieders mogen komen met voorstellen voor verandering. Er is ruimte voor kleinschalige experimenten, maar de gemeente neemt een wat afwachtende houding in. Eerst maar eens zien wat er in het land gebeurt alvorens verdere veranderingen door te voeren. Nu alle wetswijzigingen zijn doorgevoerd begint men met de transformatie. Dat gebeurt stap voor stap, de gemeente zoekt nog naar de precieze invulling van deze complexe veranderopgave. Een pilot met een sociaal team richt zich op multiprobleemgezinnen. Wmo-loket en CJG handelen de overige hulp- en ondersteuningsvragen af. Daarnaast verwacht de gemeente innovatieve ideeën vanuit de

zorg- en welzijnsinstellingen om kosten te besparen en om burgers actief mee te laten doen en zelfredzaam te maken.

Voorzichtigen, voorzichtige veranderaars en veranderaars

Het hierboven geschetste beeld was in een aantal gemeenten te zien. In ons onderzoek typeren we die gevallen als voorzichtige gemeenten. Maar er zijn ook gemeenten die al veel meer stappen hebben gezet in het transformatieproces. Daar zijn al diverse sociale teams ingericht, is geïnvesteerd in eerdere ondersteuning van burgers en in maatwerk, en werken ze met een generalistisch profiel van de sociaal werker. Veranderaars zijn gemeenten die:

- al langer bezig zijn met de verandering van het sociaal domein,
- een ambitieuze visie op die verandering hebben geformuleerd,
- al experimenteren met een nieuwe werkwijze en inrichting van de gemeentelijke organisatie en het werkveld.

Sociale teams spelen een belangrijke rol bij de veranderingen. Tegelijkertijd vindt er meestal ook een reorganisatie van de gemeentelijke organisatie plaats. De uitvoerders in de eerste lijn gaan maatwerk leveren bij de burger en de gemeentelijke organisatie is daarin dienend. De voorzichtige veranderaars zitten tussen deze twee groepen in. Het zijn gemeenten die de eerste transformatiestappen al hebben gezet en die nu proberen hun transformatieagenda verder uit te bouwen.

Spelen lokale condities een rol bij de voortgang van de transformatie?

We hebben gekeken of lokale omstandigheden zoals gemeentegrootte, krimp of grijze druk de vaart van de transformatie in een gemeente beïnvloeden. Het bleken factoren te zijn die wel effect hebben op de manier van veranderen (een sociaal team in een kleine gemeente ziet er anders uit dan in een grote gemeente), maar er was geen sterk verband te vinden met het tempo en de mate van verandering. Onze conclusie luidt dat lokale condities niet bepalen hoe ver een gemeente is met het transformatieproces. Maar wat bepaalt dan wel hoe een gemeente de transformatie in praktijk brengt?

Wat kunnen we leren van de veranderaars?

De verandergemeenten laten zien dat veranderingen in het sociaal domein niet vanzelf tot stand komen. Daar is *veranderkracht* voor nodig. De onderzoeksresultaten leiden tot vijf belangrijke aanbevelingen voor gemeenten om die veranderkracht te organiseren.

1. Zet bewust en daadkrachtig in op het veranderproces

Veranderen in het sociaal domein is een complex proces. Om in zo'n complexe situatie tot verandering te komen, is bewuste sturing op het veranderproces noodzakelijk:

- Hoe zorgt de gemeente voor draagvlak?
- Hoe raken ook partners overtuigd van het belang om het anders te gaan doen?
- Hoe zijn de vele veranderingen hanteerbaar te maken?

Natuurlijk, keuzes over inrichting, sturing, bekostiging en cultuur zijn ook belangrijk. Maar het traject om daar te komen verdient minstens zo veel aandacht.

2. Herken, erken en faciliteer aanjagers van verandering

Het onderzoek liet zien dat directeuren van het sociaal domein een krachtige rol kunnen spelen bij het vergroten van de veranderkracht. Ook andere trekkers, zoals bij maatschappelijke partners, zijn belangrijk voor het veranderproces. Voor gemeenten is

het de uitdaging om deze trekkers of aanjagers tijdig te herkennen en vervolgens te ondersteunen en belonen.

Tot slot zijn ook wethouders en Raad belangrijk. Durven ze ambtenaren en maatschappelijke partners de ruimte te geven om risico's te nemen en fouten te maken? Belonen en stimuleren zij de trekkers van de verandering of remmen zij hen juist af?

3. ***Gebruik het gevoel van urgentie en stimuleer het leerproces***

De enorme veranderopgave en bezuinigingen die op gemeenten afkomen zorgen voor een sterk gevoel van urgentie. De veranderaars hebben dit momentum gebruikt, ze richten zich meer op transformatie dan op transitie en winnen daarmee tijd. Het is belangrijk om experimenten snel te starten, omdat veranderen tijd kost en de successen uit de praktijk helpen om weerstand te overwinnen.

Ook het bieden van ruimte om te leren binnen het veranderproces is onmisbaar.

Hiervoor moet expliciete aandacht zijn in de praktijk en moeten veel momenten van reflectie en feedback zijn ingebouwd in de werkprocessen.

En dan is er nog de factor durf. Juist omdat het transformatieproces lang, complex en onzeker is, moeten betrokkenen over de durf beschikken om dingen te proberen. Ook zonder succesgarantie.

4. ***Ontwikkel visie en veranderprincipes op een participatieve manier***

De belangrijkste veranderprincipes, zoals co-creatie en veel experimenteren, moeten worden benoemd en breed gedeeld binnen de organisatie en met maatschappelijke partners en burgers. Hoe eerder hoe beter, want daaruit ontstaat draagvlak en eigenaarschap. Betrek belanghebbenden bij de visievorming en het uit te stippelen veranderproces zelf. Waar wil de gemeente naartoe en hoe is daarbij de rolverdeling? Door hier een participatief proces van te maken komen veranderingen in de praktijk sneller tot stand dan wanneer de organisatietop de verandervisie en –strategie bepaalt en vervolgens moet ‘verkopen’. Het participatieve proces vergt extra tijd, die echter wordt teruggewonnen doordat de veranderingen eerder in de praktijk ‘landen’.

5. ***Zet in op verandering in het veld én binnen de gemeente***

Zowel de gewenste verandering binnen de gemeente als de gewenste verandering in het veld verdienen nadrukkelijk aandacht. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar de veranderaars laten zien dat een kritische blik naar binnen onontbeerlijk is. De gemeente moet ook zélf veranderen om haar werkwijzen en werkprocessen integraal te maken en om deze beter op elkaar en die van het veld te laten aansluiten.

‘Als je doet wat je altijd al hebt gedaan, krijg je wat je altijd al hebt gekregen.’

1 Inleiding

De komende jaren krijgt de transformatie van het sociaal domein steeds meer vorm. Gemeenten bouwen aan nieuw lokaal systeem voor de ondersteuning van burgers bij opvoeden, het vinden van werk, het geven van een uitkering en toeslagen, en het bieden van zorg aan mensen. Een werkwijze waarin burgers meer worden aangesproken op wat ze zelf en met elkaar kunnen doen. De burger wordt door middel van maatwerk ondersteuning geboden op alle leefdomeinen. Een werkwijze waarin wordt voorkomen dat meerdere hulpverleners zonder dat ze het van elkaar weten, tegelijk, met een gezin aan de slag gaan en waarin optimaal gebruik wordt gemaakt van alle voorzieningen in wijk en buurt. Dat moet leiden tot het minder inschakelen van specialisten. In al deze veranderingen zal het goede contact met de burger en kwalitatief goede en passende ondersteuning leveren centraal staan.

Dit onderzoek richt zich op de factoren die bijdragen aan het realiseren van deze nieuwe situatie; het transformatieproces. Alle gemeenten hebben de decentralisaties doorgevoerd en zijn nu bezig met de transformatie. Sommige gemeenten zijn hier al langer mee bezig dan anderen en zetten vergaande stappen hierin. Maar hoe pakken gemeenten dit veranderproces aan? Wat draagt bij aan dit veranderproces? Het doel van dit onderzoek is daarmee tweeledig:

- Op wetenschappelijk onderbouwde wijze kijken naar de transformatieprocessen van gemeenten en een verbinding maken tussen bestaande theoretische inzichten en de praktijk;
- Inzicht bieden in de concrete invulling van het transformatieproces waar andere gemeenten inspiratie uit kunnen putten voor hun eigen transformatie-agenda.

1.1 Centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek zijn we op zoek naar factoren die bijdragen aan de transformatie van het sociale domein. Met de uitkomsten van dit onderzoek willen we gemeenten ondersteunen bij het vormgeven van het veranderproces. De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarom:

Welke factoren dragen bij aan het transformatieproces in het sociale domein?

In deze paragraaf bakenen we de centrale onderzoeksvraag verder af en geven we enkele definities van veelgebruikte begrippen.

Gemeentelijk niveau

Dit onderzoek gaat over factoren waar gemeenten zelf invloed op kunnen uitoefenen. We kijken naar factoren op gemeentelijk niveau, niet op regionaal of landelijk niveau. We weten uit de literatuur dat een succesvolle invoering van een decentralisatie ook afhankelijk kan zijn van de manier waarop dit proces landelijk wordt aangestuurd. Uit een analyse van eerdere decentralisaties tussen 1993 en 2008 van de Universiteit van Tilburg blijkt dat de wijze waarop het Rijk de decentralisatie als proces managet belangrijk is (Boogers et al., 2008). We gaan er in dit onderzoek vanuit dat alle gemeenten dezelfde lasten of voordelen hebben van de wijze van managen door het Rijk. Wel kunnen de lokale condities waaronder gemeenten de decentralisaties invoeren verschillen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de

financiële situatie van een gemeente. Deze lokale condities nemen we wel mee in het onderzoek. In hoofdstuk 4 gaan we hierop in.

Focus op transformatie

Wanneer we spreken van het transformatieproces gaan we uit van de omschrijving van de VNG (2012):

'Het *transformatieproces* (vooral de inhoudelijke vernieuwing en cultuur) is gericht op het realiseren van de beoogde *inhoudelijke effecten van de stelselwijziging*: ander *gedrag* van professionals en burgers, andere cultuur bij instellingen en professionals, andere werkwijzen en vooral ook het anders met elkaar omgaan tussen burgers, cliënten, professionals, instellingen en gemeenten. De startdatum van het transformatieproces is nog wel redelijk te duiden, maar de einddatum niet. Het is veel meer een *veranderproces* dat in gang wordt gezet.'

Omdat dit onderzoek eind 2013 gestart is en de gemeenten in 2014 veel aandacht hebben besteed aan de wettelijke decentralisaties, nemen we de *transitie* (het veranderen van het huidige stelsel: de regels, wetten, financiële verhoudingen en dergelijke, die het mogelijk maken om tot de nieuwe situatie te komen) mee als *onderdeel* van het transformatieproces. We zien de transitie als randvoorwaardelijk om de bredere doelstellingen die verbonden zijn aan het bouwen van een nieuw sociaal domein, te kunnen verwezenlijken.

Focus op het sociaal domein als geheel

Onder het sociale domein verstaan we de drie leefgebieden waar de decentralisaties op gericht zijn: de Jeugdhulp, de Wmo/Awbz en de Participatiewet (die tot op zekere hoogte juist een centralisatie naar regionaal niveau betreft). In dit onderzoek bekijken we niet de decentralisaties, en de ontwikkelingen daarbinnen, apart van elkaar. Dit onderzoek is gericht op de drie decentralisaties en het sociale domein als geheel.

Focus op de eerste lijn

Wat betreft de zorg en ondersteuning in het sociale domein, zien we dat bijna alle gemeenten de volgende indeling gebruiken:

- De nulde lijn: een domein van burgerkracht, waar burgers het vooral zelf en met elkaar regelen;
- De eerste lijn: een domein van algemene voorzieningen en sociale wijkteams die vrij toegankelijk zijn voor burgers;
- De tweede lijn: een domein van specialistische ondersteuning die alleen via verwijzing toegankelijk is voor burgers.

We zien dit denken visueel terugkomen in de diverse beleidsnota's van gemeenten, in de vorm van piramides, trappen en soms cirkels.



Figuur: ondersteuningspiramide (bron: RadarAdvies)

Dit onderzoek bestond uit een voorstudie en een hoofdmeting. Uit de voorstudie die we begin 2014 uitvoerden, bleek dat gemeenten, als het gaat over de transformatie, zich vooral richtten op veranderingen in de eerste lijn. Het inrichten van sociale teams stond hierin centraal. Hierin kunnen de doelstellingen van de drie decentralisaties rondom integrale dienstverlening aan burgers en wijkgericht werken, concreet worden vormgegeven. De focus van dit onderzoek heeft daarom gelegen op de eerste lijn. Maar wanneer dit nadrukkelijk uit het veldwerk naar voren kwam, zijn ook ontwikkelingen en interventies in de nulde en tweede lijn meegenomen.

Géén effectmeting

Ten slotte is het belangrijk om aan te geven dat dit onderzoek niet tot doel heeft iets te zeggen over de effecten van de decentralisaties of om een oordeel te geven over welke gemeente de transformatie het beste vormgeeft. De taken die voortvloeien uit de decentralisaties zijn per 1 januari 2015 ingegaan. Het is nu nog veel te vroeg om uitspraken te doen over het realiseren van de inhoudelijke doelen van decentralisatie. De beoogde effecten zijn lange termijn effecten, en die zijn nu nog onvoldoende te meten. Wanneer we spreken van factoren die bijdragen aan het transformatieproces, hebben we het daarom over factoren die *verandering* van het sociaal domein *in de praktijk* beïnvloeden.

1.2 Deelvragen

Op basis van de centrale vraagstelling en de invulling en afbakening daarvan, is dit onderzoek opgebouwd uit vier deelvragen.

Deelvraag 1: Wat zijn de doelstellingen van de drie decentralisaties en de transformatie?

Hiervoor gaan we dieper in op de drie decentralisaties en welke centrale doelstellingen hiermee beoogd worden door het Rijk. Op basis van het veldwerk onder de deelnemende gemeenten, onderzoeken we in hoeverre de gemeenten deze doelstellingen nastreven. Daarnaast kijken we hoe de deelnemende gemeenten de centrale doelstellingen hebben vertaald in hun lokale visies en beleid. Dit is van belang omdat de centrale en lokale doelstellingen richting geven aan de veranderingen die gemeenten doorvoeren in de praktijk.

Deelvraag 2: Hoe ver zijn gemeenten met het transformatieproces in de praktijk?

De tweede deelvraag is gericht op de mate waarin gemeenten veranderingen in het sociale domein hebben weten te implementeren in de praktijk. Deze veranderingen staan niet op

zichzelf maar moeten in lijn liggen met de beoogde doelstellingen die onder deelvraag 1 onderzocht worden. Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt zowel ingegaan op welke inhoudelijke keuzes gemeenten gemaakt hebben (bijvoorbeeld: het werken met integrale, sociale teams of niet) als de mate waarin zij daar in de praktijk al invulling aan hebben gegeven (door bijvoorbeeld vier sociale teams actief in wijken aan het werk te hebben). Met deze deelvraag willen we inzichtelijk maken wat er in de praktijk aan het veranderen is en of deze veranderingen aansluiten bij de doelen van de transformatie.

Deelvraag 3: Hoe spelen lokale condities van gemeenten een rol bij de keuzes die gemeenten maken in het transformatieproces?

De omstandigheden waaronder gemeenten de decentralisaties en transformatie moeten invoeren zijn erg verschillend. Deze omstandigheden bepalen mede welke keuzes gemeenten kunnen maken en waarom ze deze keuzes maken. Hoewel er natuurlijk oneindig veel omstandigheden benoemd kunnen worden, richten wij ons in dit onderzoek op condities waar een gemeente op korte termijn niet iets aan kan veranderen. Hierbij kan gedacht worden aan gemeentegrootte en demografische samenstelling. Het is van belang om deze condities in kaart te brengen, zodat we deze mee kunnen nemen bij het interpreteren van de uitkomsten.

Deelvraag 4: Welke factoren dragen bij aan het tot stand brengen van een veranderproces?

De laatste deelvraag gaat over de *manier waarop* gemeenten komen tot transformatie. Hoe is het veranderproces vorm gegeven? Welke veranderkeuzes en strategieën hebben de deelnemende gemeenten gemaakt om de gewenste transformatie in de praktijk te kunnen behalen? Hoe zorgt de gemeente voor de benodigde veranderkracht?

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van november 2013 tot en met mei 2015. Het onderzoek bestaat uit een voorstudie met veldwerk begin 2014 en een hoofdmeting eind 2014 / begin 2015. De voorstudie had tot doel om de hoofd- en deelvragen en de onderzoeksmethodiek te toetsen. Om deze reden had de voorstudie een exploratief karakter. De inrichting van de hoofdstudie is naar aanleiding van de lessen uit de voorstudie aangepast naar de vorm zoals hieronder staat beschreven. Gedurende het onderzoek zijn er structureel bijeenkomsten geweest met de begeleidingscommissie om het de gegevens verdere vorm en diepgang te geven.

We hebben een selectie gemaakt van gemeenten die we hebben benaderd voor deelname aan het onderzoek. Bij de selectie van gemeenten hebben we gelet op spreiding naar gemeentegrootte, regio en of een gemeente 'koplopergemeente'¹ is of niet. Van deze selectie hebben we 16 gemeenten gevonden die bereid waren om deel te nemen aan het onderzoek. 14 gemeenten hebben deelgenomen aan zowel de voor- en hoofdstudie. Dit is enerzijds een beperkte vertegenwoordiging van de 393 gemeenten die Nederland telt (ongeveer 3.5 %).² Anderzijds is er wel rekening gehouden met grootte en ligging en zijn er weinig vergelijkbare studies waarin zoveel gemeenten zijn betrokken. Er is bewust gekozen voor een brede insteek (meer gemeenten betrekken) dan een verdiepende insteek (klein aantal maar meer interviews per gemeenten) omdat de verschillen en overeenkomsten

¹ Dit zijn gemeenten die als 'koploper' in de ontwikkeling van decentralisatie te boek staan.

² Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek – Gemeentelijke indeling 1 januari 2015

tussen gemeenten iets kunnen aangeven over factoren die bijdragen aan het transformatieproces.

Gegevensverzameling

Voor het verzamelen van gegevens tijdens de voor- en hoofdmeting hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- Het verzamelen van **achtergrondinformatie** over de deelnemende gemeenten: van alle deelnemende gemeenten hebben we beschikbare cijfers en data in beeld gebracht.
- Een **documentenstudie**: van alle deelnemende gemeenten hebben we de beschikbare documentatie bestudeerd over de decentralisaties, de gekozen aanpak, de voortgang en de voorlopige resultaten, zoals: visiedocumenten, beleidsnota's en werkdocumenten en projectplannen.
- **Interviews**: we hebben in totaal 55 interviews afgenomen. Per gemeente hebben we ongeveer vier semigestructureerde interviews afgenomen tijdens de voor- en hoofdmeting. We spraken met de wethouder of de directeur sociaal domein, de 3D-manager en een manager van het sociale team (of een ander uitvoeringsteam dat in direct contact staat met burgers).
- **Internetenquête**: we hebben twee keer een korte internetenquête onder de medewerkers van de sociale teams (of andere uitvoerende teams) per gemeente uitgevoerd. Doel van de enquête was om na te gaan in hoeverre uitvoerders die in rechtstreeks contact staan met burgers in de praktijk al iets merken van de veranderingen in strategie, organisatie en bedrijfsvoering van de gemeente. In de voorstudie is de enquête meer als experiment uitgezet zonder een sterk afgebakende doelgroep. Tijdens de hoofdstudie is de enquête gericht uitgezet onder uitvoerende medewerkers in de eerste lijn, met name onder de sociale teams. Deze enquête is door 240 medewerkers ingevuld.
- Een **reflectiebijeenkomst** met gemeenten: na de hoofdmeting hebben we een reflectiebijeenkomst georganiseerd op 20 maart 2015 met betrokkenen van de gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek en andere geïnteresseerden. Tijdens deze interactieve bijeenkomst zijn de eerste uitkomsten van de hoofdmeting besproken en aan de hand daarvan hebben we een verdiepingsslag gemaakt.

1.4 Analyse

In dit onderzoek hebben we onderzocht in welke mate er een nieuwe werkwijze is geïntroduceerd in de eerste lijn en welke factoren bijdragen aan transformatie. In de eerste plaats baseren we ons hierbij op de 'verhalen' van medewerkers van gemeenten. Dit wordt onderbouwd met achtergrondinformatie en de gegevens uit de documentenanalyse. We kijken of gemeenten er in slagen om veranderingen in gang zetten en waar gemeenten hierbij tegenaan lopen. Wat werkt er wel en wat werkt er niet? Dit geeft een beeld van hoe gemeenten veranderen en welke stappen en keuzes in het implementatie- en veranderproces belangrijk zijn. Hiermee geven we inzicht in hoe de verandering tot stand komt. In de tweede plaats hebben we gekeken of er verbanden zijn tussen de lokale condities, de veranderstrategie en de mate waarin gemeente al verandering hebben doorgevoerd in de praktijk. Zijn er logische verbanden die duidelijk maken welke factoren bijdragen aan de mate van transformatie?

Op basis van literatuur uit de bestuurskunde, veranderkunde en transitie management hebben we een theoretisch kader opgesteld. Vervolgens hebben we een voorstudie gehouden, waarin we de onderzoeksvragen en methoden hebben toegepast. Op basis hiervan zijn we tot het definitieve theoretisch kader, onderzoeks aanpak en een

normenkader gekomen voor de hoofdstudie. Op basis van het normenkader, toegelicht in hoofdstuk 2, hebben we het veldwerk voor de hoofdmeting verder vorm gegeven en hebben we de onderzoeksuitkomsten geanalyseerd. Dit hebben we gedaan door voor elke gemeente bij elke norm te kijken in hoeverre er sprake was van toepassing. Op basis van de beschikbare informatie hebben we per norm een 0, 1 of 2 aan de gemeente toegekend. Hieruit volgt een uitgebreid schema waar per norm percentages berekend konden worden (bv. hoeveel gemeenten een 2 hadden voor een specifieke norm). We hebben gewerkt met afgeronde gemiddelden en percentages. Deze worden weergegeven in de resultaten hoofdstukken. In verband met de anonimiteit van de gegevens van de deelnemende gemeenten, is een overzicht niet publiek beschikbaar of opvraagbaar voor anderen dan de deelnemende gemeente zelf. Tot slot hebben we op basis van de documentatie van de deelnemende gemeenten en cijfermateriaal van bijvoorbeeld de VNG gekeken naar gunstige of ongunstige lokale condities die van invloed kunnen zijn op de transformatie in gemeenten. Met de reflectiebijeenkomst hebben we de eerste uitkomsten getoetst en aan de hand daarvan onze analyse verder aangescherpt.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het theoretisch kader dat we hebben gebruikt om het onderzoek vorm te geven en om te komen tot het normenkader voor de analyse van de uitkomsten. In dit hoofdstuk wordt ook deelvraag 1 behandeld. In hoofdstuk 3 geven we aan de hand van de uitkomsten van het veldwerk antwoord op de tweede deelvraag over de mate van verandering in de praktijk. Hoofdstuk 4 gaat over de invloed van lokale condities op het transformatieproces. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de factoren die zorgen voor veranderkracht in gemeenten. Hoe kunnen gemeenten het veranderproces vormgeven? In het laatste hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek.

In de bijlagen vindt u een overzicht van deelnemende gemeenten, de gebruikte literatuur, de interviewvragen, een verslag van de reflectiebijeenkomst die we hebben gehouden, een begrippenlijst en de algemene uitkomsten van de internetenquête onder uitvoerders van de hoofdstudie.

