



# Decentralisatie: succesfactoren voor verandering door gemeenten

## Samenvatting en conclusies

De 393 gemeenten van Nederland zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het sociale domein: het geheel van de jeugdzorg, de maatschappelijke ondersteuning en de arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning. In de praktische uitvoering van het beleid is de ene gemeente verder dan de andere: er zijn veranderaars, voorzichtige veranderaars en voorzichtigten te onderscheiden. Een analyse van factoren waarin de veranderaars of koplopergemeenten zich onderscheiden, kan andere gemeenten helpen. In de praktijk zorgen de veranderaars er niet alleen voor dat ze formeel de verantwoordelijkheden hebben geregeld, maar ze zetten ook vol in op een andere manier van werken en een andere cultuur. Deze gemeenten doen dit in hun eigen organisatie en met externe partijen, zoals bijvoorbeeld aanbieders van zorg. Ze ontwikkelen beleid in samenspraak met externe partijen in plaats van maatregelen op te leggen, ze zijn niet bang om te experimenteren en te leren van fouten, en ze zorgen voor enthousiaste trekkers van de decentralisatie op hoge posities.

## Projectleiding



**Drs. R. (Rogier) den Uyl**  
Radar Advies BV, Bureau  
voor sociale vraagstukken  
Veemarkt 83  
1019 DB Amsterdam



**M. (Merel) Molenkamp, MA/MSc**  
Radar Advies BV, Bureau  
voor sociale vraagstukken  
Veemarkt 83  
1019 DB Amsterdam

## Naam project

**Decentralisatie: inzicht in factoren voor succesvolle decentralisatie in het sociale domein**

**Looptijd:** Oktober 2013 – mei 2015

## Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

---

# 1. Belangrijkste resultaten

Door de uitvoering van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, inkomensondersteuning en arbeidsre-integratie dichterbij de burgers te brengen wil de overheid problemen als verkokering, gebrek aan maatwerk en onvoldoende uitvoeringsgerichtheid tegengaan. Tevens wil men actief burgerschap stimuleren en kosten in de zorg besparen. Het doel van effectievere en efficiëntere uitvoering kan vertaald worden naar vijf subdoelen:

- Integraal werken: samenwerken en onderling afstemmen van beleid op meervoudige problematiek.
- Maatwerk: differentiatie in aanbod en afstemming op individuele problematiek.
- Resultaatgerichtheid: sturen op resultaten door financiële afspraken en kostenbewustzijn van de uitvoerders.
- Slagvaardigheid: het tijdig en adequaat reageren op veranderingen.
- Preventie van gebruik van eerstelijnszorg en gespecialiseerde (tweedelijns)zorg.

Om de transformatie handen en voeten te geven kunnen gemeenten verschillende veranderstrategieën gebruiken, van meer op machtsuitoefening gebaseerde tot meer op samenwerking en dialoog gebaseerde strategieën.

## 1.1. Essentiële veranderfactoren

Voor de decentralisatie van het sociaal domein, waar veel andere partijen bij zijn betrokken, lijkt een aantal specifieke veranderfactoren van belang:

- 1 Een expliciete veranderstrategie: niet alleen nadenken over wat er anders moet, maar hoe dit proces van verandering gestimuleerd en georganiseerd kan worden.
- 2 Het uitgangspunt dat verandering niet alleen een verantwoordelijkheid is van externe partijen, maar dat ook de gemeente intern moet veranderen.
- 3 Een participatief opgezet veranderproces. Hoe meer de gemeente de verandering vanuit samenwerking en niet vanuit hiërarchische verhoudingen inzet, des te groter de betrokkenheid van andere partijen.
- 4 Uitgebreide communicatie over de verandering. Gericht op de interne organisatie, op andere partijen én op de burger. En niet alleen over andere regels maar ook over wat deze betekenen.
- 5 De focus op leren binnen de veranderstrategie. Door bijvoorbeeld intervisie en reflectiebijeenkomsten kunnen actoren ervaringen uitwisselen, elkaars vooronderstellingen leren kennen en gezamenlijk handelingsalternatieven ontwikkelen.
- 6 In staat zijn trekkers te mobiliseren voor de verandering. Trekkers voelen zich betrokken bij verandering en zetten zich ervoor in. Als ze een leidende functie hebben worden ze ook als zodanig door anderen herkend.
- 7 Risico's durven te nemen om verandering te bewerkstelligen. Een verandering kan onverwachte en onbedoelde effecten hebben. Maar gemeenten zullen toch bereid moeten zijn risico's te durven nemen zonder tevoren met alles rekening te willen houden.