2 Decentralisatie en transformatie: wat en hoe willen gemeenten veranderen?

In dit hoofdstuk geven we een uitwerking van het theoretisch kader dat we hebben gebruikt om antwoord te kunnen geven op de deel- en hoofdvragen van het onderzoek. Het theoretisch kader richt zich op de doelen van de transformatie (waarom en waartoe?), de inhoudelijke keuzes om die doelen te bereiken (wat willen gemeenten veranderen?) en de veranderkeuzes om daar uiteindelijk ook te komen (hoe wordt het veranderproces vormgegeven?).

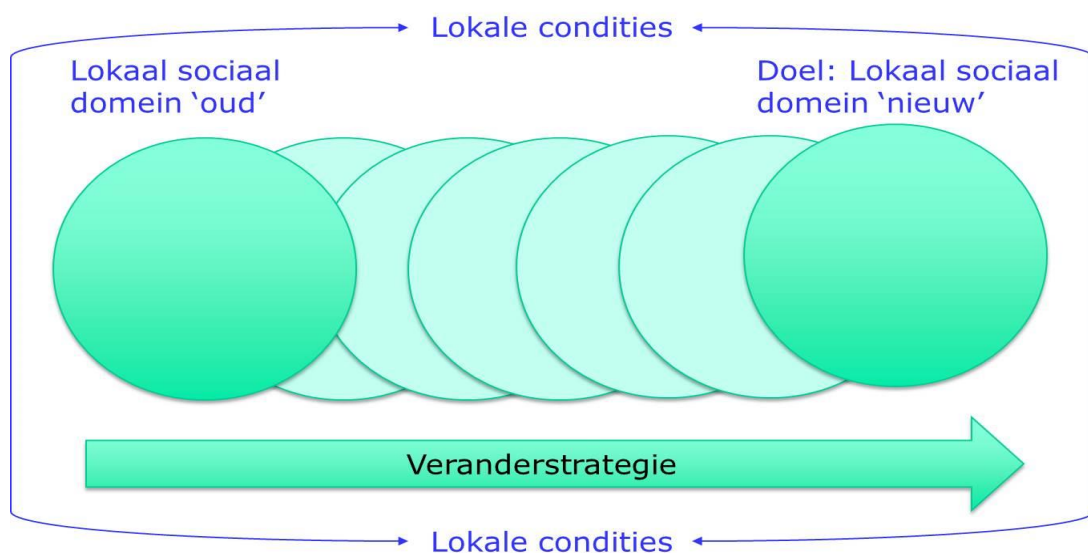
In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste deelvraag:

Deelvraag 1: Wat zijn de doelstellingen van de drie decentralisaties en de transformatie?

2.1 Het transformatieproces

De ontwikkelingen rondom de transitie en transformatie zijn complex. Om het onderzoek inzichtelijk en begrijpelijk te houden, is een theoretisch kader opgesteld dat daarmee onvermijdelijk abstracter is dan de werkelijkheid. Tegelijkertijd biedt dit houvast en een 'bril' om naar de huidige ontwikkelingen te kijken. Het onderstaande plaatje is een schematische weergave van het transformatieproces. Zoals aangegeven in de inleiding, gaan we uit van de definitie van transformatie van de VNG (zie pagina 4), waarin gesproken wordt over een stelselwijziging. Het oude stelsel noemen we het lokaal sociaal domein 'oud'. Het beoogde stelsel noemen we het lokaal sociaal domein 'nieuw'.

Onderstaand figuur geeft deze stelselwijziging weer:



Figuur: stelselwijziging

De wettelijke taken op gebied van jeugd, zorg en werk die over zijn gegaan naar gemeenten (de drie decentralisaties) maken onderdeel uit van de maatschappelijke wens om de kansen die gemeenten hebben om op een andere wijze te werken ook in de praktijk te realiseren. Dat komt uiteindelijk neer op een transformatie van het lokale sociaal domein.

2.2 Doelen van decentralisatie

Bij decentralisatie gaat het om diverse vormen van overdracht van taken. Er kan onderscheid gemaakt worden in inhoud (ruimte voor beleidsbepaling door gemeenten), financiën (de mate waarin gemeenten vrije keuze hebben om middelen te koppelen aan de taak die wordt overgedragen) en juridisch (in hoeverre gemeenten nog aan een landelijke instantie verantwoording moeten afleggen, buiten de rechter om). Professor Fleurke heeft een theoretisch kader ontwikkeld voor decentralisatie. Hij onderscheidt drie doelen (Fleurke et al., 1997):

1) Formeel: voldoen aan wettelijke verantwoordelijkheden

In essentie is decentralisatie het overdragen van taken naar een lagere overheid. Dan is een eerste doel de formele opdracht om als gemeente te voldoen aan de nieuwe wettelijke verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van nieuwe taken. Het betreft dan een door de gemeenteraad aanvaarde beleidsnota met daarin kaders en een verantwoording voor de keuze voor de organisatie van uitvoering, het regelen van lagere regelgeving in verordeningen, het organiseren van de toegang tot zorg (indicatie), inkoop van diensten, opstellen van kwaliteitscriteria, burger- en belangenrepresentatie en (financiële) verantwoording. Bij de huidige decentralisaties komen daar soms aanvullende verantwoordelijkheden bij, zoals het bieden van garanties aan jeugdzorgaanbieders, maken van regionale bindende afspraken over gedeeld opdrachtgeverschap (jeugd), of over samenwerking met sociale partner op het domein werk (vanwege het Sociaal Akkoord).

Naast de formele doelstellingen van de decentralisaties zijn er ook meer inhoudelijke doelen voor decentralisatie. In de bestuurskundige literatuur zien we de volgende twee inhoudelijke doelen van decentralisatie verwoord:

2) Inhoudelijk: draagvlak en actief burgerschap

De tweede doelstelling van decentralisatie betreft het bevorderen van een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten, hetgeen leidt tot meer betrokkenheid van en draagvlak onder burgers. Door beleid op kortere afstand van de burger te brengen (op gemeente in plaats van op rijksniveau), nemen de mogelijkheden voor beleids- en politieke participatie toe. Daardoor wordt het gemeentebestuur beter geïnformeerd over lokale problemen en behoeften, en is het dus tot een zorgvuldiger afweging in staat. Dit leidt dan ook tot meer draagvlak en legitimatie van nieuw beleid. Wij vertalen deze doelstelling in het bereiken van draagvlak en actief burgerschap. Er wordt in Nederland veel onderzoek gedaan naar actief burgerschap, onder meer door Sociaal Cultureel Planbureau, de Raad voor Openbaar Bestuur en wetenschappers als Duyvendak, Tonkens en Denters. De aandacht voor de ontwikkeling van actief burgerschap komt enerzijds als een reactie op de aandacht voor 'new public management'³ die als te instrumenteel wordt ervaren. Anderzijds gaat het in Nederland als geruime tijd om een politiek heersende overtuiging dat de overheid een kleinere rol moet gaan spelen (onder meer vanwege de kosten van de verzorgingsstaat) ten

³ Managementfilosofie gebruikt door overheden en semi-overheden sinds de jaren '80 om de publieke sector te moderniseren, o.a. door het model van de private sector toe te passen op de publieke sector.

gunste van een grotere rol van burgers die meer voor zichzelf en voor elkaar zorgen. De vraag is dan of het reëel is om zoveel van burgerkracht (Van der Lans 2012) te verwachten. Met name Tonkens en Duyvendak zetten hier vraagtekens bij (zie voor een overzicht Van de Wijdeven 2013).

Zoals gezegd hebben we in het onderzoek minder aandacht gegeven aan de ontwikkelingen in het burgerdomein en de activiteiten die gemeenten daar op ondernemen. Ook hebben we ons niet gericht op de ontwikkeling van participatief burgerschap in gemeenten. We hebben dit bewust achterwege gelaten omdat uit de voorstudie bleek dat gemeenten vooral inzetten op de eerste lijn.

3) Inhoudelijk: effectieve decentralisatie

De derde doelstelling van decentralisatie noemt Fleurke 'effectieve decentralisatie'. Volgens Fleurke gaat het om het doelmatigheidsargument: decentralisatie vormt (ten dele) een oplossing voor een aantal problemen in het functioneren van het openbaar bestuur, zoals verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid en gebrek aan maatwerk.

De algemene gedachte is door op bepaalde beleidsterreinen decentrale overheden meer taken, bevoegdheden en meer beleidsvrijheid te geven, deze decentrale overheden beter dan de centrale overheid in staat zijn te komen tot effectief én doelmatig beleid, waarin bovendien de participatie en betrokkenheid van burgers en hun organisaties bij dat beleid groter zullen zijn dan bij centraal beleid, wat de kans op een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten vergroot (zie ook Gilsing, 2009).

Fleurke werkt het begrip 'effectiviteit' uit in drie deelbegrippen:

- a) *Integrale beleidsvoering* wordt omschreven als 'de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk'.
- b) *Maatwerk*. Dat heeft zowel betrekking op de mogelijkheid om meer variatie en differentiatie aan te brengen in het aanbod als op de mogelijkheid meer op een individu afgestemde oplossingen te zoeken.
- c) *Slagvaardigheid* duidt op het tijdig en adequaat reageren op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waarin doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Hier kan worden gedacht aan het doorvoeren van bezuinigingen.

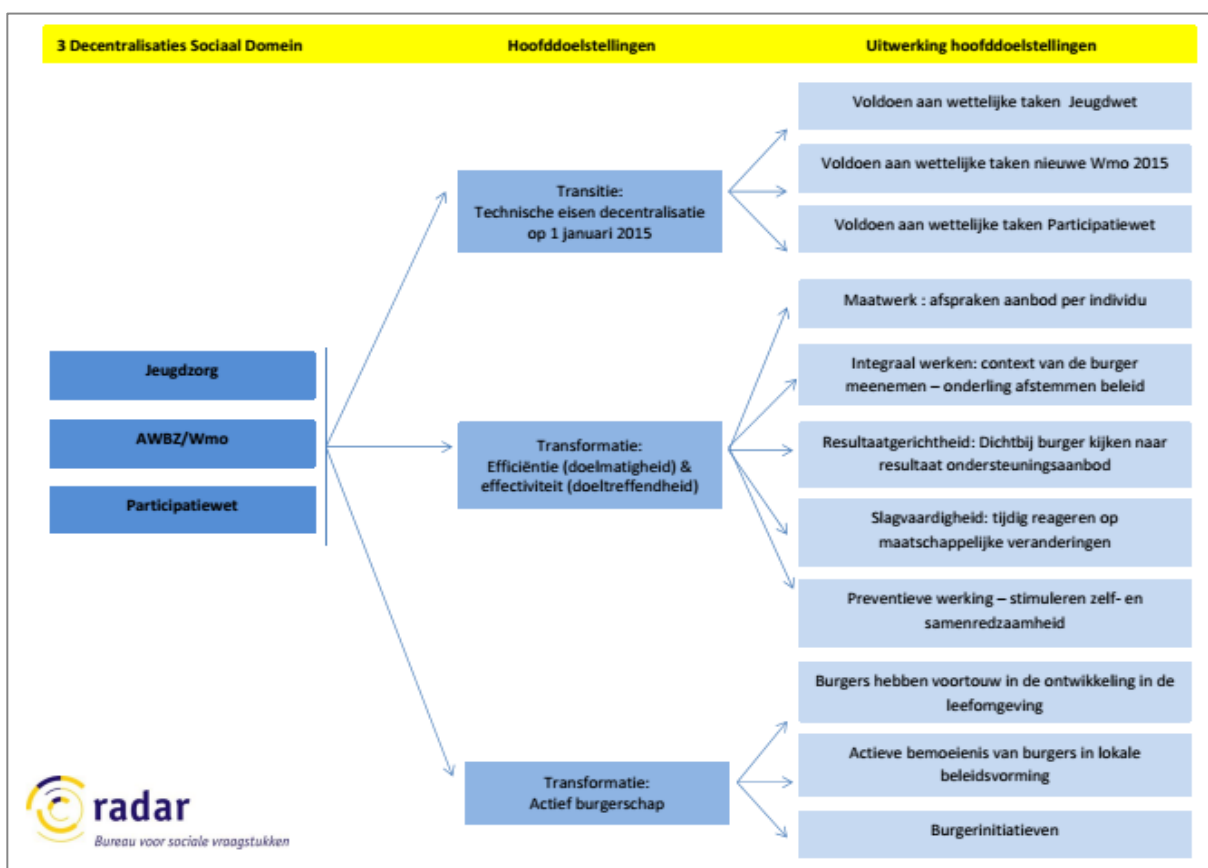
Aanvullende doelen van de drie decentralisaties in het sociale domein

Naast deze doelen zien we in de Memorie van toelichting van de Jeugdwet, de nieuwe Wmo en de Participatiewet ook aanvullende doelen:

- Er wordt nadrukkelijk als doel gesteld dat de decentralisatie leiden tot een veranderende verhouding tussen overheid en burger, waarin de burger meer in zijn opvoeding- en ondersteuningsbehoeften wordt voorzien **door zelf en samen met andere burgers** op te treden. Dit wordt omschreven als doelmatigheidswinst, want er is minder inbreng van professionele hulpverleners en de overheid nodig.
- Er wordt in de Jeugdwet als doel gesteld om het gezin als eenheid te nemen en een hulpverlener/regisseur daar op maat een aanbod op te laten formuleren: **één gezin- één plan – één hulpverlener**. Ook dit draagt bij aan doelmatigheid. Het leidt tot minder maatschappelijke kosten, omdat er niet meer vele hulpverleners tegelijk bezig zijn en omdat soms problemen bij een lid van een gezin kunnen worden opgelost, waardoor andere problemen niet meer optreden. Zo leidt bijvoorbeeld het oplossen van spanningen in de relatie tussen ouders, tot een lager aantal meldingen voor kinderen bij jeugdzorg (Hermanns, 2011).

- Er wordt in alle drie de wetten de verwachting uitgesproken dat door het organiseren van integrale beleidsvoering over de drie decentralisaties, bijvoorbeeld door de inzet van teams van sociale werkers in de wijk, een **preventieve werking** uitgaat van het inschakelen van gespecialiseerd aanbod.
- Een van de gedachten van de drie decentralisaties, zo geeft de Memorie van toelichting van de nieuwe Wmo weer, is dat de gemeente ook **efficiënt gebruik kan maken van de diverse voorzieningen** in de gemeente. Bijvoorbeeld rond dagbesteding voor kwetsbare burgers kan gekeken worden naar dagbesteding voor gehandicapten, ouderen, de psychiatrie, vanuit het buurthuis, vanuit de wijkaanpak en vanuit beschut werken in de sociale werkvoorziening. Als dit meer afgestemd en via samenwerking vorm krijgt, hoeven burgers minder te reizen voor dagbesteding en hebben zij meer te kiezen.
- We zien ook aandacht voor **resultaat** van beleid. De gedachte is dat de gemeente dichterbij de burger kan opereren en daardoor niet alleen maatwerk kan organiseren, maar ook goed kan zien wat het resultaat is van de geboden ondersteuning. Het realiseren van resultaten is daarmee ook een doelstelling.

In onderstaand overzicht staan de verschillende doelen van de decentralisaties. Hierin is weergegeven dat de inhoudelijke hoofdoelen van decentralisatie (efficiëntie & effectiviteit en actief burgerschap) samen leiden tot de transformatie van het sociaal domein.



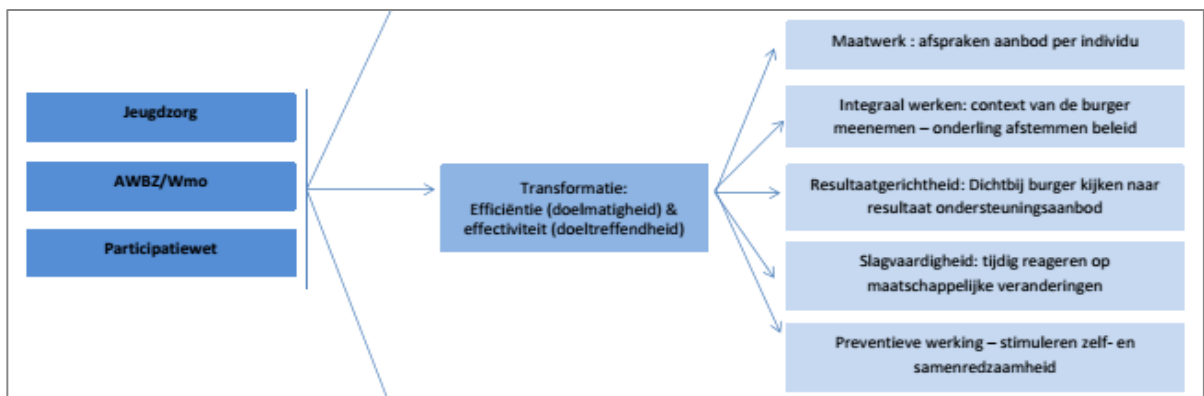
Figuur: doelen van decentralisatie

2.3 Het lokale sociale domein veranderen: wat kunnen gemeenten doen?

In de vorige paragraaf hebben we uiteengezet welke visie en doelstellingen gepaard gaan met de drie decentralisaties. We hebben aangegeven dat het realiseren van de effectieve decentralisatie en van actief burgerschap uiteindelijk zal leiden tot een transformatie naar een nieuw lokaal sociaal stelsel. In deze paragraaf gaan we in op de veranderingen die gemeenten in de praktijk inzetten om de doelen van de decentralisaties en de transformatie te halen. Vanuit deze doelen hebben we in de voorstudie onderzocht wat gemeenten kunnen doen om deze te verwezenlijken en hoe dit we dit kunnen meten en analyseren.

Wat betreft het *voldoen aan de wettelijke taken* (de formele doelen van decentralisatie) was 1 januari 2015 het moment waarop alle gemeenten geacht werden om dit op orde te hebben. We hebben de berichtgeving gevolgd rond het passeren van de datum van 1 januari 2015 waarop de drie wetten zijn ingegaan, we hebben via de gegevens van de transitievolgsystemen gecheckt hoe ver de gemeenten waren met het voldoen aan de formele wettelijke eisen.

Het hoofddoel dat we in het onderzoek het meest aandacht geven is de mate waarin gemeenten erin slagen om te zorgen voor efficiëntie en effectiviteit in de praktijk.



Figuur: hoofddoel van decentralisatie 'efficiëntie en effectiviteit'

Interventies of inrichtingskeuzes

We hebben een aantal interventies geformuleerd, aan de hand waarvan we de uitvoeringspraktijk in gemeenten beoordelen. Met 'interventies' bedoelen we de keuzes die gemeenten kunnen maken bij het inrichten van sociaal domein. Deze interventies samen vormen het normenkader voor de mate van verandering in de praktijk. De interventies vloeien voort uit de decentralisatiedoelen en zijn getoetst en aangescherpt op basis van de uitkomsten van de voorstudie en andere onderzoeken naar de transformatie. Bij elke interventie hebben we steeds gekeken naar de mate waarin deze in de betreffende gemeente plaats vindt (helemaal niet, in beperkte mate, sterk aanwezig).

Veel interventies dienen meerdere doelen, overlappen elkaar en zijn niet uitsluitend aan één doelstelling te koppelen. Dit is positief, want een interventie die meerdere doelen in een keer dient is welkom. Voor het theoretisch kader van dit onderzoek zijn de interventies echter wel aan één doelstelling gekoppeld, om de uitwerking overzichtelijk te houden.

2.3.1 Integraal werken

We hebben de volgende interventies benoemd om te komen tot een sociaal domein waarin integraal gewerkt wordt:

1. *De gemeente bouwt aan een nieuwe structuur binnen het sociaal domein.*
De inrichting van het sociaal domein, zowel binnen de gemeente als daarbuiten, werd gekenmerkt door verkokering en het bestaan van veel verschillende, specialistische afdelingen en organisaties. Een randvoorwaarde om verschillende doelstellingen van de transformatie te behalen, is dat er een nieuwe structuur wordt opgezet.
2. *De gemeente stuurt met de herinrichting van voorzieningen op integraal werk.*
Wanneer er wordt gewerkt aan een nieuwe inrichting, kan de gemeente verschillende keuzes maken. Om integraal te gaan werken is het belangrijk dat de inrichting van voorzieningen hier ook daadwerkelijk op gericht is. Aan de hand van een voorbeeld kunnen we duiden waarom hier verschillen kunnen ontstaan. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een sociaal team te starten met daarnaast een specifiek jeugdteam en daarnaast nog specifieke loketten voor werk en inkomen aanvragen. Gemeenten kunnen ook 1 sociaal team inrichten waarbinnen de professionals zowel op de leefdomeinen van jeugd, zorg en werk actief zijn. In deze laatste vorm wordt met de herinrichting meer gestuurd op integraliteit.
3. *De gemeente heeft een digitaal, integraal informatie uitwisselingssysteem waarin persoonsdossiers over meerdere leefdomeinen zijn opgenomen.*
Een van de randvoorwaarden om meer integraal te werken is dat er tussen professionals van verschillende leefgebieden gegevensuitwisseling plaatsvindt (KING/VNG, 2014). Een voorbeeld is dat als er binnen een gezin een kind onder toezicht van Jeugdzorg staat en de ouders ook een uitkering ontvangen, dat deze gegevens van het hele gezin bij de hulpverlener bekend zijn. We merken hierbij wel op dat er veel haken en ogen zitten aan gegevensuitwisseling, voornamelijk vanuit privacy oogpunt. Maar ook vanuit financieel oogpunt moeten gemeenten afwegen hoe vergaand ze hun informatiesysteem willen vernieuwen.
4. *Er vinden in de eigen organisatie interventies plaats om tot ontschotting van middelen te komen.*
Om de beleidsruimte van de gemeente zo groot mogelijk te houden (in lijn met de decentralisatiegedachte) zijn de gelden vanuit het Rijk naar de gemeente volledig ontschot beschikbaar gesteld aan de gemeente. Binnen de gemeente kan er daarnaast ook een keuze worden gemaakt om het budget niet meer traditioneel te verdelen onder de verschillende afdelingen in het sociale domein maar, om integraliteit en maatwerk mogelijk te maken, het budget ook leefgebied-overstijgend te houden.
5. *De nieuwe werkwijze is gericht op integraliteit.*
De gemeente kan keuzes maken in hoeverre de nieuwe werkwijze ook bijdraagt aan integraliteit. Wanneer er bijvoorbeeld wordt gekozen voor een sociaal team waarin zowel professionals met een achtergrond in de jeugdhulp, Wmo/Awbz en Werk en Inkomen zitten, zal dit hoogstwaarschijnlijk helpen om meer integraal met een zorgvraag om te gaan. Dit geldt nog sterker als er gewerkt wordt met een generalistisch profiel van de uitvoerend medewerkers.
6. *De nieuwe werkwijze zorgt voor hulp dichterbij de burger.*
Een belangrijke reden achter de decentralisaties is om hulp dichterbij de burger te kunnen organiseren. Omdat het niveau van de gemeente een veel kleinere schaal betreft dan het rijksniveau, is de gemeente beter in staat om te onderzoeken wat haar inwoners nodig hebben en hier passende ondersteuning voor aan te bieden. Binnen de

gemeente kan deze zelfde logica toegepast worden wanneer er gewerkt wordt met een gebiedsgerichte werkwijze (op het niveau van een wijk of een buurt). De inwoner met een hulpbehoefte kan sneller gesignaleerd worden en er kan eerst op het schaalniveau van zijn/haar wijk gekeken worden hoe deze hulp het meest effectief en betaalbaar kan worden geleverd. Dit draagt ook bij aan een ervaring bij de inwoner dat de hulp niet meer zoveel op afstand staat.

2.3.2 Maatwerk

We benoemen de volgende interventies om te komen tot een sociaal domein waarin meer maatwerk geleverd kan worden:

7. *De verantwoordelijkheid (mandaat) voor het nemen van beslissingen over voorzieningen ligt bij uitvoerende medewerkers.*

Maatwerk is alleen mogelijk als de beslissingsbevoegdheid (mandaat) over meerdere leefdomeinen, lager in de organisatie en bij de uitvoerder die direct met de burger in contact staat wordt gelegd. Dit betekent dat een loketmedewerker of een sociaal teamlid mag beslissen, uiteraard in overleg met de cliënt.

8. *De uitvoerende medewerkers (bv. in de sociale teams en/of loketten) worden door de gemeente geselecteerd om mensen integraal te helpen en met eigen kracht van de burger de problemen op te lossen.*

Het leveren van maatwerk veronderstelt kennis over meerdere leefdomeinen. Kennis over het beschikbare aanbod. Kennis over hoe met de burger tot een maatwerkoplossing te komen. Door gericht te selecteren op de kwaliteiten van medewerkers die samen met de burger de afweging te maken wat de burger nodig heeft, kan de kans op maatwerk worden vergroot. Vanuit de doelstellingen van de transformatie, is het belangrijk dat de gemeente die mensen selecteert die vanuit intrinsieke motivatie en overtuiging mee willen gaan in de nieuwe ontwikkelingen en denkwijze.

9. *De uitvoerende medewerkers krijgen voldoende leertijd.*

Dit proces wordt ondersteund wanneer uitvoerende medewerkers (die het uiteindelijk in de praktijk anders moeten gaan aanpakken), worden geholpen om die persoonlijke ontwikkeling door te maken. Hiervoor hebben ze voldoende leertijd nodig. Dit kan de gemeente op verschillende manieren faciliteren, bijvoorbeeld door intervisie, scholing, training, een lagere caseload en door ruimte te bieden om zelf te ontdekken hoe het anders kan en om fouten te mogen maken.

10. *Er wordt zichtbaar geïnvesteerd in een ander werkproces en methodiek van handelen.*

Het is belangrijk dat de werkprocessen en werkwijzen op een andere manier worden ingericht. Een voorbeeld hiervan is dat het proces rondom de toegang tot zorg samen met de maatschappelijk partners wordt bekeken en heringericht.

2.3.3 Resultaatgerichtheid

De volgende interventies zijn meegenomen om te komen tot een sociaal domein waarin meer gestuurd wordt op resultaten van de ondersteuning:

11. *De gemeente maakt financiële resultaatafspraken om op de uitvoering te sturen.*

Dit element wordt vaak onder de noemer van 'sturing en bekostiging' geschaard. Een manier om te komen tot gewenst gedrag bij uitvoerders is door het sturen met financiële prikkels. Bijvoorbeeld: bij populatie gebonden bekostiging krijgt een sociaal

team een budget voor het ondersteunen van alle bewoners in de wijk. Dan wordt gemeten of bewoners zich goed gesteund weten, blijkend uit maatschappelijke effecten op wijkniveau. Voor een sociaal team ligt de uitdaging op het bieden van kwaliteit tegen lage kosten. Als ze geld overhouden kunnen ze het houden. Bovendien hoeft dan niet op individueel niveau alles geadministreerd te worden. Dat geeft meer tijd voor contact met burgers. Gemeenten kunnen dit in de praktijk gaan organiseren. Maar ook zonder populatie gebonden bekostiging kunnen gemeenten meer sturen op resultaten. Gemeenten kunnen er daarom voor kiezen om aan de voorkant afspraken te maken over de kosten en hoe deze zich verhouden tot de resultaten.

12. *Er wordt gewerkt aan kostenbewustzijn van de uitvoerende medewerkers.*

Specifiek voor deze decentralisaties en transformatie is dat er een grote verantwoordelijkheid bij de gemeenten is gelegd om kwalitatief goede zorg op een betaalbare manier te leveren. Deze verantwoordelijkheid ligt ook voor een deel bij uitvoerende medewerkers. Zij moeten kostenbewust zijn én een goede inschatting maken over het soort en de hoeveelheid zorg die iemand nodig heeft. De gemeente heeft invloed op de mate waarin hun uitvoerende medewerkers dit kostenbewustzijn ontwikkelen, bijvoorbeeld door meer verantwoordelijkheden bij hen neer te leggen en hen financiële trainingen aan te bieden.

2.3.4 Slagvaardigheid

De volgende interventies zijn meegenomen om te komen tot een sociaal domein waarin snel gereageerd kan worden op maatschappelijke uitdagingen:

13. *Er wordt afscheid genomen van de oude inrichting van het voorzieningennetwerk.*

Gesproken wordt over 'nieuw voor oud' – dit houdt in dat een nieuwe structuur in plaats van de oude komt. Hiermee wordt nadrukkelijk een breuk gemaakt met de oude werkwijze en cultuur. Sommige gemeenten maken ook de keuze om de oude structuur ook nog (deels) te laten bestaan en de nieuwe structuur er aan toe te voegen. Een voorbeeld hiervan is wanneer de gemeente een sociaal team inzet dat de bevoegdheid heeft om als toegang tot zorg te fungeren en ook nog aparte jeugd-, zorg- en werkloketten behoudt.

14. *De gemeente heeft een verbinding tussen uitvoering en beleid georganiseerd zodat de uitvoering meer van invloed kan zijn op het beleid.*

Het 'voorkomen is beter dan genezen' adagium staat centraal binnen de transformatie. Om zo preventief mogelijk te kunnen werken is een goede en snelle afstemming tussen uitvoering en beleid noodzakelijk. Ook vanuit het oogpunt van maatwerk en innovatie is het belangrijk dat de veranderende praktijk snel kan worden omgezet in nieuw beleid en dat dit ook weer snel geïmplementeerd kan worden in de praktijk. Gemeenten kunnen deze samenwerking gericht versterken, bijvoorbeeld door het inrichten van overlegstructuren of het samenvoegen van de beleids- en uitvoeringsafdelingen. Hiermee kan de slagvaardigheid van de gemeente vergroot worden.

15. *Er vinden in de gemeentelijke organisatie interventies plaats (reorganisatie) om nieuwe werkwijzen te bevorderen.*

Om een nieuwe manier van werken te stimuleren, kan het belangrijk zijn om de inrichting van de gemeentelijke organisatie daarop af te stemmen. Wanneer er bijvoorbeeld met een sociaal team gewerkt wordt dat mandaat heeft om beslissingen te nemen over de soort en hoeveelheid hulpverlening die nodig is. De administratieve zaken dienen vervolgens in de backoffice van de gemeente te worden afgehandeld,

maar deze is nog niet heringericht om op een andere manier te werken. Dit kan de nieuwe werkwijze en slagvaardigheid in het veld belemmeren. Daarom kunnen gemeenten besluiten hun organisatie anders in te richten.

16. *De gemeente heeft expliciet geïnvesteerd in cultuur.*

Gemeenten kunnen expliciet inzetten op het veranderen van de cultuur, bijvoorbeeld door een 'cultuurprogramma' in te zetten. Dit is een verzameling van interventies die bewust worden ingezet om het denken over de nieuwe werkwijzen binnen de organisatie (en eventueel ook het werkveld) te beïnvloeden en veranderen.

2.3.5 Preventie

De volgende interventies om in de nieuwe werkwijze te komen tot meer preventie zijn in het onderzoek meegenomen:

17. *Uitvoerders hebben handelingsruimte om burgers naar eigen inzicht, ook zelf, te ondersteunen.*

Naast het hebben van mandaat, kan de efficiëntie van de hulpverlening ook vergroot worden als uitvoerende medewerkers zelf ruimte hebben om een klant met een hulpvraag verder te helpen. In het klassieke idee van het loket hebben medewerkers alleen een doorverwijsfunctie. Nu zijn er ontwikkelingen dat leden van een sociaal team bijvoorbeeld bij schuldenproblematiek eerst zelf kijken of ze kunnen helpen om dit samen met de cliënt en diens omgeving op te lossen. Pas als het te complex wordt, wordt er doorverwezen naar een specialistische instelling. De gemeente kan keuzes maken in hoe groot ze de handelingsruimte van de uitvoerende medewerkers maken. Meer handelingsruimte geeft een sterke preventieve werking.

18. *De werkwijze is gericht op preventie: het verminderen van het gebruik van eerste- en tweedelijns zorg.*

Gemeenten kunnen kiezen op welke lijn ze het meest inzetten. Dit kan uiteraard ook op alle lijnen zijn. Wanneer de werkprocessen van alle lijnen zich richten op het zo min mogelijk doorverwijzen naar een zwaardere hulpvoorziening en het zoveel mogelijk terugverwijzen naar lichte vormen van hulp en zelfredzaamheid, dan zal dit hoogstwaarschijnlijk het meeste bijdragen aan preventie.

19. *Het werkproces is erop ingericht om de regeldruk te verlagen om voldoende tijd over te houden voor de hulpverlening.*

Een van de kwalen van het oude sociale domein was de regeldruk en de zware administratieve last. Hierdoor waren zorgprofessionals soms tot wel een derde van hun tijd kwijt aan administratie in plaats van daadwerkelijk hulp verlenen. Nieuwe werkprocessen (en ondersteunende systemen daarbij) zouden simpeler en sneller moeten zijn qua administratie. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om interventies te plegen die hieraan bijdragen.

Hier vindt u een totaaloverzicht van de interventies of inrichtingskeuzes en het hoofddoel van decentralisatie waar de interventie aan bijdraagt:

| Interventie | Doel |
|--|-----------------|
| De gemeente bouwt aan een nieuwe structuur binnen het sociaal domein. | integraliteit |
| De gemeente stuurt met de herinrichting van voorzieningen op integraal werk. | integraliteit |
| Er is een digitaal, integraal systeem waarin persoonsdossiers over meerdere leefdomeinen zijn opgenomen. | integraliteit |
| Er vinden in de eigen organisatie interventies plaats om tot ontschotting van middelen te komen. | integraliteit |
| De nieuwe werkwijze is gericht op integraliteit. | integraliteit |
| De nieuwe werkwijze zorgt voor hulp dichtbij de burger. | integraliteit |
| De verantwoordelijkheid (mandaat) voor het toekennen van voorzieningen ligt bij uitvoerende medewerkers | maatwerk |
| De uitvoerende medewerkers worden door de gemeente geselecteerd om mensen integraal te helpen en met eigen kracht van de burger de problemen op te lossen. | maatwerk |
| Uitvoerende medewerkers krijgen voldoende leertijd. | maatwerk |
| Er is zichtbaar geïnvesteerd in een ander werkproces en methodiek van handelen. | maatwerk |
| De gemeente maakt financiële resultaatafspraken om op de uitvoering te sturen. | resultaat |
| Er wordt gewerkt aan het kostenbewustzijn van de uitvoerende medewerkers. | resultaat |
| Er wordt afscheid genomen van de oude inrichting van het voorzieningennetwerk. | slagvaardigheid |
| De gemeente heeft een verbinding tussen uitvoering en beleid georganiseerd zodat de uitvoering meer van invloed kan zijn op het beleid. | slagvaardigheid |
| Er vinden in de gemeentelijke organisatie interventies plaats (reorganisatie) om de nieuwe werkwijzen te bevorderen. | slagvaardigheid |
| De gemeente heeft expliciet geïnvesteerd in cultuur. | slagvaardigheid |
| Uitvoerders hebben handelingsruimte om burgers naar eigen inzicht, ook zelf, te ondersteunen. | preventie |
| De werkwijze is gericht op preventie: het verminderen van het gebruik van eerste en tweede lijns zorg). | preventie |
| Het werkproces is ingericht om regeldruk te verlagen om voldoende tijd over te houden voor de hulpverlening. | preventie |

Tabel: overzicht van interventies en hoofddoel van decentralisatie

2.4 Lokale condities

Uit de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat er een groot scala aan keuzemogelijkheden is voor gemeenten om het sociale domein te vernieuwen. Het is niet realistisch om te denken dat gemeenten deze keuzevrijheid allemaal in dezelfde mate hebben. Uit onderzoek blijkt dat context factoren de effectiviteit van uitvoering van decentralisatie beïnvloeden. Uit de literatuur blijkt bijvoorbeeld dat de aanwezigheid van hulpbronnen zoals geld en expertise van invloed zijn op het succesvol implementeren van decentralisaties (Jans et al., 2013). Daarnaast zijn factoren als een hoge mate van vergrijzing, wel of geen krimpregio zijn of de regionale arbeidsmarktpositie van invloed op de mate van effectiviteit van decentralisatie. Ook 'zachte condities' zoals de politieke kleur van een gemeente (meer of minder progressieve gemeenteraad) of de cultuur, zoals de aanwezigheid van een studentenpopulatie, kunnen van invloed zijn (Jans et al., 2013).

De decentralisaties dwingen gemeenten tot nauwere samenwerking, onder meer door de inkoop van jeugdzorg en gespecialiseerde zorg en door het bouwen aan een regionaal werkbedrijf. Sommige regio's werken meer en beter samen dan andere. Ook geldt dat de regio's per decentralisatie hierin verschillen. Hoe meer de regio-indeling van de verschillende decentralisaties overeenkomen, hoe makkelijker een integrale aanpak wordt. Dit beïnvloedt de mogelijkheden van de gemeente.

Vanwege de schaal van dit onderzoek kiezen we er voor om vooral meer objectief meetbare factoren mee te nemen als lokale condities die van invloed zijn op het implementatie- en veranderproces in gemeenten. Daarnaast kijken we naar de lokale condities die gemeenten zelf benoemen (subjectief).

De volgende objectieve lokale condities zijn meegenomen in het onderzoek:

- De **grootte van de gemeente** (grotere gemeenten hebben meer hulpbronnen en expertise).
- De **sociaal economische situatie van de gemeente**: regionale arbeidsmarkt plus samenstelling bevolking (bv. vergrijzing, krimp, percentage allochtonen) (een zwakkere economische situatie maakt implementatie ingewikkelder).

In hoofdstuk 4 beschrijven we de invloed van de lokale condities op de mate van verandering in de praktijk.

2.5 Veranderstrategieën

In paragraaf 2.3 hebben we gekeken naar de interventies die gemeenten kunnen doen om het sociaal domein te transformeren. In deze paragraaf richten we ons op hoe gemeenten het *veranderproces* zelf vorm geven (veranderstrategie). We grijpen daarvoor terug op de onderzoeken en inzichten uit de veranderkunde en transitie management.

2.5.1 Veranderprocessen & transformatie

In brede zin richt de veranderkunde (of verandermanagement) zich op veranderprocessen: van een bestaande naar een toekomstig gewenste situatie. Zoals veranderkundige Jaap Boonstra (2008) het stelt: *'In alle gevallen [van veranderprocessen] gaat het erom dat de organisatie flexibel kan inspelen op omgevingseisen en haar taken beter kan vervullen om meerwaarde te leveren voor klanten [in ons onderzoek de burger]'*. Theorie over veranderkunde heeft veelal het perspectief vanuit de organisatie (in dit geval de gemeente) en past daarom goed bij de schaal van dit onderzoek.

Boonstra (2008) onderscheidt drie hoofdsorten van verandering, die allemaal hun eigen aanpak vereisen:

1. **Aanpassen van het bestaande of 1^e orde veranderingen:** de huidige situatie is bekend, de problemen zijn bekend en de oplossingen of wat gedaan moet worden om het te verbeteren is ook duidelijk.
2. **Vernieuwen van het bestaande of 2^e orde veranderingen:** er is al minder duidelijk over de 'ist' en 'soll' situatie dan bij 1^e orde veranderingen en het zijn meer strategie, structuur, cultuur en technologie veranderingen.
3. **Transformatie of 3^e orde veranderingen:** 'De huidige situatie is onduidelijk en ook de toekomst is onzeker. De veranderingen zijn ingrijpend en raken iedereen die er bij betrokken is.'

Bij de drie decentralisaties als geheel gaat het om 3^e orde, transformatieve veranderprocessen. Natuurlijk kan op onderdelen, bijvoorbeeld als het gaat om uitwerking van gemaakte keuzes ook op 2^{de} of 1^{ste} orde veranderingen gaan.

Er is veel literatuur over veranderstrategieën. Bekende voorbeelden zijn het kleurenschema van Caluwe en Vermaak (2006), de onderverdeling van Bennis, Bene en Chin (1985) en de veranderstrategieën van Boonstra (2000). Hoewel soms anders geaccentueerd en geordend, is er veel overlap tussen deze theorieën. Omdat we de theorie gebruiken als 'bril' waardoor we naar de praktijk kijken, kiezen we ervoor om geen uitgebreide vergelijking van alle verandertheorieën te maken, maar om voort te bouwen op de theorie van Jaap Boonstra. Zijn kennis en inzichten zijn grotendeels afkomstig vanuit verandertrajecten in de Nederlandse context, zowel binnen het private als het publieke domein, en passen daarom goed bij de focus van dit onderzoek. Het is niet onze intentie om de theorie van Boonstra te toetsen, bevestigen of weerleggen. Deze theorie hebben we gebruikt om op een gestructureerde manier het veldwerk in te richten en analyseren.

2.5.2 Veranderstrategieën en hun kenmerken

Onder 'veranderstrategie' verstaan we een samenhangend plan om een bepaalde verandering te kunnen bewerkstelligen. Dit plan kan expliciet zijn (en kan ook veranderstrategie genoemd worden) of impliciet, waarbij er wel samenhangende kenmerken zijn maar die niet als veranderstrategie bestempeld worden. Er kunnen ook meerdere strategieën naast elkaar bestaan of opeenvolgend aan elkaar worden gebruikt.

Boonstra (2005, 2008) onderscheidt vijf soorten veranderstrategieën die in de praktijk bij organisaties zichtbaar zijn. De onderstaande tabel (afkomstig uit Werkman, 2006) geven een overzicht van de verschillende veranderstrategieën en kenmerken daarvan:

Tabel 2.2: Strategieën voor verandering

| | Machtsstrategie | Planmatige strategie | Onderhandelingsstrategie | Programmatische strategie | Dialogo strategie |
|--|--|--|---|--|---|
| Hoe wordt er naar de werkelijkheid gekeken | Mensen zijn door machtsuitoefening en dwang door machtsdragers in de gewenste richting te sturen | Organisaties en mensen zijn rationeel te sturen, te plannen en te veranderen | Organisaties bestaan uit belangengroepen die door onderhandeling tot overeenstemming moeten komen/worden gebracht | Mensen moeten worden beïnvloed, verleid en uitgelokt om normen, waarden en oude patronen te veranderen | Verandering als proces, door en in gezamenlijke processen van uitwisseling en leren |
| Wie is hoe trekker van veranderingen | Leiderschap van machtsdragers | Verandermanagers, vanuit kennis en overredingskracht | Onderhandelaars middels onderhandeling over belangen en coalitievorming | Verandermanagers, middels verschillende strategieën die bijdragen aan verleiden tot verandering | Gezamenlijk proces |
| Hoe wordt gedragsverandering nagestreefd | Middels machtsuitoefening en dwang | Middels rationele overtuiging op basis van argumenten | Middels invloedsoefening, overredingskracht | Middels strategieën om plannen te verkopen, mensen te verleiden en tot leren te stimuleren | Komen tot nieuwe inzichten en gezamenlijke normen en waarden in dialoog |
| Hoe wordt verandering gerealiseerd | Middels centrale coördinatie en controle | Middels gedetailleerd ontwerp, geformuleerde stappen, plannen en beheersen, monitoren en bijsturen | Balanceren tussen vasthoudendheid en flexibiliteit in onderhandeling, uitkomsten verkopen aan de achterban | Middels stapsgewijs en participatief ontwikkelproces | Alle betrokkenen bijeen brengen voor uitwisseling |
| Hoe komen mensen in beweging | Volgzaamheid van degenen met minder macht | Acceptatie van verandering wanneer overtuigd van noodzaak | Overeenstemming over uitkomst onderhandeling | Medewerking, inzet wanneer overtuigd en betrokken in proces | Gezamenlijk betekenis geven en creëren van een nieuwe werkelijkheid |

Tabel: veranderstrategieën en hun kenmerken

De kenmerken die in het schema benoemd worden kunnen als volgt samengevat worden:

- Aannames over hoe verandering tot stand komt (blik op de werkelijkheid en hoe mensen in beweging gebracht worden);
- De trekkersrol binnen de verandering;
- Het veranderproces en hoe dat gevormd wordt (hoe wordt verandering nagestreefd);
- De implementatietechniek van de verandering (hoe wordt verandering gerealiseerd).

Boonstra (2008) benoemt aanvullend de mate van **participatie van andere stakeholders** in het veranderproces. De betrokkenheid en participatie van anderen neemt toe naarmate de strategie van macht meer naar dialoog beweegt. Daarnaast is volgens hem de **communicatie** over de richting en aanpak van de verandering essentieel.

Effectiviteit van veranderstrategieën

Als het gaat om de effectiviteit van veranderstrategieën geeft Boonstra aan dat er niet één beste manier is. Dit hangt namelijk samen met de omstandigheden en de soort van verandering die nodig is. Er is wel door hem en anderen verder onderzocht welke strategieën het meeste 'verandervermogen' hebben (de potentie om de gewenste

verandering in de praktijk tot stand te brengen) (Boonstra, 2005). Hieruit blijkt dat de machtsstrategie en de planmatige strategie een laag verandervermogen hebben en dat het vermogen toeneemt van een onderhandelingsstrategie tot het hoogste vermogen bij een interactieve strategie.

Rotmans (2003) heeft ook kenmerken benoemd van effectief transitie management. Transitie management gaat verder dan publiek management, in de zin dat er een hoger ambitieniveau bestaat. Bij publiek management is de opgave om dingen voor elkaar te krijgen door anderen (Noordegraaf et al., 2011). Bij het sturen op transitie gaat het om het bewust beïnvloeden van maatschappelijke ontwikkelingen door gerichte beïnvloeding van actoren en hun omgeving. Bij transitie management zijn nadrukkelijk ook alle niveaus binnen een gemeente aan de orde: zowel bestuur en management, als de interactie tussen uitvoerder en burger. Alle schaalniveaus moeten veranderd worden voor een duurzame verandering (Rotmans, 2003).

Rotmans geeft een stappenplan met kenmerken voor effectief transitie management. Het betreft onder meer; vernieuwers bijeenbrengen in een transitie arena, ontwikkelen van een visie met een eindbeeld op de transitie, opstellen van een transitie agenda, opzetten van experimenten, creëren van een lerende omgeving op alle niveaus en het monitoren van de vooruitgang. Een deel van deze factoren, zoals het leren van elkaar, komen we ook in de bestuurskundige literatuur tegen. Deze kenmerken komen het sterkst overeen met de interactieve of dialoogstrategie van Boonstra.

Vanuit deze achtergrond en gebruik makend van de uitkomsten van de voorstudie, hebben wij de volgende **veranderfactoren** in het onderzoek meegenomen:

1. *Aanwezigheid veranderstrategie (impliciet – expliciet).*
Zoals aangegeven is de veranderstrategie niet altijd heel expliciet. In dit onderzoek nemen we mee of gemeenten benoemen dat ze een veranderstrategie hebben, of deze ook terug te vinden is in de documentatie en door meerdere geïnterviewden herkend wordt. De aanname is dat hoe explicieter, samenhangender en duidelijker de veranderstrategie is, hoe meer veranderkracht dit zal opleveren in de praktijk.
2. *Perspectief voor de verandering (intern – extern).*
Deze factor komt voort uit Boonstra's kijk op hoe verandering wordt aangejaagd. De centrale vraag is wie er verantwoordelijk is (of wordt gehouden) om te veranderen. Wanneer er een extern perspectief is, dan wordt de verantwoordelijkheid om te veranderen vooral bij partners en externe partijen gelegd. De gemeente dient te faciliteren en stimuleren dat bijvoorbeeld de aanbieders veranderen. Wanneer het perspectief meer intern is, is de gemeente vooral gericht op hoe de gemeentelijke organisatie en medewerkers zelf kunnen veranderen. Onze aanname is dat de veranderkracht van een gemeente het sterkst is wanneer er zowel wordt ingezet op externe als interne verandering.
3. *Het veranderproces is participatief opgezet.*
Deze factor richt zich op wie er betrokken zijn in het veranderproces. Wie geeft de visie vorm? Wie stuurt de verandering aan? Wie heeft er invloed op hoe de veranderingen verder worden ingevuld? Uit het schema van Boonstra blijkt dat des te meer de strategie richting een machtsstrategie gaat, des te meer het veranderproces op een hiërarchische manier is opgezet (top down) en hoe meer invloed van de leiders en machthebbers en minder betrokkenheid van andere partijen er is. Naarmate dit meer richting een

programmatische of dialoogstrategie gaat, speelt macht een kleinere rol en gaat het om samenwerking met andere partijen, om tot een gedragen proces te komen. Traditioneel gezien zijn gemeenten meer hiërarchisch ingesteld, maar onze aanname is dat de veranderkracht in de transformatie het grootst zal zijn wanneer vertegenwoordigers van alle betrokken groepen (management, beleid, uitvoering), zowel binnen als buiten de gemeente, worden betrokken bij de visie en veranderprincipes en wanneer zij op veel verschillende momenten mee mogen denken en praten. We noemen dit 'participatief' of bottom-up.

4. *Communicatie over de verandering (uitgebreid – beperkt).*

Communicatie wordt door Boonstra als belangrijke factor genoemd in een veranderstrategie. Het betreft dan communicatie over de aanstaande veranderingen, wat deze zijn en wat dit betekent voor de burger, de gemeente en de samenleving als geheel. Deze communicatie is vaak in de eerste plaats intern gericht, maar ook naar aanbieders en uiteindelijk de burger wordt er gecommuniceerd over de veranderingen. Vaak beperken gemeenten de communicatie tot 'wat verandert er voor u?', zonder veel aandacht te besteden aan het veranderende lokale sociaal domein (smalle boodschap). In dit onderzoek nemen we aan dat een uitgebreide communicatie over de transformatie (dus over meer dan de veranderende regels), bijvoorbeeld in de vorm van campagnes met een heldere boodschap, nieuwsberichten en informatieavonden bijdragen aan de veranderkracht van een gemeente, omdat er dan meer draagvlak voor de veranderingen ontstaat.

5. *Focus op leren binnen de veranderstrategie.*

Het begrip 'leren' kwam veel terug in de voorstudie. Ook in de veranderkunde is 'leren' een belangrijk onderdeel. Boonstra (2008) spreekt over 'lerend vernieuwen' wanneer het gaat over 3^e orde veranderingen.

Volgens hem is de 'kern dat feedbackprocessen zichtbaar worden, dat er ruimte is voor processen van zelforganisatie, dat interactieprocessen tussen actoren op gang komen, dat meerdere stemmen klinken vanuit meervoudigheid en variëteit, dat betekenissen en vooronderstellingen zichtbaar worden, dat in dialoog een gedeelde betekenisgeving ontstaat en gezamenlijke handelingsalternatieven worden ontwikkeld, en dat er processen op gang komen van handelen, reflecteren en leren.'

Onze aanname is dat de veranderkracht van een gemeente groeit wanneer leren systematisch verankerd is in de organisatie door bijvoorbeeld intervisie, feedbackloops en reflectiebijeenkomsten.

6. *De gemeente is in staat trekkers te mobiliseren voor de verandering.*

Trekkers van de verandering zijn mensen die zich eigenaar voelen van de verandering, die de veranderingen aanjagen en die door anderen ook herkend worden als trekkers. Er is hier een verband met leiderschap, omdat dit ook mensen kunnen zijn in een leidende functie, zoals directeuren sociaal domein, transitie- of transformatiemanagers, die ook vanuit hun rol de taak en verantwoordelijkheid hebben om dit te trekken. Onze aanname is dat een gemeente die in staat is om sterke trekkers te mobiliseren voor verandering, meer veranderkracht heeft in de praktijk.

7. *De gemeente durft risico's te nemen om verandering te bewerkstelligen.*

Een laatste factor die uit de voorstudie naar voren kwam, is de bereidheid om risico's te nemen om tot echte verandering te komen. Met een risico bedoelen we dat er een nieuwe interventie wordt uitgetoetst zonder dat er al meteen een vangnet voor problemen ingericht is. Dit zien we terug bij gemeenten die experimenteren met nieuwe

werkwijzen. Onze aanname is dat gemeenten die risico's durven te nemen op verschillende terreinen meer veranderkracht hebben in de praktijk.

Hier vindt u een overzicht van de veranderfactoren die we hebben gebruikt in dit onderzoek:

| Veranderfactoren |
|---|
| Aanwezigheid veranderstrategie (impliciet- expliciet) |
| Perspectief voor de verandering (intern – extern) |
| Het veranderproces participatief is opgezet |
| Communicatie over de verandering (uitgebreid – beperkt) |
| Focus op leren binnen de veranderstrategie |
| De gemeente is in staat trekkers te mobiliseren voor de verandering |
| De gemeente durft risico's te nemen om verandering te bewerkstelligen |

Tabel: overzicht van veranderfactoren

3 Transformatie in de praktijk

We hebben in het vorige hoofdstuk onderzocht wat vanuit een theoretisch perspectief de doelen van de transformatie (waarom en waartoe?) zijn. Verder hebben we onderzocht wat de inhoudelijke keuzes zijn om die doelen te bereiken (wat willen gemeenten veranderen?) en wat de veranderkeuzes zijn om daar uiteindelijk ook te komen (hoe wordt het veranderproces vormgegeven?). Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of gemeenten in de praktijk transformeren. Daarmee beogen we deelvraag 2 te beantwoorden:

Deelvraag 2: Hoe ver zijn gemeenten met het transformatieproces in de praktijk?

3.1 Doelen van gemeenten in de praktijk

De theorie rondom decentralisaties en de wettelijke kaders van de Jeugdwet, AWBZ-Wmo en de participatiewet geeft een duidelijke gewenste eindsituatie. Als eerste hebben we getoetst of de deelnemende gemeenten deze doelstellingen ook als uitgangspunt hebben genomen. Om daarachter te komen hebben we ernaar gevraagd in de interviews en verschillende documenten (veelal visienota's) bestudeerd waarin de lokale doelstellingen en uitgangspunten zijn weergegeven. Hieruit blijkt dat er veel overeenkomsten zijn tussen de in hoofdstuk 2 genoemde doelen en de doelen die expliciet in de visienota's van de deelnemende gemeenten worden genoemd:

Decentralisatiedoelen van deelnemende gemeenten

1. Preventie door bevorderen van eigen kracht van burgers en voorkomen van verwijzing naar gespecialiseerde zorg;
2. Maatwerk leveren aan burgers, door ruimte te bieden aan professionals;
3. Integraal werken, over meerdere leefdomeneinen heen;
4. Het aanbod dichtbij de burger organiseren, in wijk, buurt of kern;
5. Eén gezin-een plan-een hulpverlener;
6. Samenwerking tussen partijen versterken;
7. Kostenbesparing realiseren;
8. Sturen op resultaat;
9. Zorgen voor een vangnet voor kwetsbare burgers.

Incidenteel worden ook nog andere doelen benoemd zoals:

- Het normaliseren en ontmedicaliseren van jeugd en welzijn;
- Keuzevrijheid voor de burger;
- Meer gebruik van collectieve in plaats van individuele voorzieningen;
- Betere informatievoorziening.

We zien de doelen als integraliteit, maatwerk voor de burger, het versterken van eigen kracht, zelfredzaamheid en participeren aan de samenleving overal genoemd worden. Iets minder, maar vaak, wordt preventie genoemd. Preventie gaat over het eerder en vaker ondersteuningsvragen door burgers zelf of door generalisten in sociale teams laten behandelen. Ook gaat het over het versterken van collectieve voorzieningen zodat minder individuele ondersteuningsbehoeften komen. Bij kleinere gemeenten zien we vaker dat er (nog) geen doelen rond preventie zijn geformuleerd.

Voldoen aan de wettelijke decentralisaties

Als gaat om de drie decentralisaties los van elkaar hadden de gemeenten op 1 januari 2015 beleidsnota's, verordeningen en inkoopcontracten en alle verdere juridische vereisten geregeld, om aan de nieuwe wetten te voldoen. Er is gezorgd voor continuïteit van zorg⁴. Er zijn ook onderling geen duidelijke verschillen in de mate waarin gemeenten aan de formele doelen van de decentralisaties hebben voldoen. We kunnen stellen dat de gemeenten in staat zijn gebleken te voldoen aan de formele doelen van de decentralisatie.

Actief burgerschap

Vanuit de doelstelling van het versterken van de eigen kracht van de burger, zijn gemeenten bezig om actief burgerschap te stimuleren. In dit onderzoek hebben we gemeenten hier slechts zijdelings naar gevraagd. De interventies die de deelnemende gemeenten nu doen, gaan met name om het stimuleren van initiatieven van burgers en het betrekken van burgers in de beleidsvoering. In het eerste deel van 2014 leek het thema nog niet veel prioriteit te krijgen maar er is steeds meer beweging ontstaan.

Een voorbeeld van een gemeente die burgerinitiatief stimuleert:

“Onze gemeente werkt niet met sociale teams zoals ze over het algemeen in veel plekken in het land worden ingevuld. Zij werken aan de ene kant met eigenkracht teams waarin thuiscoaches zitten die vanuit een integrale aanpak te werk gaan. Aan de andere kant hebben we Smederijen. Deze Smederijen bestonden al lang voordat de transities eraan kwamen. De Smederijen zijn wijkgericht en betrekken het sociaal netwerk en vrijwilligers bij hun aanpak. In de Smederijen zit een samenwerking tussen professionals en burgers en zijn opgezet om de leefbaarheid in wijken en dorpen te vergroten. In de Smederijen zit de wijkagent, opbouwwerk, maatschappelijk werk, de woningbouw en burgers. Zij zitten in de wijk en zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep van de gemeenten. De Smederijen hebben wijkbudgeten die zij kunnen besteden.”

We zien gemeenten die werken met burgerpanels en brede sociale domein platforms. Een manager van een gemeente geeft aan:

“We zijn gestopt met doelgroep gerichte advies raden (steeds dezelfde 120 mensen), gestart met burgerpanel. Heel positief. Nu zitten we al over de 1000 mensen die in burgerpanel zitten en we digitaal kunnen benaderen om rond een onderwerp mee te denken, te praten te reageren te zitten. Dan zitten reageren er 47 mensen op een avond mee te denken. Op de vraag van de gemeente hoe we een dementievriendelijke gemeente kunnen worden.”

Perspectief van uitvoerend medewerkers

Er is een enquête uitgezet onder medewerkers. Die heeft als doel om in de uitvoerende praktijk te onderzoeken of de medewerkers veranderingen ervaren. In het algemeen blijkt dat zij veranderingen ook in de praktijk ervaren, maar dat het lastig is nu al iets over de effecten van transformatie te zeggen. Een paar voorbeelden van veel voorkomende reacties:

⁴ Radar voert voor het ministerie van VWS en VNG een transitievolgmonitor uit Jeugd en de Wmo. Uit de transitievolgsystemen bleek dat gemeenten aan alle formele eisen voldaan hebben. ook is in de media geen melding gedaan van een gemeente die niet aan de formele vereisten heeft voldaan.

“We zijn net gestart. Het is veel te vroeg om te evalueren!”

“Het is naar mijn mening nog veel te vroeg om echt iets zinnigs te kunnen zeggen over de resultaten tot nu toe. We zijn nog maar net gestart met de 'transformatie'.”

We hebben de uitvoerders gevraagd of, en zo ja welke, voorwaarden van uit de gemeente zijn vervuld om echt op een andere wijze te gaan werken. De volgende voorwaarden werden in een meerkeuzevraag voorgelegd:

- meer tijd om een cliënt te helpen;
- voldoende financiën;
- mandaat;
- ruimte voor training en opleiding.

Het vaakst is ‘tijd en ruimte voor opleiding’ als voorwaarde genoemd.

Een sociaal team medewerker aan het woord:

“Werken als generalist (de 1-loket functie) gaat goed. Je ziet dat klanten het heel prettig vinden. Maar als generalist is er toch heel veel kennis nodig en dit kost nog tijd om deze kennis en ervaring op te doen. Wel wordt er in de wijkteams veel samengewerkt en kennis gedeeld. In de wijkteams werken ook gemeenteambtenaren zoals Schulddienstverlening, sociale dienst en Wmo. Hierdoor zijn er korte lijnen. Ik denk dat we zeker op de goede weg zijn, maar het kost tijd. Ook het vergaren van kennis, bijhouden van ontwikkelingen, zeker op alle gebied en het leren van andere organisaties en hulpverleners kost tijd en is het heel veel.”

We hebben de uitvoerders gevraagd op welke resultaten de gemeente stuurt in hun werk. We hebben daarbij de volgende resultaten voorgelegd: sturen op eigen kracht van burger, maatwerk leveren bij de burger, integraal werken over meerdere leefdomeinen, sturen op minder kosten en samenwerking met andere partners. Sturen op eigen kracht en het bieden van integrale ondersteuning wordt het meest genoemd. Sturen op kosten wordt wel genoemd, maar beduidend minder vaak.

De uitvoerende medewerkers geven in meerderheid aan dat ze ervaren dat de gemeente inspelt op de ontwikkelingen en de gemeente innovatie in de uitvoering stimuleert. Echter, er zijn ook zorgen:

“Er wordt heel hard gewerkt aan een optimale samenwerking en ondersteuning van de burgers. Door het kennisniveau van de wijkteammedewerkers en de nog niet volledig ingestelde gemeente op integraliteit en oplossingen buiten de kaders, is het nog niet altijd eenvoudig en goed in de uitvoering.”

“De werkdruk is gigantisch. Casussen en zorgmeldingen stromen binnen. Ik maak mij ernstig zorgen over verlies van kwaliteit van zorg die geboden wordt doordat de wijkteamleden niet genoeg ademruimte krijgen om een casus te analyseren en dit ook in casuïstiek bespreking te weinig aan de orde komt omdat men alleen

maar casussen aan het verdelen is en brandjes aan het blussen is rondom administratieve rompslomp wat allemaal over de schutting van het wijkteam is gegooid.”

We hebben waar mogelijk en toepasselijk ook de enquête resultaten gebruikt voor de volgende paragraaf over de transformatie in de praktijk.

3.2 Een nieuw lokaal sociaal domein in de praktijk

Het gegeven dat alle gemeenten de doelstellingen onderschrijven, geeft aan dat er binnen gemeenten de wil is om het lokale sociale domein te veranderen en te verbeteren. Op dat punt zitten de betrokken gemeenten van dit onderzoek met elkaar op één lijn. Echter, bij de volgende stap gaan er verschillen tussen gemeenten ontstaan. Die liggen allereerst in het ambitieniveau dat aan deze doelstellingen gekoppeld wordt en de mate waarin een transformatie echt noodzakelijk wordt geacht om de doelstellingen te behalen (dit komt in hoofdstuk 5 uitgebreid aan bod). Dit vertaalt zich door naar de interventies die gemeenten in de praktijk inzetten.

3.2.1 Integraliteit in de praktijk

Om te toetsen in hoeverre gemeenten inzetten op te komen tot een integraal sociaal domein, hebben we gekeken naar de volgende interventies (op niveau van de eerste lijn):

- De gemeente bouwt aan een nieuwe structuur binnen het sociaal domein.
- De gemeente stuurt met de herinrichting van voorzieningen op integraal werk.
- De nieuwe werkwijze is gericht op integraliteit.
- Er is een digitaal, integraal systeem waarin persoonsdossiers over meerdere leefdomeinen zijn opgenomen.
- Er vinden in de eigen organisatie interventies plaats om tot ontschotting van middelen te komen.
- De nieuwe werkwijze zorgt voor hulp dichterbij de burger.

Ongeveer twee derde van de 14 bestudeerde gemeenten (64%) richten de eerste lijn van het sociaal domein anders in. Zij bouwen een nieuwe structuur voor zorgvoorzieningen, meestal via het opzetten van een sociaal team. Echter de sociale teams verschillen onderling sterk in vorm, doelgroep en functie en zelfs in naam. We geven een aantal voorbeelden hieronder weer met verschillende sociale teams.

Gemeente X werkt met 13 sociale teams met een stadsdekkend netwerk. De medewerkers zijn generalist. Ze investeren in het opbouwen van netwerken met burgers in de wijk en staan open voor vragen van alle burgers. Ze hebben financieel mandaat om toegang te geven aan de gespecialiseerde zorg.

Gemeente Y werkt met een Wmo loket; de sociale dienst en een informatie en advies steunpunt voor de jeugd. Er is een sociaal team opgericht voor gezinnen met meervoudige complex problemen. Het team bestaat uit medewerkers van diverse aanbieders.

Een overig deel van de bestudeerde gemeenten (29%), zet eerste stappen om de structuur te veranderen door (samen met) aanbieders te laten experimenteren en pilots op te laten zetten. Vrijwel alle gemeenten plegen dus interventies om een nieuwe inrichting te creëren.

Dat er een nieuwe inrichting is, hoeft niet automatisch te betekenen dat deze ook de integraliteit bevordert. Daarom is er doorgevraagd op de nieuwe inrichtingsvormen, welke leefdomeneinen daar in kunnen samenkomen en op welke manier. Twee derde van de gemeenten (64%) wil één inrichting voor meerdere domeinen bv. door middel van een sociaal team met generalisten. 14% van de gemeente stuurt op een geclusterd integrale aanpak waarin de samenwerking tussen specialisten uit verschillende domeinen wordt gestimuleerd. Dit zijn veelal de multiprobleem gezin (MPG) teams die zich bevinden tussen de eerste en tweede lijn. De gemeenten die de bestaande toegang via meerdere loketten in stand houdt, zonder extra inzet om over de meerdere leefdomeneinen te kunnen werken zijn in de minderheid onder de deelnemende gemeenten (22%). Wat opvalt is dat het Werk & Inkomen deel moeilijk te verbinden is.

Wanneer gekeken wordt naar de werkwijze binnen een eventuele nieuwe inrichting, zitten er ook verschillen in de mate van integraliteit die door de werkwijze wordt gestimuleerd. Bijna 50% van de deelnemende gemeenten heeft een werkwijze waarbij naar hulpvragen van alle burgers integraal wordt gekeken. 36% heeft een aanpak waarbij alleen integraal wordt gewerkt wanneer er sprake is van meervoudige problematieken in een huishouden. Bij enkelvoudige problematiek wordt dit door de betreffende instantie (bijvoorbeeld CJG/Jeugdhulp) afgehandeld. De rest past haar werkwijze nog niet aan.

Naast de interventies om het werk anders te organiseren kunnen gemeenten om meer integraal te werken ook andere randvoorwaarden creëren. Een belangrijke daarvan is het informatiesysteem dat gebruikt wordt en de mate waarin informatie en gegevens over meerdere domeinen uitgewisseld kunnen worden. Alle gemeenten die deelnamen aan het onderzoek zijn begin 2015 nog bezig om dit systeem op te zetten of verder uit te bouwen. Op dit moment maken de meeste gemeenten vooral gebruik van MensCentraal en van de zelfredzaamheidsmatrix om al enigszins naar een integrale werkwijze toe te kunnen bewegen. 21% van de gemeenten benoemt dat ze bezig zijn om te kijken of ze een eigen lokaal systeem kunnen bouwen. Sommige gemeenten geven aan dat ze willen wachten wat er uit de landelijke ontwikkelingen en de adviezen van het KING komt voordat ze hun systemen gaan updaten. 79% heeft hierin nog geen duidelijke interventies gepleegd.

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor het integraal werken is het ontschotten van middelen. Begin 2015 zijn er nog niet veel interventies gepleegd om dit mogelijk te maken. De meest voorkomende vorm van ontschotting zien we bij 21% van de gemeenten die budgetten gedeeltelijk samenvoegen, bijvoorbeeld op wijkniveau. De meeste deelnemende gemeenten zijn zich wel aan het verdiepen in hoe meer ontschotting mogelijk is. Een indeling op het niveau van de wijk, door populatiegerichte financiering, wordt meestal als voorbeeld gegeven. Bij 79% worden nog geen duidelijke interventies genoemd om dit mogelijk te maken.

Hoewel op het gebied van financiering het wijkniveau nog onderzocht wordt, zien we dat qua organisatie en werkwijze, 64% van de betrokken gemeenten al wel gebiedsgericht werkt. Dit zijn veelal de sociale teams die zich op een bepaald gebied richten. Er wordt veelal een afstemming gemaakt tussen de hulpvragen in een bepaald gebied en de expertise van de teamleden. Op deze manier kunnen efficiëntie voordelen worden behaald. De overige 36% werkt deels gebiedsgericht (bijvoorbeeld alleen met jeugdhulp of voor meervoudige hulpvragen). Alle betrokken gemeenten geven aan dat ze gebiedsgericht willen werken en dit verder aan het ontwikkelen zijn.

3.2.2 *Maatwerk en preventie in de praktijk*

Om te toetsen in hoeverre gemeenten inzetten op maatwerk en preventie, hebben we gekeken naar de volgende interventies:

- Er is zichtbaar geïnvesteerd in een ander werkproces en methodiek van handelen.
- De werkwijze is gericht op preventie: het verminderen van het gebruik van eerste en tweede lijns zorg).
- De verantwoordelijkheid (mandaat) voor het toekennen van voorzieningen ligt bij uitvoerende medewerkers.
- Uitvoerders hebben handelingsruimte om burgers naar eigen inzicht, ook zelf, te ondersteunen.
- De uitvoerende medewerkers worden door de gemeente geselecteerd om mensen integraal te helpen en met eigen kracht van de burger de problemen op te lossen.
- Uitvoerende medewerkers krijgen voldoende leertijd.
- Het werkproces is ingericht om regeldruk te verlagen om voldoende tijd over te houden voor de hulpverlening.

Belangrijke doelen van de transformatie zijn maatwerk en preventie. Hier gaan we in op interventies die gemeenten doen om deze doelen te bereiken. Allereerst is daar een nieuw werkproces voor nodig dat zich richt op deze doelstellingen. Bijna alle gemeenten werken aan een nieuw werkproces en methodiek van handelen. 64% van de deelnemende gemeente heeft het werkproces al in de praktijk gebracht.

57% van de 14 gemeenten heeft een werkwijze die is gericht op preventie: er wordt op alle lijnen ingezet met interventies, zowel het versterken van de 0^{de} lijn als het verminderen van het gebruik van eerste en tweede lijns zorg. Bij de overige 43% van de gemeenten ligt de nadruk met name op 1 of 2 van deze gebieden. Op de 0^{de} lijn gaat het van het versterken van de basisinfrastructuur tot uitgebreide initiatieven om burgerkracht en participatie te stimuleren. In de eerste lijn en tussen de eerste en tweede lijn zijn het vooral de sociale teams (jeugdteams, MPG teams, gebiedsteams) die de preventie opgave vorm geven. Op de tweede lijn hebben we de minste veranderingen gehoord en moet preventie vooral gedreven worden door resultaat afspraken met de aanbieders van specialistische zorg.

Uitvoerende medewerkers die in deze nieuwe werkprocessen werken, hebben verantwoordelijkheden nodig (mandaat) om ook goed maatwerk te kunnen leveren. Deze discussie speelt met name bij gemeenten die sociale teams inrichten. Als medewerkers van aanbieders onderdeel van de sociale teams zijn, krijgen zij dan mandaat om voorzieningen in te zetten voor de klant? Van de gemeenten die een vorm van een sociaal team hebben, heeft 78% het mandaat bij de medewerkers gelegd. 22% heeft het mandaat bij de teamleider (meestal onderdeel van de gemeente) gelegd.

Een groot deel van de deelnemende gemeenten (43%) geeft haar uitvoerders in dat werkproces handelingsruimte om vanuit een brede generalistisch aanpak de ondersteuningsvragen zelf af te handelen (vaak een lichte ondersteuningsfunctie naast advies en signalering). Hierin is het wel belangrijk in acht te houden dat er verschillen zijn tussen generalisten teams (meer in de 1^e lijn) en specialisten teams die meer richting de 2^e lijn werken. In de overige gemeenten hebben de medewerkers een signalerende en doorverwijzende functie.

De selectie van medewerkers die de eerste lijn uitvoeren wordt als een belangrijke interventie gezien. Kunnen deze medewerkers de beoogde resultaten behalen? Zijn dat mensen die integraal, kostenbewust en snel kunnen handelen of zijn het specialisten die

doorverwijzen? Door het land is hard gewerkt aan competentieprofielen voor dit soort medewerkers. Zo is bijvoorbeeld via het programma 'gemeenten van de toekomst' ondersteuning geboden aan gemeenten om hun eigen competentieprofiel op te stellen. Hier hebben enkele van de deelnemende gemeenten gebruik van gemaakt. Bij de betrokken gemeenten waar nieuwe mensen zijn geselecteerd voor de sociale teams of in andere uitvoerende rollen, is het competentieprofiel door de gemeente zelf opgesteld. 36% van de betrokken gemeenten selecteert de medewerkers zelf. In andere gemeenten is dit een proces samen met de aanbieders. Dit neemt de vorm aan waarbij aanbieders medewerkers naar voren kunnen schuiven waaruit de gemeente of de teamleider van het sociale team de selectie maakt. In het laatste geval is het afhankelijk of de teamleider bij de gemeente in dienst is of de gemeente hier invloed op heeft. Bij 21% van de gemeenten worden nu nog geen nieuwe medewerkers geselecteerd.

Alle betrokken gemeenten onderstrepen het belang van goede training voor hun uitvoerende medewerkers. Vanuit de Wmo kanteling is een nieuwe werkwijze voor Wmo consultanten al eerder aan de orde geweest. Er zijn wel verschillen in de mate waarin gemeenten hierin begin 2015 investeren. We zien dat bij 50% van de gemeenten uitgebreid ruimte wordt gemaakt voor de leertijd van de medewerkers door middel van training, intervisie, omscholing, coaching etc. Met name intervisie wordt genoemd als een belangrijk instrument om medewerkers van elkaar te laten leren en samen een sterke basis te leggen voor het nieuwe praktijkwerk.

"In de wijkteams is veel aandacht voor casuïstiek en scholingsprogramma. Er zijn genoeg leermogelijkheden. We moeten nog kijken in hoeverre we dat effectief kunnen uitwisselen en echt van elkaar kunnen leren."

Door toenemende case loads in sociale teams, komt de intervisie tijd wel onder druk te staan. Dit signaal komt met name naar voren uit de enquête onder de uitvoerende medewerkers. Een greep uit hun reacties:

'Half jaar geleden had ik hier een ander antwoord op gegeven. Goed helpen vind ik nu nogal onder druk staan doordat er extra taken bij gekomen zijn zoals indiceren, huishoudelijke hulp/pgn/etc, Deze taken zetten de kwaliteit van hulp/begeleiding onder druk.'

'Het samenstellen van het team en de teamleider die waakt over het proces maar ook het team. Tijd qua gezin, is vanwege de drukte lastig. Geld daar heb ik geen zicht op en mandaat, die is er, alleen de gevolgen hiervan zijn niet duidelijk en de training en opleiding zijn nu niet meer gericht op kennis doelgroep (tijdgebrek) wel op randapparatuur en in het begin op de organisatie van de wijkteams'

Bij de andere helft van de gemeenten worden ook trainingen georganiseerd maar op minder grote schaal en is dit volgens de gemeenten zelf nog een aandachtspunt om meer ruimte voor te maken.

Met betrekking tot werkdruk en regeldruk voor uitvoerende medewerkers, komt uit het onderzoek naar voren dat maar weinig gemeenten expliciete aandacht hebben voor dit onderdeel. 29% van de deelnemende gemeenten heeft interventies om de regeldruk te verlagen door bijvoorbeeld efficiënte informatiesystemen en verantwoordingsstructuren.

3.2.3 Resultaatgerichtheid en slagvaardigheid in de praktijk

Om te toetsen in hoeverre gemeenten inzetten op resultaatgerichtheid en slagvaardigheid, hebben we gekeken naar de volgende interventies:

- Er wordt afscheid genomen van de oude inrichting van het voorzieningennetwerk.
- De gemeente maakt financiële resultaatafspraken om op de uitvoering te sturen.
- Er wordt gewerkt aan het kostenbewustzijn van de uitvoerende medewerkers.
- De gemeente heeft een verbinding tussen uitvoering en beleid georganiseerd zodat de uitvoering meer van invloed kan zijn op het beleid.
- Er vinden in de gemeentelijke organisatie interventies plaats (reorganisatie) om de nieuwe werkwijzen te bevorderen.
- De gemeente heeft expliciet geïnvesteerd in cultuur.

Gemeenten werken aan nieuwe voorzieningen om burgers goedkoper en beter te helpen. Het gaat hierbij om voorzieningen die gemeente inkopen bij aanbieders om hun burgers te helpen. Bijna alle 14 bestudeerde gemeenten (93%) bouwen aan een nieuw voorzieningennetwerk. Zij doen dat door andere eisen te stellen (vaak via aanbesteding). 50% van de deelnemende gemeenten doet dat door deels het oude netwerk van aanbieders in stand te houden en deels met een nieuw netwerk te werken. 43% van de bestudeerde gemeenten wil het oude netwerk vervangen door een nieuw netwerk en zo ervoor zorgen dat er echt anders gewerkt gaat worden.

43% van de gemeente stuurt op financiële resultaatafspraken, in experimentele fase. Dat doen ze door financiële resultaatafspraken met sociale teams en aanbieders te maken en te monitoren. Andere gemeenten werken meer op basis van resultaatafspraken in aantallen personen en producten. We zien ook dat veel gemeenten zoekende zijn naar hoeveel vrijheid ze geven en hoe ze daarop sturen.

Een gemeente geeft aan:

“De gemeente zoekt naar een passend sturingsmodel. De gemeente geeft vertrouwen, professionals die niet in dienst zijn bij de gemeente krijgen wel mandaat. Dit betekent echter geen vrijblijvendheid. De aanbieders zijn verdeeld over verschillende medewerkers die:

- *relaties onderhouden met aanbieders, dialoog voeren*
- *sturen op geld*
- *sturen op transformatie en innovatie (geven terug wat zij zien in de praktijk)*
- *zich ook op de voorkant richten (wordt er vaak doorverwezen naar bepaalde instellingen?)”*

“We zijn afgestapt van het betalen van een bedrag per kind, we betalen nu voor de afname van een traject (trajectfinanciering). We willen in de toekomst meer op basis van resultaten financieren en niet teveel van tevoren vastleggen.”

Op het gebied van het kostenbewustzijn van medewerkers, heeft een minderheid van de deelnemende gemeenten, 36%, hier interventies op gepleegd (door het monitoren van uitgaven, extra potjes die samen besproken moeten worden, het maandelijks bespreken van de financiële situatie met betrokkenen, etc).

Een geïnterviewde geeft aan:

“Het gaat nu vooral om het vergroten van kostenbewust zijn van de wijkcoaches. We merken dat de wijkcoaches zich echt moeten verdiepen in de producten en niet alleen op de kosten moeten letten om het goedkoopste product te leveren, het moet ook niet doorslaan. Dit is een ontwikkeltraject waar we samen inzitten. Dit wordt ook in de opleiding van de wijkcoaches meegenomen. De coaches laten we nu ook kennis maken met de wijken om te kijken in welke straten wat speelt. Coaches zijn zich bewust van het budget, een teammanager beslist uiteindelijk.”

Uit de enquête onder uitvoerend medewerkers blijkt ook dat dit een aandachtspunt is:

“Ik heb geen inzage in de kosten van de passende oplossingen die wij hebben gevonden met de klant. Daarom kan ik ook niet inschatten of onze oplossingen goedkoper of duurder zijn.”

“Bepaalde vragen gaan over de kosten die gemaakt worden (“is de zorg duurder of goedkoper”). Ik weet niet wat de kosten in het verleden waren en nu zijn, wat maakt dat het lastig is om die vragen te beantwoorden.”

Alle gemeenten hebben een overlegstructuur om beleid en uitvoering aan elkaar te koppelen. 29% van de gemeenten heeft daar structureel mensen verantwoordelijk voor deze verbinding of het op een andere manier in de organisatie ingebed.

Een klein aantal gemeenten (29%) heeft gekozen om de transformatie te ondersteunen door in de eigen organisatie te reorganiseren. De reorganisatie heeft als doel meer integraal te werken in het sociaal domein.

Een belangrijk aspect bij verandering is de cultuur. Vinden er interventies plaats om de cultuur te veranderen? Dat kan zijn via een cultuur programma, door de selectie van medewerkers die passen bij de nieuwe manier van werken, door leertijd of door te werken aan kostenbewustzijn. We zien dat slechts een klein gedeelte (21%) kiest voor een cultuurprogramma op meerdere plekken in de organisatie en extern.

3.3 Conclusie: mate van transformatie en verschillen tussen gemeenten

Gemeenten zijn uit de startblokken en veranderen zowel de inrichting als de werkwijzen, om zo voor meer maatwerk, integraliteit en preventie te zorgen. Of deze doelen bereikt worden is in deze fase onbekend. De deelvraag is daarom: *Hoe ver zijn gemeenten met het transformatieproces in de praktijk?* Het blijkt dat er vooral verschillen bestaan tussen gemeenten in het **aantal interventies** dat wordt ingezet om de praktijk te veranderen. Het analyseren van deze verschillen leidt tot een indeling van **drie groepen of typen gemeenten**:

1. De veranderaars (5 gemeenten)

De veranderaars kenmerken zich doordat zij op veel verschillende terreinen veel interventies plegen om de doelstellingen van de transformatie te behalen. Het betreffen interventies op de structuur en inrichting van zowel de gemeente als het werkveld. Ze werken veelal met het ‘voertuig’ sociale teams om tot verandering te komen. Alleen bij de veranderaars kwamen we reorganisatie van de gemeentelijke organisatie tegen, om

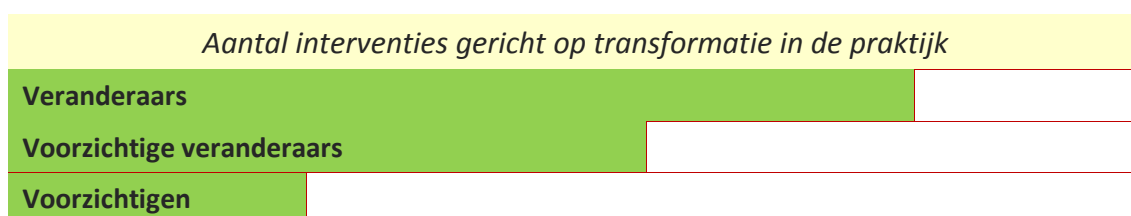
die klaar te maken voor de nieuwe werkwijze waarin de uitvoerders in de eerste lijn maatwerk leveren bij de burger en de gemeentelijke organisatie daar dienend aan is. Deze gemeenten zijn doorgaans al langer bezig met de verandering in de praktijk. Hun visie documenten waarin ze ambitie uitspreken over het realiseren van een effectieve decentralisatie zijn van jaren terug. Sommige gemeenten zijn vanaf 2008 aan het experimenteren met sociale teams. In deze gemeenten zijn de decentralisaties als een groot project benoemd met vanaf het begin een integrale 3D strategie en veranderopgave. Zij plegen zowel interventies op de werkwijze als op de inrichting. Ze kiezen voor verandering en laten in de praktijk de verandering zien. Het gaat vooral om 100.000+ gemeenten.

2. **De voorzichtige veranderaars (5 gemeenten)**

De voorzichtige veranderaars zijn gemeenten die de noodzaak van veranderen zien en daar naar willen handelen. Ze kiezen daarbij voor aanpak in kleine stappen. Op een groot aantal terreinen plegen zij interventies om de doelstellingen van de transformatie te behalen. Echter zij plegen minder interventies dan de veranderaars. Ze hanteren als uitgangspunt dat ze vooral willen vasthouden aan wat nu in de praktijk goed loopt en daarop willen voortbouwen. Ze doen een beroep op de lokale aanbieders om met voorstellen te komen voor verandering. Ze starten dan met kleinschalige experimenten, bijvoorbeeld met een sociaal team voor gezinnen met meerdere problemen. Het gaat vooral om kleinere gemeenten.

3. **Voorzichtigen (4 gemeenten)**

Bij de voorzichtigen zien we de minst aantal ingezette interventies. In deze gemeenten is vaak gekozen om de drie decentralisaties apart te regelen. Het primaat ligt bij de transitie. De focus heeft gelegen op het zorgen dat de gemeente en het veld klaar zijn om de nieuwe taken uit te voeren. Een 3D visie is vaak recent, in 2014, opgesteld. Ook hier geven de gemeenten aan vast te houden aan wat nu goed loopt en doen zij een beroep op de aanbieders om met voorstellen voor verandering te komen. Soms vinden er kleinschalige experimenten plaats om bijvoorbeeld de samenwerking tussen instellingen onderling en de gemeente te verbeteren. Er kan soms een afwachtende houding worden geobserveerd waarbij men eerst wil kijken wat er in het land gedaan en geleerd kan worden, voordat er verdere veranderingen worden doorgevoerd. In een enkel geval speelt er een bijzondere gebeurtenis, zoals het mislukken van een aanbestedingsprocedure, waardoor een gemeente heeft besloten de focus te leggen op de transitie. Bij enkele gemeenten wordt de twijfel uitgesproken of vergaande integraliteit, in de vorm van het oprichten van sociale teams, wel nodig is. Het gaat hier vooral om middelgrote gemeenten.



Figuur: aantal interventies per type gemeente

Hoe duidelijk en herkenbaar zijn de verschillen tussen deze groepen?

Op basis van de bevestigde interventies om te komen tot de transformatie doelstellingen, kunnen we de verschillen duidelijk en onderscheidend terugvinden in de gegevens. Deze verschillen worden ook bevestigd in de enquête onder uitvoerders. Daar blijkt een sterke correlatie te zijn tussen de mate waarin uitvoerders aangeven dat er voorwaarden voor verandering aanwezig zijn en wat gemeenten in praktijk veranderen aan inrichting en werkwijze. Uitvoerders bij de veranderaars geven veel vaker aan dat er gestuurd wordt op integraliteit, maatwerk en preventie.

De redenen waarom gemeenten voorzichtig zijn verschillen sterk. Er is een gemeente waar bewust een pas op de plaats is gemaakt, nadat een aanbestedingstraject is mis gegaan, om de uitvoerende partijen op andere wijze te gaan laten werken. Er zijn twee gemeenten waar in de top veel discussie is of het organiseren van verder gaande integraliteit wel nodig is. Daar speelt een discussie met vragen zoals: gaat het uiteindelijk niet om een kleine groep burgers met meervoudige behoeften en is het dan niet inefficiënt om bijvoorbeeld met sociale teams te starten? En als intern en op beleidsniveau deze discussie niet beslecht is, dan wordt er ook niet gestuurd om meer integraliteit in de uitvoering. Er is ook een gemeente die bewust de afweging heeft gemaakt om in 2014 alleen de transitie goed te regelen en 2015 expliciet als transformatie jaar te bestempelen.

Het groeperen of typeren van gemeenten op mate van transformatie is niet nieuw. KING en de VNG hebben in 2014 vijf archetypen gepresenteerd voor de inrichting van de informatievoorziening. Deze typen zijn vooral gericht op de mate van integraliteit waar door gemeenten voor gekozen kan worden. De vijf typen zijn:

1. **Transitieproof:** de gemeente voldoet aan de transitie, maar stelt het transformeren uit tot er meer duidelijkheid is over de kaders.
2. **Totaal integraal:** burgers hebben één toegang tot het sociaal domein.
3. **Geclusterd integraal:** integraal werken in clusters.
4. **Integraal in tweede instantie:** de gemeente met dit archetype gaat pas integraal werken als daar aanleiding voor is, bij meervoudige vragen en multiprobleemsituaties.
5. **Geclusterd integraal elders:** in dit archetype heeft de gemeente gekozen om gespecialiseerde partijen taken te laten uitvoeren in clusters.

Deze archetypen zijn niet direct te koppelen aan de driedeling in dit onderzoek. De raakvlakken zitten met name op het gebied van welke ambitie de gemeente nu heeft. De voorzichten zitten op de lijn van transitie-proof, de veranderaars zijn aan het werken naar totaal integraal, veelal door een van de drie andere archetypen of een combinatie daarvan.

Ook Mevissen, Timmerman en van der Woude hebben in hun recent verschenen onderzoek *Werk in uitvoering, de doorwerking van de drie decentralisaties op de arbeidsorganisatie en het personeel van gemeenten (2015)* een onderscheid gemaakt naar de vroeg vernieuwers (gemeenten die in reactie op een situatie in het verleden de nieuwe arbeidsorganisatie vormgeven). De proactieven, de gemeenten die een specifieke visie op maatschappelijke ondersteuning en zorg hadden, nog voor de decentralisaties echt aan de orde waren. En als laatste de pragmatici, gemeenten die nog geen grote veranderingen doorvoeren en afwachten hoe zij verder gaan veranderen op basis van ervaringen van dit jaar. Deze typering, hoewel ingestoken vanuit het arbeidsorganisatie perspectief, komt overeen met de drie groepen die in dit onderzoek zijn onderscheiden.

Het typeren van gemeenten is een versimpeling van de werkelijkheid en haalt enerzijds de nuances van de individuele verhalen van gemeenten weg. Anderzijds biedt het inzicht in benaderingen van gemeenten die andere gemeenten weer kunnen helpen om hun koers en keuzes te verwoorden.

Aan de hand van dit onderzoek naar de interventies in de praktijk is duidelijk geworden dat alle gemeenten aan het veranderen zijn. Het sociaal domein wordt ingericht om meer maatwerk te kunnen leveren, integraal te kunnen werken en preventie te realiseren. Daarbij is de meest in het oog springende ontwikkeling die van de sociale teams. Alle gemeenten hebben de formele vereisten rond de decentralisaties geregeld. Sommige gemeente werken aan actief burgerschap. Dat betekent niet dat alle gemeenten alle interventies toepassen om te veranderen. We zien dat met name minder aandacht voor ontschotten van middelen, regeldruk verminderen, cultuurverandering en kostenbewustzijn van medewerkers vergroten. We onderscheiden de veranderaars, de voorzichtige veranderaars en de voorzichtigen om het verschil in interventies te duiden.

4 Invloed van lokale condities op veranderen

De omstandigheden waaronder gemeenten de decentralisaties invoeren zijn erg verschillend. Deze omstandigheden bepalen mede welke keuzes gemeenten kunnen maken en waarom ze deze keuzes maken. Maar bepalen ze ook de mate van *veranderkracht* in de gemeenten? Er zijn factoren die bijdragen aan de manier van decentraliseren waar de gemeente geen invloed op heeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeentegrootte en de demografische samenstelling van de gemeente. We noemen dit lokale condities. In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze lokale condities. Hiermee beantwoorden we deelvraag 3.

Deelvraag 3: Hoe spelen lokale condities een rol bij de keuzes die gemeenten maken in het transformatieproces?

4.1 Lokale condities in de deelnemende gemeenten

Uit de interviews en uit de reflectiebijeenkomst blijkt dat lokale condities belangrijk zijn in het keuzeprocess over hoe verandering kan worden bewerkstelligd. Hieronder gaan we in op condities die van belang werden geacht door de geïnterviewden. De volgende lokale condities werden als relevant genoemd:

- **Een dorpse tegenover een stedelijke omgeving:** *“De stad is anders dan een dorp. Het dorpse is toch een andere cultuur. Er is veel meer informele zorg en een groter vrijwilligersaanbod.” En “er is in een dorp meer sociale controle en oplettendheid onderling, men kent elkaar meer, waardoor er eerder signaleerd wordt als er problemen zijn.”*
- **De financiële situatie van de gemeente:** *“Wij zijn een nadeelgemeente en zullen het daardoor financieel nog zwaarder gaan krijgen. Het budgettaire kader wordt dan heel bepalend voor de keuzes die je maakt.” En “financieel staan we er niet goed voor. Daarom kunnen wij geen groot (verander)programma optuigen.”*
- **De economische omstandigheden** van burgers in de gemeente, zowel positief als negatief: *“We zijn geen rijke gemeente. De stress die armoede geeft op opvoeders heeft een relatie met het gedrag van mensen naar hun kinderen toe. Dit nemen de kinderen ook mee. Er zijn op allerlei gebieden problemen.” Maar dus ook: “we zijn een welvarende gemeente, er is beperkte armoede en werkloosheid. Het gaat om een overzichtelijke groep van mensen met meervoudige problematiek. Voor hen is een integrale aanpak efficiënt. Voor de rest is het niet nodig.”*
- **Regionale samenwerking:** *“We hebben een sterke regionale samenwerking. Echter wat het voor ons heeft opgeleverd valt tegen.” Andere gaven aan: “We zijn terughoudend in het uitdragen van onze centrumfunctie in de regio, daardoor werd er niet argwanend naar ons gekeken en verliep de samenwerking soepel.”*
- **Politieke en bestuurlijke motivatie om te veranderen en om risico's te durven nemen:** *“Een belangrijke conditie is de steun van de wethouder het tegengaan van regelreflex.”*
- **Politieke kleur:** *“Bij ons is de SP de grootste, dat maakt uit voor de manier waarop de gemeenteraad kijkt tegen het lokaal sociaal domein.”*
- **Demografische krimp:** *“We moeten er rekening mee houden dat we een krimpgemeente zijn.” En “er wordt door de vergrijzing een stijgende hulpvraag verwacht, de gemeente moet nu al goed nadenken over het soort woningen dat er gebouwd wordt.”*

Deze condities zijn belangrijk voor de inrichtingskeuzes van het lokale sociale domein. Het gaat om vragen als: kies je als gemeente voor een generalistisch model met een sociaal team gericht op alle burgers of kies je juist voor een multiprobleem-aanpak voor de gezinnen met veel en zware problemen. Investeer je veel in het faciliteren van burgers en burgerkracht? Hoe besteed je aan, wat doe je met je eigen organisatie? enzovoorts.

4.2 Invloed van lokale condities op de mate van verandering

Hebben lokale condities invloed op de mate van verandering en is dit zichtbaar bij de drie groepen gemeenten die we in dit onderzoek zijn tegengekomen (voorzichtigen, voorzichtige veranderaars, veranderaars)?

Er blijkt een zwakke relatie met gemeentegrootte en veranderingen die we zien in de praktijk⁵. We zien dat de grootste veranderingen bij overwegend 100.000+ gemeenten plaats vinden en dat bij de meer voorzichtige veranderaars vooral kleinere gemeenten zitten. Echter, bij de gemeenten die vooral op de transitie inzetten, zitten ook 100.000+ gemeenten. Hier is dus geen eenduidige uitspraak over te doen.

Er blijkt ook een zwak verband te zijn met de positie als krimpgemeente of het voorkomen van grijze druk (een hoog percentage ouderen). Meer krimp en meer ouderen lijkt tot wat minder verandering in de praktijk te leiden. Er blijkt geen verband te zijn met de netto participatiegraad, een maat voor de werkloosheid in een gemeente.

Samengevat zien we geen sterk verband tussen lokale kenmerken van gemeenten, zoals grootte, krimp of werkgelegenheid en de mate van verandering in de praktijk. We zien een zwak verband tussen de kracht van verandering en gemeentegrootte. Wel zijn de grotere gemeenten oververtegenwoordigd bij de veranderaars. Gemeenten met krimp of grijze druk zijn wat voorzichtiger met veranderen.

De belangrijkste conclusie luidt dat de mate van verandering of transformatie niet zozeer wordt ingegeven door lokale condities, maar dat dit vooral wordt bepaald door andere factoren binnen de gemeente, zoals leiderschap en een focus op leren. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk verder op in. Anders gezegd: of een gemeente veel op verandering inzet is vooral een keuze van de gemeente zelf. De lokale condities zijn wel van belang voor de inrichtingskeuzes die gemeenten (kunnen) maken, maar dus niet voor de mate van verandering.

⁵ De relatie is gemeten door een rangcorrelatie te bepalen.

5 Factoren die bijdragen aan het veranderproces

In het vorige hoofdstuk hebben we vastgesteld dat het niet de lokale condities zijn waardoor gemeenten verschillen in de mate waarin het lokale sociaal domein is veranderd. Wat draagt nu wel bij aan die verandering? Zoals in hoofdstuk 2 beschreven zijn er in de verandertheorie en in onze voorstudie een aantal factoren benoemd die zouden kunnen bijdragen aan de mate van verandering in de praktijk.

In dit hoofdstuk onderzoeken we in hoeverre deze factoren bijdragen aan de verandering in het lokale sociale domein.

De deelvraag die we in dit hoofdstuk beantwoorden luidt:

Deelvraag 4: Welke factoren dragen bij aan het tot stand brengen van een veranderproces?

Uit de interviews blijkt dat gemeenten herkennen dat het belangrijk is om niet alleen doelen te formuleren en om op basis hiervan veranderingen door te voeren, maar dat het van belang is om ook te bepalen **hoe** er veranderd gaat worden. Hoe zorg je ervoor dat de verandering ook echt plaats vindt en dat met de verandering ook de beoogde doelen worden bereikt? Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit een zeer complexe opgave is. Een geïnterviewde geeft bijvoorbeeld aan:

“Het was soms lastig iedereen erbij te betrekken; soms denk je dat je voldoende gecommuniceerd hebt, en dan blijkt te laat dat er toch wat mist.”

De 14 deelnemende gemeenten in de hoofdmeting herkennen de veranderfactoren die we in dit onderzoek hebben geselecteerd. Op basis van deze veranderfactoren hebben we de gemeenten ‘gescoord’. We hebben de score gebaseerd op de interviews en de documenten van de gemeenten. In onderstaande tabel vindt u de veranderfactoren. Hierbij hebben we aangegeven of de gemeenten uit ons onderzoek deze toepassen.

| Veranderfactor | Toegepast in de praktijk? |
|---|---|
| Aanwezigheid veranderstrategie (impliciet – expliciet) | 64% heeft duidelijke, samenhangende en gedeelde veranderprincipes, maar heeft deze niet vastgelegd (impliciet). 36% heeft in documenten beschreven, duidelijke, samenhangende gedeelde veranderprincipes (expliciet) |
| Perspectief voor verandering (intern – extern) | Bij 57% is het veranderproces zowel intern als extern gericht. 43% vindt dat de verandering eerst in het veld moet plaatsvinden (bv. eerst verandering bij uitvoerders in het sociaal team). |
| Mate waarin het veranderproces participatief is opgezet | 21% betreft andere partijen, maar heeft visie en veranderprincipes vastgesteld met een beperkte groep. 36% heeft het veranderproces met vertegenwoordigers van verschillende lagen opgesteld, maar met beperkte ruimte voor inspraak. Bij 43% is het veranderproces participatief opgezet. Zij hebben alle betrokkenen (zowel binnen als buiten de gemeente) op verschillende manieren een rol gegeven bij het vormgeven van de visie en veranderprincipes. |

| | |
|---|--|
| Communicatie over de verandering (uitgebreid – beperkt) | Alle deelnemende gemeenten geven aan dat er extra wordt gecommuniceerd over de veranderingen. 36% van de gemeenten heeft een uitgebreide communicatiecampagne over het veranderproces opgezet. |
| Focus op leren binnen de veranderstrategie | 21% heeft leren niet expliciet benoemd als kernwaarde. 43% vindt leren een belangrijk onderdeel van veranderen en noemt dit expliciet. 36% noemt leren als kernwaarde en heeft dit systematisch verankerd in de organisatie (lerende organisatie). |
| De gemeente is in staat trekkers te mobiliseren voor de verandering | 74% van de genoemde de trekkers betreft mensen die formeel deze rol hebben in de verandering. Bij 26% van de deelnemende gemeenten zitten de trekkers op verschillende plekken binnen en buiten de gemeente, op verschillende niveaus. Ze hebben niet standaard een leiderspositie, maar jagen de verandering aan met proactieve interventies, innovatie en inspiratie. |
| De gemeente durft risico's te nemen om verandering te bewerkstelligen | 14% heeft geen zichtbare risico's genomen. 50% heeft beperkte risico's genomen, bijvoorbeeld door experimenten met nieuwe werkwijzen of het uitproberen van nieuwe financiële constructies 36% heeft veel risico's genomen op verschillende terreinen, er wordt ingezet op een meer radicale verandering. |

Tabel: veranderfactoren en de mate waarin gemeenten deze toepassen in de praktijk

Als we kijken naar hoe veranderaars, voorzichtige veranderaars en voorzichtige gemeenten inzetten op de veranderfactoren, dan valt direct op dat veranderaars veel meer inzetten op al die factoren dan de andere gemeenten. Uit de interviews blijkt dat de veranderaars bewust sturen op het veranderproces en inzetten op veel verschillende veranderfactoren tegelijk.

Er is een sterke samenhang tussen veranderfactoren en de mate van verandering in de praktijk⁶. Gemeenten die het veranderproces bewust inrichten, veranderen in de praktijk. Gemeenten met minder verandering in de praktijk, hebben minder bewust ingezet op het veranderproces. Onze conclusie is dan ook dat de mate van verandering in de praktijk in sterke mate wordt bepaald door sterk te sturen op het veranderproces.

5.1 Dragen de veranderfactoren bij aan het veranderproces?

De mate van verandering wordt bepaald door het inzetten op het veranderproces. Als we kijken naar de veranderaars: op welke van de theoretische veranderfactoren hebben zij dan ingezet en wat kunnen we daaruit concluderen? We behandelen in deze paragraaf de zeven onderzochte veranderfactoren.

5.1.1 Aanwezigheid veranderstrategie (impliciet - expliciet)

We zien bij het expliciet benoemen geen grote verschillen tussen veranderaars, voorzichtige veranderaars en voorzichtige gemeenten. Alle veranderaars hebben een veranderstrategie met samenhangende en breed gedeelde veranderprincipes. De vraag is echter of het nodig is om deze principes schriftelijk vast te leggen in allerlei kadernota's of beleidsdocumenten, of dat het er vooral om gaat deze breed gedeeld en herkend worden door alle betrokkenen.

⁶ Die correlatie bedraagt .95.

Een kenmerkend voorbeeld van samenhangende, gedeelde veranderprincipes van een verandergemeente is:

“We werken met een veranderagenda. We hebben een aantal speerpunten waar we ons op richten. De werkwijze is ‘Do Learn’. We werken met Richting, Ruimte en Resultaat. Wij geven de richting aan, de stip op de horizon. We geven onze partners en medewerkers de ruimte om zelf invulling te geven maar we verwachten wel resultaten. ‘Ik geef je de ruimte invulling te geven aan de richting die we met zijn allen op willen. In ruil daarvoor wil ik resultaten zien’.”

Onze conclusie is dat een gemeente gedeelde en samenhangende veranderprincipes nodig heeft voor veranderkracht.

5.1.2 Perspectief voor verandering (intern – extern)

De centrale vraag is hier: waar moet de verandering plaats vinden? Bij de gemeente, in het veld of bij beiden? We zien hier een groot verschil tussen gemeenten. Veranderaars geven hier aan dat de eigen organisatie én het veld (maatschappelijke partners) zullen moeten veranderen. De overige gemeenten zien de verandering vooral vanuit een extern perspectief, bijvoorbeeld in de sociale teams. Een veranderaar gaf aan dat het ook belangrijk is om de blik naar binnen te richten, omdat als de interne organisatie niet mee verandert, de schotten tussen de domeinen blijven bestaan en integraal werken in het veld belemmerd wordt.

Eén geïnterviewde geeft aan:

“Niet alleen de medewerkers in de sociale wijkteams, maar ook de gemeente zelf heeft qua inrichting moeten veranderen. De oude loketten zijn er helemaal niet meer. Veel functies zijn op de schop gegaan, een aantal medewerkers werken nu in de wijkteams, sommigen doen de administratie, anderen hebben op andere functies gesolliciteerd. Wat daarbij vooral belangrijk is, is het leren ontwikkelen, ruimte geven, leren loslaten en als gemeente niet de regie willen houden.”

En een ander gaf aan:

“Vanaf de start is er een open proces van gemaakt en direct ingezet op de transformatie. Transformatie staat niet apart van de organisatie – daarom begonnen we met een herprioritering en hebben we deze meteen binnen de hele organisatie doorgevoerd.”

Concluderend stellen we dat het voor veranderkracht nodig is dat een gemeente zich zowel richt op verandering intern als extern in het veld.

5.1.3 Het veranderproces is participatief opgezet

We zien dat veranderaars het veranderproces veel meer participatief (bottom up) opzetten dan voorzichtige veranderaars en voorzichtige gemeenten.

Een verandergemeente gaf hierover aan:

“We hebben expliciet gekozen om veel verschillende partijen te betrekken. Ook waar het nog niet duidelijk is, gewoon meenemen. Het is een proces van zien en ervaren. Transformatie is meer dan een gemeentelijke klus, het is ook van de stad en partners. Sommigen zullen verbaasd zijn dat ze zo vaak uitgenodigd werden. Maar als je dat aan de voorkant helemaal had uitgetekend was niemand daarin meegegaan.”

Verandergemeenten geven aan dat de veranderopgave zó groot is, dat zij dit alleen samen met partners, de politiek en andere gemeenten voor elkaar krijgen. Ze kiezen ervoor om hier zoveel mogelijk open over te zijn en geven aan dat zij nog niet alles weten, dat zij alleen weten wat de stip op de horizon is en dat het nodig is om hier samen naartoe te werken. De overige gemeenten geven aan dat zij eerst helder willen hebben wat er van hen wordt gevraagd en verwacht, wat het kader is en wat de uitgangspunten zijn, voordat ze met alle partijen in gesprek gaan. Dat geeft anderen minder verantwoordelijkheid voor en invloed op het veranderproces, wat tot minder veranderkracht leidt.

Onze conclusie luidt dat het belangrijk is om het veranderproces participatief op te zetten, ook al zijn de kaders nog niet duidelijk. Hierdoor ontstaat meer gedeelde verantwoordelijkheid en meer veranderkracht.

5.1.4 Communicatie over verandering (uitgebreid – beperkt)

We zien bij communicatie over de verandering geen grote verschillen tussen veranderaars en de andere gemeenten. voorzichtige veranderaars en voorzichtige gemeenten. Op basis van de voorstudie hadden we dat wel verwacht. Ook voorzichtige veranderaars en voorzichtige gemeenten zetten communicatietrajecten op. Sommige doen dit echter uitgebreider dan anderen, en ook de boodschap van de ene gemeente is breder (bijvoorbeeld over de veranderingen in de samenleving als geheel) dan die van de andere (bijvoorbeeld alleen over gewijzigde regelingen):

“We hebben een communicatie adviseur ingeschakeld, die richt zich specifiek op het sociaal domein. Begin 2014 is er een plan gemaakt. In eerste instantie gaat dit over het informeren van cliënten. Vervolgens willen we een campagne die gericht is op een mentaliteitsomslag. Denk bijvoorbeeld aan abri's op de achterkant van bussen.”

Sommige gemeenten gebruiken slogans en motto's in hun communicatiecampagne, bijvoorbeeld:

“Onze slogan is: zelf doen, samen doen, laten doen. Onze boodschap: we zijn klaar voor de start, hebben financiële reserves. De contracten zijn rond. Het motto is: gewoon doen.”

Een uitgebreide communicatiecampagne is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het mobiliseren van veranderkracht. Alle gemeenten moeten sowieso veel communiceren, want bij de uitvoering van de decentralisaties verandert er veel voor burgers (denk bijvoorbeeld aan alle veranderingen in het PGB of eigen bijdragen).

We concluderen dat er geen duidelijk verband te zien is tussen het hebben van een uitgebreide communicatiecampagne en het sterk veranderen in het sociaal domein. Sommige sterk veranderende gemeenten hebben geen communicatiecampagne, terwijl sommige voorzichtige gemeenten juist wel een uitgebreide communicatiecampagne hebben opgezet.

5.1.5 Focus op leren binnen de veranderstrategie

We zien dat er door de gemeenten die tot de groep van veranderaars behoren meer ingezet wordt op leren als kernwaarde. De gedachte is: zonder fouten te mogen maken en daarvan leren verandert er niks. Een gemeente heeft expliciet een jaar lang een verandermanager aangesteld om medewerkers te coachen.

“Er is een lerende organisatie nodig, geen beheersmatige organisatie. De beweging moet erin worden gehouden. Continue ontwikkeling is nieuw in gemeenteland. De kanteling in werkwijze is niet alleen nodig in de uitvoering, maar ook in beleid. Een voorbeeld hiervan is het programma Sociaal Domein, dat nu een nieuwe afdeling wordt, zonder vaste structuren, met verschillende projecten. Prioriteiten stellen is van belang, medewerkers werken aan meerdere projecten, resultaatgericht. Van de medewerkers wordt meer flexibiliteit gevraagd (soms expertrol, soms trekkersrol). Medewerkers krijgen meer verantwoordelijkheid en moeten denken vanuit wat de gemeenteraad zal gaan vragen.”

Dat leren belangrijk is, geldt niet alleen voor de medewerkers. Een van de directeuren die we hebben geïnterviewd heeft daar ook bewust op gestuurd in het MT:

“We hebben samenwerking met andere gemeenten gezocht om kennis en informatie te delen. Meedoen aan het directeurenoverleg, regio overleg en verschillende netwerken rondom verschillende onderwerpen heeft ons geholpen bij de verandering. Meer kennis vergaren over leren, met een hogere snelheid, dat hoort bij het experimenteren.”

De directeuren van verandergemeenten kwamen maandelijks samen in een kerngroep. Zo'n leercirkel draagt bij aan de veranderkracht.

We concluderen dat een focus op leren als veranderprincipe een essentiële factor is in het veranderproces.

5.1.6 De gemeente is in staat trekkers te mobiliseren voor de verandering

We hebben in de gemeenten gevraagd wie de trekkers van de verandering zijn. Wat opvalt is dat bij de verandergemeenten altijd de directeur sociaal domein wordt genoemd. Verder werden ook vaak de maatschappelijke partners en de programmaleider van de decentralisaties als trekker genoemd.

“De strategie zit vooral in de directeur sociaal. Versimpelen van de zorg, dicht en nabij de bewoners, dat zijn dingen die we als gemeente uitdragen. Daarbij geeft de directeur vooral aan: “denk niet in structuren maar aan behoeftes die mensen hebben. Het gaat echt om het doen, je mag de randen van de zorg opzoeken. We hebben hier zowel op politiek, bestuurlijk als op managementniveau steun in gekregen.”

Als we bij de andere gemeenten kijken zien we veel vaker dat een afdelingshoofd of projectleider als trekker wordt genoemd. Dat zijn mensen die lager in de organisatie staan, vaak met minder doorzettingsmacht.

“De kwartiermaker sociaal domein heeft stempel gezet op de visievorming, op een stukje transformatie en partijen betrekken bij proces. Nu in de fase dat het echt moet landen. Van het programma naar de organisatie. Dat de organisatie weet dat ze het echt zelf moeten gaan doen. De trekkers die bijgedragen hebben aan de verandering zijn het management, de teamleiders van de afdeling Maatschappelijke Ondersteuning en de afdeling Economie en Werk en de projectmanager sociaal domein.”

Niet alleen trekkers binnen de organisatie spelen een belangrijke rol. Er zijn ook positieve ervaringen met trekkers vanuit aanbieders. Deze partijen kunnen zorgen voor beweging in het veld. De aanwezigheid van een gemotiveerde, bevlogen partner helpt bij het tot stand brengen van veranderingen in het veld.

Een verandergemeente zegt hierover:

“Je hebt partners nodig die hun kop boven het maaiveld uitsteken. Bureau Jeugdzorg was daar bij ons een voorbeeld van. Zij hebben zich losgetrokken: proeftuinen, wijkteams gingen ze in mee. Dit was weer een katalysator voor andere partijen. Zij hebben een verhaal, sluit je aan of niet?”

Het is de uitdaging voor gemeenten om de trekkers te herkennen, erkennen en vervolgens ook te ondersteunen. Er is een risico dat trekkers uitgeput raken als ze niet gefaciliteerd worden en beloond voor hun inzet.

Rol van de raad

Een bijzondere plek neemt de raad in. Gemeenten zoeken naar de juiste rol van de raad. Als deze teveel in de ‘regelreflex’ schiet of een politieke speelbal van de decentralisaties maakt, wordt verandering erg moeilijk. Het samenspel van ambtenaren, wethouder en raad is van groot belang. Daarvoor is veel communicatie nodig. Het werken met besluitvormende raadsvergaderingen blijkt onvoldoende om het samenspel goed uit te voeren, de raad wordt dan onvoldoende meegenomen in het veranderproces. Naast de formele raadsvergaderingen is het belangrijk om eerder al informeel kennis te delen uit te wisselen met de raad.

Daarnaast is het belangrijk dat er ook in de raad trekkers van de verandering in het sociaal domein zitten en dat zij voldoende ‘in hun kracht worden gezet’. Zodat de raad kan bijdragen aan de veranderkracht van de gemeente en geen remmende factor vormt.

We concluderen dat het voor de veranderkracht belangrijk is om verschillende trekkers op verschillende niveaus en binnen en buiten de gemeente te hebben. Hierbij is het ook van belang dat een trekker voldoende doorzettingsmacht heeft, zoals een directeur sociaal domein. Ook binnen de raad zijn trekkers nodig.

5.1.7 De gemeente durft risico's te nemen om verandering te bewerkstelligen

Durven loslaten en risico's durven nemen heeft onder andere betrekking op het geven van ruimte aan mensen in de uitvoering, zodat een professional ook echt samen met een burger een maatwerk oplossing kan bedenken. Het betekent dat een uitvoerder mandaat krijgt om zelf samen met de burger een oplossing zoeken, ook al zou vroeger een specialist zijn ingevlogen. Loslaten houdt minder grip op de uitvoering in. Maar dat wordt als noodzakelijk gezien om tot meer maatwerk en preventie te komen. Hoe gaan de verandergemeenten hier mee om?

Een geïnterviewde geeft aan:

“Het is een natuurlijk reactie om direct regeltjes te bedenken als er iets mis gaat, om risico's in te willen perken. Het idee van decentraliseren is juist om alles met minder regels te doen en meer los te laten. Vraag is: hoe sterk is het college als er een incident gebeurt. Het college heeft minder controle, maar meer controle lost ook niet alles op.”

Verandergemeenten nemen duidelijk meer risico's dan de andere typen gemeenten: inhoudelijk maar ook financieel. Zij durven te investeren en te experimenteren. Voor het bereiken van verandering in de praktijk is het nodig om meer risico te nemen en durven los te laten. Dat betekent wel aangeven wat er moet gebeuren, maar niet het hoe.

5.2 Andere belangrijke veranderfactoren

De veranderfactoren die we in dit onderzoek hebben benoemd bieden al heel wat aanknopingspunten om iets te zeggen over hoe een gemeente tot veranderkracht komt. Toch vielen ons nog andere punten op in de gesprekken met de verandergemeenten. Daarbij maken we dankbaar gebruik van de reflectiebijeenkomst met gemeenten waarin we de eerste uitkomsten hebben doorgenomen.

5.2.1 Transformatie versus transitie

Het bevorderen van verandering over meerdere leefdomen heen, is een complex proces. Gemeenten hebben te maken met burgers, uitvoerende partijen, een ambtelijk apparaat, een bestuur, een raad en regionale samenwerkingspartners. De opgave is ingewikkeld. Er moet nieuwe wetgeving ingevoerd worden, maar het gaat ook om een verandering in cultuur en werkwijze bij burgers, uitvoerders, instellingen en de eigen organisatie. Het is onduidelijk wat wanneer gedaan moet worden en op welke punten verandering mogelijk is. Ook het sturen op resultaten is lastig (zie bijvoorbeeld Hoenderkamp, 2008). Kortom het gaat om een 3^{de} orde transformatie verandering. Hierbij kan er lastig directief op einddoelen gestuurd worden. Er wordt veel meer op de *bedoeling en richting* gestuurd en er wordt situationeel leiderschap getoond, waarbij alle soorten van interventies situationeel mogelijk zijn.

We zien dat gemeenten die veel op verandering in de praktijk sturen, hun situatie als een 3^{de} orde transformatie (zoals Boonstra dit noemt) beleven en een strategie hanteren die sterk overeenkomst met wat Boonstra de interactieve of dialoog veranderstrategie noemt. Dat betekent dat de verandergemeenten op alle elementen van tegelijk verandering sturen.

“We zijn meteen begonnen met de luiken open te zetten. Meteen begonnen met experimenteren. Wat werkt wel? Wat werkt niet? We hebben er een open proces

van gemaakt. Bedrijfsvoering en vakafdelingen bij elkaar en mee in proces en buiten het gesprek aangaan met organisaties over wat ze doen. Duidelijk maken wat er eigenlijk gebeurt. Klanten zichtbaar maken en systeem ter discussie stellen. Kunnen we onze nieuwe klanten beter helpen op een andere manier? Experimenten en onderzoeken uitzetten om beter te snappen wat onze nieuwe taken worden. Ook samenwerken met andere gemeenten in informele netwerken. Dat hoort bij experimenteren en leren van elkaar.”

Een directeur van een verandergemeente geeft aan:

“Het één op één overnemen van de taken, met de bijbehorende bezuinigingen, biedt geen perspectief. Het gaat niet alleen om het overhevelen van taken maar ook om een transformatie van werkwijzen en systemen. Innovaties zijn noodzakelijk en onze maatschappelijke investeringsopgaven tonen aan dat het kan.”

Een ander element dat terug kwam was het momentum. Veranderaars gaven aan dat de bezuinigingen en de onzekerheid rond de transitie hielpen bij een gevoel van urgentie om te veranderen.

Hoe schetsen andere, de meer voorzichtige, gemeenten de gekozen strategie?

Een geïnterviewde zegt:

“Er is nog geen sprake van een expliciete veranderstrategie. Bij het opstellen van het programma Transformatie wordt deze opgesteld. Onderdelen zijn o.a.: wonen voor ouderen, wijziging van tweede lijns zorg (naar lichtere, kortdurender zorg), naar meer civil society. De gemeente wil mogelijk mensen betrekken bij de verandering van het sociaal domein.”

Een andere gemeente geeft aan:

“We haken in op de bestaande netwerken en de professionals in het veld die er al zijn en die al op de vindplaatsen werken. We moeten het niet groter maken dan het is, goede dienstverlening en toegang organiseren aan de voorkant. De inwoner weet het beste hoe de eigen situatie verbeterd kan worden.”

Dit zijn voorbeelden van hoe in de meer voorzichtige gemeenten gereageerd wordt op de vraag naar de veranderstrategie. De drie decentralisaties volgen op de decentralisatie van de Wwb in 2004 en de Wmo in 2007. Bij beide wetten geldt dat de gemeenten deze financieel succesvol hebben uitgevoerd. Zeker in de begintijd van beide wetten hebben de meeste gemeenten gekozen voor een strategie om niet te veel in de praktijk te veranderen, en vooral te sturen op de toegang en de tarieven voor re-integratie en hulp bij het huishouden. Ook nu zijn er gemeenten die zich afvragen of het wel nodig is om zoveel verandering in de praktijk te door te voeren. Kan de financiële bezuiniging ook worden opgebracht met sterker sturen op de toegang tot tweede lijns zorg en scherp inkopen in de regio? Is het wel nodig om zo sterk in te zetten op integrale aanpak op de eerste lijn, als blijkt dat de overlap tussen de doelgroepen van bijvoorbeeld jeugdzorg en Wmo (vooral

ouderen) niet zo groot is? We zien dat in gemeenten waar deze discussie in de top wordt gevoerd, vooral tot de voorzichtige gemeenten behoren.

Wat we ook zien is dat de verandergemeenten de tijd nemen om de verandering door te voeren. In enkele van de verandergemeenten wordt al vanaf 2007-2008 geëxperimenteerd met de sociale wijkteams. De tijd nemen om te veranderen en vooral de combinatie met ruimte om het in de praktijk uit te proberen, lijken aanwezig bij de verandergemeenten.

Concluderend: de verandergemeenten hebben gebruik gemaakt van het momentum en zetten in op transformatie: er moet meer veranderen dan de drie decentralisatie los van elkaar (transitie). Door gelijk in te zetten op transformatie wint de gemeente tijd. Het is belangrijk om op tijd te beginnen met experimenteren.

5.2.2 Ambitieniveau

We zien een heel ander ambitieniveau bij verandergemeenten dan bij andere gemeenten. Zo gaf een verandergemeente aan:

“We hebben begin 2011 geconstateerd dat de decentralisatieopgave groter is dan de bouw van een nieuw stadhuis. Dus hebben we dit integraal opgepakt, met een werkwijze die we ook bij de bouw van een nieuw stadhuis hanteren: er is substantieel geld vrijgemaakt voor een programma. Het programma is met de verantwoordelijke lijnfunctionarissen opgezet. Per kwartaal wordt er een managementrapportage naar de raad gestuurd met een risico-analyse en periodiek worden burgers geïnformeerd over de voortgang.”

We zetten daar ter illustratie een passage uit een interview met een van een meer voorzichtige verandergemeenten naast:

“Belangrijk is dat de gemeente kiest voor samen doen. Samen met partners en de stad in gesprek. De expertise is er. Vooral bij de partners. Wij willen als regie-en netwerkgemeente ervoor zorgen dat de verandering tot stand komen zonder dat we alles naar onszelf toetrekken. Daarin zie je verschillen. Bij de Wmo doen we al veel zelf. Bij Jeugd net. Daar ligt de nadruk op de CJG. In de toekomst willen we sterker regie voeren op de toegang. We willen met de bestaande instanties een integrale toegang regelen. We willen een verzakelijking, meer resultaatgericht werken. De strategie is vertrouwen en ruimte geven: dat leidt tot een gevoel van ‘we gaan ervoor’. Je moet je gezond verstand gebruiken en telkens toetsten of de visie nog klopt. Uiteindelijk blijkt dat veel het logisch vinden dat de burger meer zelf doet.”

Een voorzichtige gemeente geeft aan:

“Er is geen sprake van een expliciete veranderstrategie voor het sociaal domein. Wel is er een meer impliciete manier van veranderen benoemd. In 2014 ligt de focus op invoeren en implementeren en de komende jaren gebruiken we om ons bezig te houden met cultuurverandering en transformatie. 2015 is een overgangsjaar, de gemeente moet zelf ook nog veel leren en ervaren. We laten partijen zelf bepalen met wie ze samenwerken en wie trekker wil zijn. Ons

streven is om het veld (burgers en zorgaanbieders) zelf met ideeën laten komen. Uitgangspunt hierbij is dat wij zelf niet die kennis hebben, dus zelf niet eraan trekken, maar mensen bij elkaar brengen. Er zijn veel reacties van aanbieders die nieuwe ideeën hebben. Die zorgaanbieders samenbrengen, bijeenkomsten organiseren, voor mensen die langer thuis wonen. We zitten heel erg op samenbrengen van de juiste partijen, we hebben een makelaarsrol.”

We zien hier een minder sterke sturing op verandering. De gemeente kiest meer een faciliterende en stimulerende rol. We concluderen dat voor verandering in de praktijk, een uitgesproken ambitie tot verandering nodig is en dat het belangrijk is om deze actief uit te dragen.

5.3 Conclusie: veranderkracht versterken

De verandergemeenten leren ons dat de mate van verandering in de praktijk in sterke mate wordt vergroot door sterk te sturen op het veranderproces.

De veranderkracht van een gemeente wordt sterker door:

- Uit te gaan van transformatie: er moet méér veranderen dan de drie decentralisaties los van elkaar (transitie). Door vanaf begin af aan in te zetten op de transformatie wint de gemeente tijd.
- Gebruik te maken van het momentum voor verandering (gevoel van urgentie).
- Door tijdig te beginnen met experimenteren, een uitgesproken ambitie tot verandering te formuleren en deze actief en consequent uit te dragen.
- Het benoemen van gedeelde en samenhangende veranderprincipes die in een participatief proces tot stand zijn gekomen.
- Zowel intern als extern in te zetten op verandering.
- Leren als veranderprincipe in te zetten in het veranderproces.
- Verschillende trekkers met doorzettingsmacht op verschillende niveaus, binnen en buiten de organisatie, te vinden.
- Risico's durven te nemen en durven los te laten. Wel aangeven wat er moet gebeuren, maar niet hoe.

Discussie

De meeste theoretisch factoren die we in hoofdstuk 2 hebben besproken, worden bevestigd in dit onderzoek. Daarnaast zijn er nog een aantal aanvullende elementen gevonden. Gemeenten die een aanpak hebben die past bij de kenmerken van de programmatische veranderstrategie en de dialoog strategie hebben het grootste verandervermogen laten zien. In deze strategieën staan participatie en leren voorop. Medewerkers moeten worden meegenomen en betrokken in het veranderproces. Onze bevindingen liggen daarom in lijn met Boonstra's bevindingen bij andere organisaties.

In hun rapport 'Leren innoveren in het sociaal domein', gaat de RMO (2014) in op het mogelijk maken van verandering. Wat uit de lijn van het rapport blijkt is dat we steeds meer toe bewegen naar een gedeelde opvatting over hoe gemeente het beste de transformatie aan kunnen vliegen. De richtinggevende principes die door de RMO genoemd worden, liggen in lijn met de uitkomsten van dit onderzoek. Zij onderstrepen het besef dat verandering niet vanzelf plaatsvindt maar een bewust organisatie (proces) vergt. De nadruk op leren en het creëren van een participatief proces kunnen ook in de aanbevelingen terug gevonden worden.

De kernvraag van het RMO rapport richt zich op de rol van de overheid in de transformatie. Terecht is hier geen eenduidig antwoord op. De rol van de overheid verschilt ten opzichte van verschillende partners, doelen en verantwoordelijkheden. Echter, in het rapport wordt gesproken over de faciliterende rol van de overheid om verandering tot stand te brengen. Vanuit dit onderzoek kan daar aan toegevoegd worden dat dit ook vergt dat er *binnen de gemeente* veranderd wordt, en dat niet alleen een focus op verandering van het veld volstaat.

Aanvullend op de aanbevelingen van de RMO benadrukt dit onderzoek de rol en het belang van trekkers, zowel binnen als buiten de gemeente. Dit begrip slaat niet alleen op de bestuurders en leidinggevenden, hoewel doorzettingsmacht wel een belangrijke voorwaarde is.

6 Conclusie

De centrale vraag in dit onderzoek is: *Welke factoren dragen bij aan het transformatieproces in het sociale domein?* Om deze vraag te beantwoorden zijn gedurende 2014 en begin 2015, 16⁷ gemeenten onderzocht. Er is bewust gekozen om een aantal ‘kopgroep’ gemeenten in het onderzoek te betrekken. Voor het onderzoek zijn documenten bestudeerd, interviews gehouden (55) en is er een enquête onder medewerkers uitgezet. Het onderzoek richt zich op transformatie van het brede sociale domein met focus op de eerste lijn. Het ging daarbij om hoe en wat er veranderde, niet om de effecten van die verandering. We kunnen de belangrijkste conclusies samenbrengen in een uitspraak van iemand die zichzelf steeds uitdaagde om tot nieuwe ontdekkingen te komen, Albert Einstein:

‘Als je doet, wat je altijd al hebt gedaan, zul je krijgen, wat je altijd al hebt gekregen.’

Gemeenten willen veranderen

Gemeenten willen het sociaal domein veranderen. Gemeenten zien dat de zorg te duur wordt, dat de hulpvrager passiever wordt van de geboden hulp, dat de hulpverlening gericht is op het individu en dat de context (het gezin) onvoldoende wordt meegenomen. Door het systeem van ‘recht hebben op’ wordt niet altijd de beste oplossing gekozen en verdergaande specialisatie maakt dat steeds complexere oplossingen worden aangedragen. Gemeenten streven met de decentralisaties naar meer preventie, integraliteit, maatwerk en resultaat.

Maar gemeenten zijn in hun aard voorzichtige organisaties. Dit is ook logisch, gezien de hoge verantwoordingsplicht en de politieke dimensie waarin gemeenten opereren. Hierdoor is het voor gemeenten moeilijk om te experimenteren. De organisaties die zorg en hulpverlening bieden zijn sterk afhankelijk van overheidssubsidies. Hiermee houden gemeenten en aanbieders van zorg en ondersteuning het systeem in stand. De transformatie van het sociale domein komt niet vanzelf. Dit kan alleen doorbroken worden door een *bewust ingericht veranderproces*.

Aan de hand van 19 praktijkinterventies, gericht op de transformatiedoelstellingen van integraliteit, maatwerk, resultaatgerichtheid, slagvaardigheid en preventie is onderzocht of en wat er verandering in de praktijk zichtbaar is. Daarbij hebben we vastgesteld dat er grofweg drie groepen gemeenten onderscheiden kunnen worden:

- **Voorzichtigen:** vaak eerst gericht op transitie, kleine en beperkte interventies om het lokale sociale domein te veranderen
- **Voorzichtige veranderaars:** eerste slagen aan het maken op transformatie
- **Veranderaars:** vroeg en grootschalig ingezet op transformatie

We hebben de aanpak van de gemeenten die we typeren als veranderaars verder bestudeerd en vergeleken met de voorzichtige veranderaars en de voorzichtigen. We hebben ook gekeken naar lokale sociaal economische condities en gemeentegrootte. Hoewel deze condities wel bepalend en soms beperkend zijn voor de keuzes die gemeenten kunnen maken, spelen deze condities geen rol in de veranderkracht die een gemeente heeft of kan ontwikkelen.

⁷ Hiervan hebben 14 gemeenten aan de hoofdmeting meegedaan.

Niet één weg naar Rome

Transformeren is een lange termijn proces, waarbij de weg onduidelijk is. Er is wel een stip op de horizon, maar die is nog te ongrijpbaar om nu al iets te kunnen zeggen over de mate waarin gemeenten erin slagen om de gewenste situatie bereiken. Ten tijde van dit onderzoek, de periode 2014 - 2015, staan we -in de ogen van sommige gemeenten- pas aan het begin van de transformatie en is het te vroeg om zelfs maar aan het meten van succes en effecten te denken. Veel gemeenten zien sociale teams als het voertuig voor de transformatie. Andere gemeenten twijfelen daaraan. Gaat het uiteindelijk niet om relatief kleine groep die meervoudige problemen heeft? Voor beide zienswijzen is wat te zeggen.

Alle gemeenten in dit onderzoek zijn op zoek naar de formule waarmee zij de transformatie van het sociale domein tot een succes kunnen maken. Dit onderzoek laat zien dat er niet één weg naar Rome is. Er is geen duidelijke formule om een effectievere en efficiëntere ondersteuning te bieden en om de eigen kracht en burgerkracht te versterken. Iedere gemeente moet zijn eigen proces doormaken. Je kunt leren door om je heen te kijken, maar het werkt niet om klakkeloos te kopiëren. Daarnaast is het geen rechtlijnig proces, maar moet er voortdurend worden geschaakt op meerdere borden.

We zijn daarom niet uitgegaan van één strategie of één manier van werken. We zijn op zoek gegaan naar de factoren die bijdragen aan het transformatieproces in het sociale domein. Factoren waar gemeenten invloed op uit kunnen oefenen en die hun veranderkracht vergroten. Onderstaande factoren zijn gekoppeld aan interventies die sommige gemeenten al inzetten en anderen kunnen gaan inzetten om de transformatie mogelijk te maken en de 3D doelstellingen in de praktijk te behalen. Hiermee zijn deze factoren een reflectie van wat we onderzocht hebben en tegelijkertijd aanbevelingen voor gemeenten die met het transformatieproces aan het worstelen zijn.

Bewust en daadkrachtig inzetten op het veranderproces

Het bewust en daadkrachtig inzetten op het veranderproces is een randvoorwaarde om echt iets te kunnen veranderen in de praktijk. Uit het onderzoek is gebleken dat veel gemeenten in hun dagelijkse bezigheden meer nadruk leggen op 'wat' ze willen veranderen (een sociaal team in plaats van loketten) dan op het veranderproces zélf (hoe kom ik van aanbodgerichte medewerkers naar vraaggerichte medewerkers?). Uiteraard is het heel belangrijk dat gemeenten keuzes maken om de inrichting, sturing en bekostiging, cultuur enz. anders op te zetten, maar het proces daar naartoe behoeft net zoveel aandacht. Duidelijke veranderprincipes, gebundeld in veranderstrategieën, zijn een manier om dit proces expliciet en deelbaar te maken.

Trekkers of aanjagers van verandering

Het veranderproces moet aangejaagd en soms ook beschermd worden. Gemeenten hebben invloed op de trekkers die zij daarvoor aanstellen en faciliteren. Uit het onderzoek blijkt dat directeurs van het sociale domein een krachtige rol kunnen spelen in het vergroten van de veranderkracht, als zij doorzettingsmacht hebben en leiderschap vertonen. Ook andere trekkers, bijvoorbeeld bij maatschappelijke partners, kunnen een grote en positieve invloed hebben op het veranderproces. Als gemeente is het de uitdaging om deze trekkers of aanjagers tijdig te herkennen, hen in hun kracht te zetten (ondersteunen) en hen daarvoor te belonen. Een actoranalyse kan hierin ondersteunen.

Grote en ingewikkelde veranderingen aanjagen kost alle trekkers veel energie. Deze energie moet weer aangevuld worden. Dit kan bijvoorbeeld door het bieden van een financiële beloning, een opleiding of training of door hen een leuk project te laten leiden.

Ook de wethouders en de raad vervullen een belangrijke rol in het veranderproces. Ondersteunen of trekken zij het veranderproces of werken zij dit juist tegen? Geven ze de ambtenaren en maatschappelijke partners de ruimte voor het veranderproces (risico's durven nemen en fouten mogen maken)? Belonen en stimuleren zij de trekkers van de verandering of remmen zij hen juist af? Wanneer bewust wordt stil gestaan bij de rol van wethouders en de raad en wordt onderzocht hoe zij positieve trekkers van de verandering kunnen zijn, zal dit effect hebben op de veranderkracht binnen de gemeente.

Gevoel van urgentie en nadruk op leren

De veranderaars hebben gebruik gemaakt van het momentum: door de enorme veranderopgave en bezuinigingen waar gemeenten mee geconfronteerd worden, is er een sterk gevoel van urgentie. Dat schept mogelijkheden om te veranderen. De veranderaars richten zich hierbij op transformatie in plaats van transitie: er moet méér veranderen dan de drie decentralisaties. Door vanaf begin af aan al in te zetten op de transformatie wint de gemeente tijd. Het is belangrijk om snel te beginnen met experimenten, want dat kost tijd. Daarbij bleek het inbedden van 'leren' in het veranderproces belangrijk. Dit krijgt in de praktijk vorm door expliciet aandacht te besteden aan het leerproces van betrokken en door voortdurende feedbackloops en reflectiemomenten in het veranderproces te bouwen. Veranderaars zetten stevig in op experimenten en pilots, organiseren uitgebreide evaluaties en werken door op datgene wat goed gaat. Verbonden aan leren en experimenteren is de factor 'risico's durven nemen'. Juist omdat het transformatieproces lang en complex is en niemand precies weet hoe het moet, zijn het durven uitproberen en stappen zetten zonder succesgarantie belangrijk. Zonder het nemen van risico's zal er weinig veranderen.

Veranderprincipes breed delen

Het is van belang om de visie en veranderprincipes, zoals co-creatie en veel experimenteren, te benoemen en om deze breed te delen binnen de organisatie en met maatschappelijke partners en burgers. Dit creëert draagvlak en eigenaarschap. Hoe eerder belanghebbenden worden betrokken, hoe beter. Betrek hen niet alleen bij de uitvoeringsprocessen, maar juist ook bij de visievorming en het uitstippelen van het veranderproces zelf. Waar wil je naartoe als gemeente en wie heeft welke rol daarin? Wanneer dit proces participatief (bottom up) wordt opgezet en doorlopen, zal dit sneller een verandering in de praktijk teweegbrengen dan wanneer de verandervisie en -strategie vanuit de organisatietop 'verkocht' moet worden (top down). De extra tijd die het kost om het participatieve proces te doorlopen wordt uiteindelijk weer gewonnen, doordat de verandering eerder 'landt' in de praktijk.

Verandering in het veld én binnen de gemeente

Uit het onderzoek blijkt dat zowel aandacht moet worden besteed aan de gewenste verandering *binnen* de gemeente als de gewenste verandering *buiten* de gemeente, in het veld. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar er wordt door gemeenten vaak gesproken over zorgaanbieders die hun werkwijze opnieuw moeten inrichten en de gemeente die deze verandering vooral moet faciliteren. De veranderaars laten echter zien dat dit faciliteren ook om een kritische blik naar binnen vraagt. De gemeente moet ook zélf veranderen om haar werkwijzen en werkprocessen integraal te maken. Zo kunnen zij de werkwijze en – processen beter op elkaar en die van het veld aan laten sluiten.

Bouwstenen transformatieproces

De periode 2014 tot 1 januari 2015 was voor het sociaal domein een heel hectische periode. Met de drie decentralisaties stonden de gemeenten voor een grote uitdaging. Voor sommige gemeenten heeft de transformatie op een lager pitje gestaan. Medio 2015 zijn alle

gemeenten er echter volop mee bezig. Het blijft een uitdaging om de transformatie hoog op de agenda te houden en ervoor te zorgen dat niet alleen de dagelijkse werkzaamheden die voortvloeien uit de transitie prioriteit krijgen. De 'regelreflex' ligt op de loer, des te meer omdat de transformatie een proces van de lange adem is. Daarnaast is het transformatie proces in de kern een maatschappelijk proces. Van iedereen in het sociale domein, van burger tot minister, wordt een ander denkkader en manier van werken gevraagd. Een langdurige en consequente focus is noodzakelijk om te kunnen komen tot een sociaal domein waarin integraliteit, maatwerk, resultaatgerichtheid, slagvaardigheid en preventie de standaard zijn. We staan nu nog aan het begin en er ligt een grote taak voor gemeenten om, soms tegen hun aard in, over te gaan op een nog diepere veranderslag. Dit onderzoek biedt bouwstenen die gebruikt kunnen worden om het veranderproces in te richten en het sociale domein te transformeren.

Bijlagen

Bijlage 1: Begrippenlijst

| | |
|---------------------------|--|
| Actief burgerschap | Actief verantwoordelijkheid dragen voor de publieke zaak en actief deelnemen aan de publieke zaak |
| Decentralisaties | Er zijn drie decentralisaties in het sociale domein, waarbij taken op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie per 1 januari 2015 van het Rijk naar gemeenten overgaan. |
| Eerste lijn | Het domein van algemene voorzieningen en sociale wijkteams die vrij toegankelijk zijn voor burgers. Focus van dit onderzoek heeft op eerste lijn gelegen. |
| Factoren | Wanneer we van factoren spreken gaat het om bouwstenen waar gemeenten zelf invloed op kunnen uitoefenen. Het gaat hier over de <i>manier</i> waarop gemeenten komen tot transformatie. |
| Interventies | De acties die gemeenten kunnen ondernemen maken bij het transformeren van het sociaal domein. |
| Nulde lijn | Het domein van burgerkracht, waar burgers het vooral zelf en met elkaar regelen |
| Sociale domein | We verstaan hier onder de drie leefgebieden waar de decentralisaties op gericht zijn: Jeugdhulp, Wmo/Awbz en de Participatiewet. |
| Transformatie | Veranderproces gericht op het realiseren van de beoogde inhoudelijke effecten van de stelselwijziging: ander gedrag van professionals en burgers, andere cultuur bij instellingen en professionals, andere werkwijzen en vooral ook het anders met elkaar omgaan tussen burgers, cliënten, professionals, instellingen en gemeenten. Gemeenten bouwen aan een nieuw lokaal stelsel dat voldoende toegankelijk én betaalbaar is én dat kwalitatief goede zorg en ondersteuning biedt. |
| Transitie | Het veranderen van het huidige stelsel: de regels, wetten, financiële verhoudingen en dergelijke, die het mogelijk maken om tot de nieuwe situatie te komen. We zien de transitie als randvoorwaardelijk om de bredere doelstellingen die verbonden zijn aan het bouwen van een nieuwe sociaal domein, te kunnen verwezenlijken, en dus nemen we in dit onderzoek de transitie mee als onderdeel van het transformatieproces. |
| Tweede lijn | Het domein van specialistische ondersteuning die alleen via verwijzing toegankelijk is voor burgers. |
| Veranderkeuzes | Keuzes die gemeenten maken om het veranderproces vorm te geven. |

| | |
|---|--|
| Veranderstrategie | De manier waarop gemeenten het veranderproces zelf vorm geven; een samenhangend plan om een bepaalde verandering te kunnen bewerkstelligen. Dit plan kan expliciet zijn (en kan ook veranderstrategie genoemd worden) of impliciet, waarbij er wel samenhangende kenmerken zijn maar die niet als veranderstrategie bestempeld worden. Er kunnen ook meerdere strategieën naast elkaar bestaan of opeenvolgend aan elkaar worden gebruikt. |
| Verandervermogen / veranderkacht | De potentie om de gewenste verandering in de praktijk tot stand te brengen. |

Bijlage 2: Deelnemende gemeenten

| Deelnemende Gemeenten |
|-----------------------|
| Amersfoort |
| Baarn |
| Bergen op Zoom |
| Den Haag |
| Duiven |
| Emmen |
| Enschede |
| Haarlemmermeer |
| Hoogeveen |
| Kerkrade |
| Rheden |
| Rhenen |
| Sittard-Geleen |
| Tynaarlo |
| Veenendaal |
| Zaanstad |

Bijlage 3: Interviewvragen

Algemeen

- Wat is uw rol en functie binnen de drie decentralisaties binnen de gemeente?
- Hoe zijn de drie decentralisaties in uw gemeente georganiseerd?

Terugkijken transitiejaar 2014

- Hoe ver is uw gemeente met het behalen/implementeren van de 3D doelstellingen?
- Als u terug kijkt naar 2014 wat zijn dan de belangrijkste veranderingen geweest in het sociaal domein binnen uw gemeente?
- Wie of wat heeft daar volgens u het meest aan bijgedragen?
- Wat waren belangrijke keuzes of besluiten het afgelopen jaar?
- Wat was de bijdrage van de gemeente en wat van andere gemeenten of andere maatschappelijke/ samenwerkings- partijen (bv. welzijnsorganisaties, zorgaanbieders)?
- Welke lokale condities (gunstig of ongunstig) zijn van belang voor uw gemeente?

Inrichting en implementatie

Het onderzoek heeft een focus op de eerste lijn en transformatie. Mocht het transformatie vermogen ook (of misschien juist) buiten de eerste lijn plaatsvinden, dan kan in het interview ook in worden gegaan op interventies in de nulde en/of tweede lijn. (Onder de eerste lijn verstaan wij het bieden van de eerste kortdurende professionele ondersteuning en waar nodig doorverwijzen naar zwaardere vormen van ondersteuning. We zien bij veel gemeenten dat zij de eerste lijn invulling geven m.b.v. sociale team).

Inrichting (eerste lijn)

- Wat heeft uw gemeente gedaan om de eerste lijn te versterken om de doelstellingen van de 3D's te behalen?
- Werkt de gemeente met een sociaal team? Zo ja, waar richt het sociale team zich op? hoeveel teams zijn er, wat is de capaciteit per team? Wat zijn de werkzaamheden van dat team en voor wie werken zij?
- Wat is er anders aan de vernieuwde eerste lijn en wat betekent dit voor de inrichting?
- Hoe stuurt de gemeente op dat de eerste lijn doet wat zij moet doen?
- Hoe wordt de eerste lijn bekostigd?
- Hoe zorgt uw gemeente ervoor dat ook in de eigen gemeente integraal gewerkt wordt (ontschot)? Voorbeelden?
- Hoe zorgt de gemeente ervoor dat de maatschappelijke/ samenwerkings- partners ook op een andere wijze gaan werken? Voorbeelden?

Vaardigheden medewerkers eerste lijn/sociaal team

- Hoe worden medewerkers geselecteerd? Wat zijn de competenties? Hoe stuurt de gemeente erop dat de medewerkers aan die competenties voldoen?
- Krijgen de medewerkers van de eerste lijn voldoende leertijd (intervisie, scholing, training, lage caseload)?
- Hoe borgt de gemeente dat de medewerkers voldoende kostenbewust zijn?

Randvoorwaarden

- Welke bevoegdheden krijgen de medewerkers en zijn hun taken duidelijk (mandaat)?
- Hoe zorgt de gemeente ervoor dat die medewerkers die bevoegdheden krijgen?

- Krijgen medewerkers ruimte om burgers naar eigen inzicht te ondersteunen (slagkracht, maatwerk) en waar blijkt dat uit?
- Is er voldoende capaciteit om de taken goed uit te voeren?
- Hebben medewerkers alle informatie over de cliënt overzichtelijk beschikbaar?
- Wordt er geïnvesteerd in integrale informatie uitwisseling? (ICT)
- Hoe worden burgers betrokken bij de nieuwe wijze van uitvoering in de eerste lijn?

Veranderstrategie

Onder veranderstrategie verstaan we de manier waarop gemeenten zorgen voor de veranderingen in het sociale domein om de doelen van de drie decentralisaties te bereiken.

- Noem een aantal kernwaarden waarvan u denkt dat ze bepalend zijn voor een succesvolle transformatie binnen de gemeente? (welke woorden worden veel gebruikt in dit proces)
- Wie is de belangrijkste trekker/zijn de belangrijkste trekkers (formeel/informeel) in het transformatie proces van de 3D's en waardoor komt dat?
- Hoe realiseert de gemeente de veranderingen in de praktijk? Wat verandert er daarmee voor maatschappelijke/samenwerkings- partners en burgers?
- Wie worden er betrokken in het veranderproces en in de besluitvorming en hoe? (bv. hebben maatschappelijke/samenwerkings- partners of burgers ook inbreng?)
- Hoe wordt er gecommuniceerd over veranderingen m.b.t. de 3D's?

Tot slot

- Waar bent u tevreden over in uw gemeente als het gaat over de decentralisaties? Waar komt dit door (wat maakt uw gemeente succesvol hierin)?
- Welke knelpunten of uitdagingen ziet u in uw gemeente?
- Mogen wij de mailadressen van de medewerkers van de eerste lijn/sociale teams?

Bijlage 4. Uitslag enquête onder uitvoerders

Hier vindt u de uitslag van de enquête die tijdens de hoofdmeting onder uitvoerders is afgenomen in de gemeenten. In totaal hebben 240 respondenten de enquête ingevuld. Indien een gemeente niet heeft deelgenomen aan de enquête hebben we alleen het gemiddelde van alle deelnemende gemeenten opgenomen.

Van de 16 gemeenten die mee gedaan hebben aan ons onderzoek, hebben in 12 gemeenten de uitvoerders meegedaan aan de enquête. De uitvoerders die meegedaan hebben komen uit teams met een verschillende insteek. Het zijn uitvoerders in sociale wijkteams, MPG teams, maar ook Wmo-consulenten. Het aantal uitvoerders dat per gemeenten heeft meegedaan verschilt tussen de 2 en de 83. Er zijn zes gemeenten waar meer dan 10 uitvoerders de enquête ingevuld hebben. In de gemeenten waar de enquête veel ingevuld is, zijn veelal sociale teams actief. In gemeenten waar minder respons was, blijkt uit de reacties dat uitvoerders het lastig vonden om de vragen te beantwoorden, omdat zij pas net met de nieuwe werkwijze zijn gestart. Mogelijk kan dit bijgedragen hebben aan het lage respons in deze gemeenten.

Er zijn twee gemeenten waar door de uitvoerders wordt aangegeven dat er veel voorwaarden zijn gecreëerd om anders te gaan werken of dat er door de gemeente gestuurd wordt op bepaalde resultaten. Deze gemeenten werken beide met sociale wijkteams. Daarnaast zijn er drie gemeenten waar redelijk veel voorwaarden zijn vervuld of aangegeven is dat er gestuurd wordt op bepaalde resultaten. Bij de rest van de gemeenten wordt door uitvoerders niet ervaren dat de gemeenten veel voorwaarden heeft gecreëerd/stuurt op resultaten om anders te gaan werken. Het aantal respondenten van deze gemeenten is echter laag. Opmerkingen bij deze vraag waren vaak dat de werkdruk voor sommige uitvoerders hoog is en dat er onvoldoende fte's op zitten.

De enquête bestond uit een aantal open vragen en stellingen. De volgende twee vragen hebben verschillende antwoordmogelijkheden. Deze vragen hebben betrekking op welke voorwaarden vanuit de gemeenten beschikbaar zijn en waar door de gemeenten op gestuurd wordt. Per antwoord staat aangegeven hoeveel procent van de respondenten het antwoord als van toepassing heeft aangevinkt.

| 1. Mijn team kan burgers met een hulpvraag goed helpen doordat de gemeente zorgt voor voldoende: | Score gemiddelde alle gemeenten |
|--|---------------------------------|
| Tijd per gezin | 51,6% |
| Geld | 17,7% |
| Mandaat | 41,9% |
| Training en opleiding | 49,3% |
| Anders, namelijk... | 27,4% |
| 2. In mijn werk merk ik dat er -in vergelijking met de oude situatie- gestuurd wordt op de volgende resultaten: | Score gemiddelde alle gemeenten |
| Het bieden van een passende ondersteuning aan de klant | 51,1% |
| Het vergroten van eigen kracht en zelfredzaamheid van de klant | 79,2% |
| Het bieden van integrale of afgestemde ondersteuning op meerdere leefdomeinen (zoals inkomen, schulden, werk, dagbesteding, zorg en jeugdzorg) | 71,0% |
| Minder kosten per klant | 42,1% |
| Samenwerking met ketenpartners | 56,1% |
| Anders, namelijk... | 7,7% |

In de volgende tabel is een aantal stellingen opgenomen. Hier waren 6 antwoorden mogelijk: *helemaal mee eens*, *mee eens*, *beetje mee eens*, *beetje mee oneens*, *mee oneens* en *helemaal mee oneens*. Er is een score tussen de 0 en 100 mogelijk, waarbij 100 staat voor *helemaal mee eens*, en 0 voor *helemaal mee oneens*.

De uitvoerders hebben over het algemeen aangegeven dat zij burgers beter kunnen ondersteunen in deze nieuwe situatie. Wel wordt aangegeven dat zij verwachten in de toekomst (1 a 2 jaar) dit nog beter te kunnen. De samenwerking in het sociaal domein met andere partijen is verbeterd maar kan nog verder groeien. Er wordt minder geld per klant uitgegeven omdat er sneller gesignaleerd wordt, ook wordt er gekeken naar goedkopere oplossingen en richt men zich vooral op eigen kracht en zelfredzaamheid. Generalistisch werken wordt in elke gemeenten aangegeven als de praktijk, echter wordt ook duidelijk dat er specialistische hulp nodig blijft. Dat de verandering gaande is en de gemeente innovatie in de uitvoering stimuleren wordt erkend door de uitvoerders. Echter wordt aangegeven dat de werkdruk hoog is. Het duurt nog even voordat de uitvoerders zich volledig eigen gemaakt hebben in de nieuwe werkwijze, dan zullen ook de eerste echte resultaten van de verandering helder worden.

Wanneer gerefereerd wordt naar de 'oude situatie', gaat het om de werkwijze voordat de drie decentralisaties zijn ingezet. Wanneer gerefereerd wordt naar 'team' gaat het om een sociaal team of de directe collega's waarin de uitvoerders in teamverband mee samenwerkt (bv. collega consultants).

| Vraag | Score gemiddelde alle gemeenten |
|---|---------------------------------|
| In mijn werk kan ik burgers met een hulpvraag -beter dan in de oude situatie- een passende ondersteuning bieden. | 62,02 |
| In mijn werk zie ik dat mijn team -vergeleken met de oude situatie- meer samenwerkt met andere partijen in het sociale domein (zoals zorginstellingen, CJG, schuldhulpverlening en de sociale dienst). | 70,43 |
| In mijn werk zie ik dat er -vergeleken met de oude situatie- minder geld per klant wordt uitgegeven, omdat problemen sneller worden gesignaleerd. | 56,46 |
| In mijn werk zie ik dat er -vergeleken met de oude situatie- minder geld per klant wordt uitgegeven, omdat er andere goedkopere oplossingen worden gevonden. | 61,65 |
| Ik zie in mijn werk dat er -vergeleken met de oude situatie- veel meer wordt uitgegaan van het versterken van de eigen kracht en zelfredzaamheid van klanten. | 70,71 |
| Mijn collega-teamleden zijn in staat om als generalist problemen van klanten aan te pakken. | 65,76 |
| De gemeente waarvoor mijn team werkt, speelt tijdig in op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen. | 64,47 |
| De gemeente waarvoor mijn team werkt, stimuleert innovatie en nieuwe werkwijzen bij uitvoerders in het sociaal domein. | 69 |
| De gemeente waarvoor mijn team werkt, zorgt ervoor dat zij zelf ook meer integraal en ontschot werkt. | 61,8 |
| De partijen waar mijn team mee samenwerkt slagen erin om een samenhangende ondersteuning te bieden aan klanten met meervoudige hulpvragen (bijvoorbeeld op het gebied van inkomen, schuldhulpverlening, werk, dagbesteding, zorg en jeugdzorg). | 69,16 |
| Mijn team slaagt erin om te voorkomen dat klanten dure, specialistische tweedelijns zorg (zoals jeugdzorg) nodig hebben. | 62,01 |
| In de gemeente waar mijn team voor werkt, werken hulpverleners goed samen en weten ze van elkaar wie er op hetzelfde adres ondersteuning bieden. | 66,26 |
| Ik zie dat in de gemeente waar mijn team werkt, lokale initiatieven van burgers worden gestimuleerd en ondersteund. | 68,44 |
| Cliëntenparticipatie is in onze gemeente goed georganiseerd. | 59,19 |

Bijlage 5: Verslag reflectiebijeenkomst

Op 20 maart 2015 werd een reflectiebijeenkomst georganiseerd in het kader van het onderzoek naar succesfactoren voor decentralisaties. Voor de bijeenkomst waren directeuren, managers en projectleiders op het gebied van de 3D's van deelnemende gemeenten uitgenodigd.

Plenaire deel

Merel Molenkamp opende de werkbijeenkomst met een inleiding tot het onderzoek. Hierbij werd een uitleg gegeven over de focus van het onderzoek, de methodiek en de eerste resultaten. Al direct kwamen reacties en vragen uit de zaal.

Rogier den Uyl vervolgde de presentatie en ging dieper in op de analyse en voorlopige resultaten. Hij lichtte onder andere de complexe opgave waar gemeenten voor staan toe, de lokale condities waar binnen deze zich afspelen en factoren die van invloed zijn op verandering. Op de analyse van *hoe* gemeenten de transformatie in gang zetten, of het om kleine veranderingen of verregaande veranderingen gaat, kwamen veel reacties uit de zaal met persoonlijke ervaringen:

'Wij hebben de 3D's allemaal anders aangevlogen. Binnen Jeugd werken wij ook met gemandateerde professionals, maar bij de WMO bouwen we voort op wat er al was ingezet. Integraliteit is maar voor een beperkte groep.'

Al snel bleek dat de discussie over de verschillende teams die gemeenten hebben, ook een definitiekwestie is. Sommige gemeente werken in sociale teams, andere met MPG- teams en andere bij andere werken de aanbieders in teams gebiedsgericht. Het niet hebben van een sociaal team betekent dus niet dat je niet gebiedsgericht werkt. Hier ontstond discussie in de zaal; gemeenten deelden dezelfde structuur, maar noemen het onderling anders. In sommige gemeenten gaat het ook maar om een beperkte groep burgers die in de MPG doelgroep vallen, een deelnemer vertelde dat ze kozen voor '*fijnmazigheid, want het heeft geen zin met een kanon op een mug te schieten*'.

Gemeenten lopen ook aan tegen juridische goedkeuring. Het kan zijn dat de intentie er is om op een bepaalde manier te werken en de organisatie al ver is met de voorbereidingen maar dat de manier niet juridisch goed gekeurd wordt. '*Wij hebben geen normen kader meer. Daar hebben we last van bij justitie, jurisprudentie, rechtszaken wat kan wel en wat kan niet. De werkelijkheid is losgezongen van de financieringsstructuur.*'

Interactief deel

Na de pauze was er een interactief deel, waarbij de aanwezigen in groepjes uiteen gingen. In deze groepjes werd gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek met persoonlijke ervaringen. Daarnaast werden drie prangende vragen gesteld:

- Wat houdt je op dit moment in de transformatie het meeste bezig?
- Hoe organiseer je de veranderkracht in jouw gemeente?
- Welke do's en don'ts zou je andere gemeenten adviseren?

Een aantal thema's die gemeenten op dit moment het meeste bezig houden zijn:

- Gaan burgers doen wat jij wilt? Gaan we het wel redden met burgerinitiatieven?
- Wat doe je wel in een wijkteam en wat niet?

- Er is grote onzekerheid en een hoge werkdruk. De verandering heeft tijd nodig.
- De wijkteams lopen helemaal vast. Belangrijkste thema is het werkproces.
- Netwerkversterking kost heel erg veel tijd en aandacht. Vraag is waar zit het sturende vermogen? Werknemers gaan outreachend werken maar managers hebben hier geen zicht op.
- “De gemeente” bestaat niet meer. Gebruik maken van uitvoerende partijen. Werken met integrale teams met volledige vertegenwoordiging van de 3Ds. Transformatie gaat over de burgers en de consulent.
- Het wijkteam is bij ons maar voor vijf gebieden. Verder lenen we Bureau Jeugdzorg enz in. Belangrijke punten zijn de aansluiting beleid/uitvoering; kostenbewustzijn- en besparing bij de werknemers; durf / risico vs. beheersing.

Naar aanleiding van de vraag ‘hoe organiseer je de veranderkracht in jouw gemeente’, werden ervaringen uitgewisseld, hieronder volgt een greep hieruit.

De ‘trekkers’ waarover gesproken werd tijdens het plenaire gedeelte, was gespreksstof in de groepjes, zij het op verschillende manieren:

- *‘Wij hebben wel de oude taken voor elkaar, maar de nieuwe nog niet. Maar er moet ook wel een kapitein zijn bij een verandering, anders wordt er allemaal gekaasschaafd. Je moet een kleine groep professionals (met regie vanuit de gemeente) verantwoordelijk maken om die verandering te bewerkstelligen.’*
- *‘Je hebt ook stevige trekkers en boegbeelden nodig. Die moeten de boel opschudden. Die kunnen voor een perspectiefwisseling zorgen.’*
- *‘Een boegbeeld moet iemand zijn die daar persoonlijk voor geschikt is. Het profiel van een boegbeeld is iemand die risico’s durft te nemen, die een persoonlijke drijfveer heeft en durft los te laten.’*
- *‘Iedere dag hebben we een interventievergadering, dan worden alle casussen besproken van onderop die tussen wal en schil gevallen zijn, directeuren verlagen zich dan even tot de praktijk en hierdoor zijn er tot nu toe nog 0 klachten gekomen. Je moet allemaal bereid zijn om op casusniveau te besturen. Dat dat zo is, is nieuw denk ik, en dat is heel mooi. Dat is een wezenlijke verandering, dat een directeur gebeld wordt voor een logeerweekend.’*

Ook werd herkend dat in de uitvoering vaak nog teruggevallen wordt op de werkwijze ‘oude stijl’, en dat gemeenten hier alert op moeten blijven en hierin moeten faciliteren:

- *‘Wmo-consulenten werken nog te vaak vanuit de oude gedachte, dus hebben we van buiten mensen naar binnen gehaald om de nieuwe cultuur te bewerkstelligen.’*
- *‘Naast een boegbeeld heb je iemand nodig die zorgt dat mensen integraal blijven werken. Anders wordt een boom wel opgeschud, maar dan strijken de vogels gewoon weer op een andere tak neer en blijven ze daar zitten. Het moet in beweging blijven. Dat moet je faciliteren.’*
- *‘5 jaar geleden werkten we ook met integrale teams, maar daar bleek dat ze helemaal niet integraal gingen werken, ze bleven gewoon doen wat ze al deden. Nu proberen we ze meer blijvend te programmeren door een trekker verantwoordelijk te maken en meer sturen op de decentralisatiedoelen zoals maatwerk.’*

Het probleem van ‘politieke gevoeligheid’ werd door alle deelnemers gedeeld.

De zoektocht, het lerend vermogen, in de transformatie wordt als iets goeds gezien, totdat er iets fout gaat, een incident, dan mag zoektocht niet meer. Dan volgt er een discussie in de

raad en wordt bestuurder daarop aangesproken. Belangrijk hierbij is dus ook altijd de relatie tussen raad en college.

Het formuleren van een vergaande, expliciete visie en hoge ambities, geven een duidelijk kompas. Van A naar B, betekent terug redeneren vanaf B. *'fascinerend wat voor invloed zo'n basaal document kan hebben'*. Daarnaast wordt het aldoor krimpende budget ook als goede stimulans gezien; *'Ik ben blij dat het budget blijft krimpen. Dat prikkelt, is een goede drijfveer.'*

Plenaire terugkoppeling uit de groepen en afsluiting

Na het interactieve gedeelte kwamen de groepjes weer bij elkaar, en werden de bevindingen plenair teruggekoppeld. Hieruit volgden een aantal aanbevelingen voor andere gemeenten:

- Maak een actoranalyse; breng het speelveld in beeld, vraag je af welke mensen goede trekkers zouden zijn en pas je strategie daarop aan.
- Vind cultuurdragers; mensen die betekenis en lading geven, *'walk your talk'*. Je hebt zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau iemand nodig die de verandering omzet in woorden en die bij hobbels op de weg deze niet meteen weer inneemt (deze woorden kunnen per gemeente heel verschillend zijn, ook al is de stip op de horizon waar de woorden over gaan wel weer gelijk voor verschillende gemeenten)
- Wees bewust dat iedereen zijn *eigen* proces door moet; wat past bij je gemeente, bij de cultuur en het speelveld. Uiteindelijk moet iedere gemeente het zelf doorlopen, je kunt om je heen kijken, maar je kunt niet kopiëren. Iedereen heeft zijn eigen proces dat werkt.
- Zet een *'wenkend perspectief'* neer; dat werkt als mantra en communiceert eenvoud, zodat iedereen zich ertoe kan verhouden. Haal die visie steeds weer boven water, want actoren wisselen steeds, dus dan moet je zeker de horizon blijven expliciteren en van daaruit de hobbels van de dag benaderen.
- Bereid je voor op een niet-lineair proces; schakel op verschillende borden, kun je die dynamiek aan?

De presentatie van de voorlopige uitkomsten vond grotendeels instemming onder de aanwezigen, en ook in de onderlinge uitwisseling herkenden deelnemers zich in elkaars ervaringen. Ook werden nog een aantal nieuwe inzichten voor de onderzoekers aangedragen. Al met al een vruchtbare bijeenkomst waarbij zowel de onderzoekers als de genodigden voldoende nieuwe informatie hebben opgedaan, en de resultaten van het onderzoek verder aangescherpt konden worden.⁸

⁸ Met dank aan Karlijn Kremer en Marinde van Egmond van de Universiteit voor Humanistiek

Bijlage 6: Literatuurlijst

- Bennis, W. G., & Benne, K. D. Chin. R (1985) *The Planning of Change*.
- Boogers, M. J. G. J. A., Schaap, L., Karsten, N., & van den Munckhof, E. D. (2008). Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008).
- Boonstra, J. (2008). De verandermanagementbox: onmisbaar instrument voor succesvol verandermanagement.
- Boonstra, J. (2005). Weloverwogen kiezen van veranderstrategieën: iedereen ziet veranderen vanuit een ander perspectief. *Management en Consulting*, 2005 (5), 21-23.
- Caluwé, L. D., & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer Kluwer.
- Centraal Planbureau. (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag.
- Fleurke, F., R. Hulst & P.J. de Vries (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*, Amsterdam: SDU Uitgevers.
- Gilting, R. (2009). De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing. S. Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hermanns, J. (2011). Gezinsvoogd, beken kleur. *Maatwerk*, 12(6), 18-18.
- Hoenderkamp, J. W. (2008). De sociale pijler, ambities en praktijken van het grotestedenbeleid. Utrecht University.
- Jans, W., Denters, B., van Gerven, M., & Need, A. (2013). Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda. *Bestuurswetenschappen*, 67(3), 21-44.
- KING. (2014). Archetypen in het sociaal domein.
- Mevisen, J.W.M., Timmerman, J.P.H.K., & Van der Woude, F. (2015). Werk in uitvoering. De doorwerking van de drie decentralisaties op de arbeidsorganisatie en het personeel van gemeenten. Regioplan.
- Noordegraaf, M. K. Geuijen en A. Meijer (2011). *Handboek publiek management*.
- Op het Veld, A. & J. Wachtmeester, Decentralisatie betekent transitie & transformatie. Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning, Andersson Elffers Felix bv (AEF), in opdracht van het TransitieBureau Begeleiding in de Wmo, Utrecht: januari 2012.
- Oude Vrielink, M., Kolk, H. van der, & Klok, P. (2014) *De vormgeving van sociale (wijk)teams: inrichting, organisatie en vraagstukken*. Platform 31, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2014). *Leren innoveren in het sociale domein*.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen*. Den Haag.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: Sleutel naar een Duurzame Samenleving*. van Gorcum Uitgeverij.

- Rotmans, J., & Horsten, H. (2012). *In het oog van de orkaan: Nederland in transitie*. Uitg. Aeneas.
- Thissen, T. (2012). Edgar, gezien en gekend door zijn gemeente. In R. den Uyl, E. Leupe & B. Otten (Eds.). Den Haag: King.
- Werkman, R. A. (2006). Werelden van verschil: hoe actoren in organisaties vraagstukken in veranderprocessen hanteren en creëren (proefschrift). Universiteit van Amsterdam.
- Wester, F., & Van Biene, M. (2013). Sturing in de Wmo-praktijk: Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo. Utrecht: MOVISIE.
- Wijdeven, T. van de, de Graaf, L., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg/Den Haag: TSPB/BZK.