## 1.2. Gemeenten hebben formeel de zaken op orde en volgen de doelstellingen van de rijksoverheid

Per 1 januari 2015 werden de Jeugdwet, de Participatiewet en de vernieuwde Wmo/AWBZ van kracht. Hoe ver stond het toen met de decentralisatie?

- De gemeenten hadden hun verordeningen, inkoopcontracten en verdere juridische vereisten op orde.
- De oorspronkelijke beleidsdoelstellingen van het Rijk waren in grote lijnen terug te vinden in de gemeentelijke beleidsnota's.

## 1.3. Arbeidsparticipatie binnen de decentralisatie van het sociaal domein?

Een van de decentralisaties betreft de Wet Werk en Inkomen. Hoe pakt deze decentralisatie uit?

- Arbeidsparticipatie is in de praktijk lastiger bij integraal werkende sociale teams onder te brengen, omdat hun expertise zich tot nu toe veelal op multiprobleemgezinnen en ouderen richt.
- In de sociale teams wordt wel aandacht besteed aan dagbesteding om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt beter toe te rusten.

- 
- Er wordt nagedacht over en voorzichtig geëxperimenteerd met de detachering van medewerkers van de Sociale Dienst bij sociale teams. Zij kunnen advies geven over uitkeringen en schulden, over het vragen van tegenprestaties en ze kunnen behulpzaam zijn bij toeleiding naar werk via de net gestarte regionale werkpleinen.

De conclusie is dat arbeidsparticipatie nadere aandacht verdient.

#### **1.4. Gemeenten verschillen in tempo**

Er zijn drie typen gemeenten te onderscheiden:

- 1 de veranderaars: gemeenten die veel beleidsmaatregelen ingezet hebben. Ze zijn doorgaans al langer bezig met de transformatie en werken vaak al langer met sociale teams. Alleen zij zetten in op veranderingen in het werkveld én de gemeentelijke organisatie en hun maatregelen richten zich op de inrichting én op de werkwijzen. Deze veranderaars zijn tot nu toe vooral onder grote gemeenten te vinden.
- 2 de voorzichtige veranderaars: vooral kleinere gemeenten, die de noodzaak van veranderen zien, maar in kleine stappen werken. Ze willen behouden wat goed werkt.
- 3 de voorzichtigen: middelgrote en soms ook grote gemeenten. Ook zij willen behouden wat goed werkt, maar daarnaast wachten ze ook de ervaringen van andere gemeenten af. Soms twijfelen ze of integrale zorg in hun gemeente wel nodig is.

Naar schatting de helft van de Nederlandse gemeenten behoort tot de voorzichtige veranderaars. De sociaal economische situatie van de gemeente blijkt in de praktijk nauwelijks van invloed op het tempo van het transformatieproces. Lokale condities kunnen wel een rol spelen in de inrichting van de lokale infrastructuur; zo zie je verschillend samengestelde sociale teams, afhankelijk van of het een stedelijk milieu betreft met minder informele hulp of niet.

## **2. Aanbevelingen voor de toekomst**

### **2.1. Zet in op verandering, extern én intern in samenspraak met andere partijen**

Een randvoorwaarde om de praktijk echt te veranderen is dat er niet alleen nagedacht wordt over waar men uit wil komen, maar ook over hoe daar te komen. Daarbij is belangrijk dat de gemeenten niet alleen denken aan externe partijen, bijvoorbeeld zorgaanbieders die hun werkwijze opnieuw moeten inrichten, maar dat zij ook kritisch naar de eigen organisatie kijken en eigen werkwijzen aanpassen zodat omvattend en onderling samenhangend beleid mogelijk wordt. Het is goed om vanaf het begin, ook als het eindpunt nog niet helemaal duidelijk is, verschillende partijen bij de veranderingen te betrekken en deze bottom-up vorm te geven. Met een dergelijke participatieve aanpak wordt het draagvlak groter.

### **2.2. Trekkers op de juiste plaatsen**

Zonder trekkers, mensen die zich betrokken voelen bij de doelstellingen van de decentralisatie, lukt de transformatie niet. In de praktijk blijkt een trekker op de positie van directeur sociaal domein heel goed te werken. Ook trekkers met doorzettingsmacht op andere posities zijn belangrijk. Deze trekkers dienen te worden gesteund.

### **2.3. Leren en risico's durven nemen**

Experimenteren, fouten mogen maken en daarvan leren werkt in de praktijk het best. Dat betekent dat de gemeente zich meer ziet als een lerende dan als een beheersmatige organisatie. Samenwerken met andere gemeenten en ervaringen uitwisselen valt ook onder dit leren. In de praktijk geeft de noodzaak van bezuinigingen momentum: het gevoel van urgentie geeft ruimte om te starten met experimenten.

### **2.4. Een betrokken gemeenteraad**

Goede samenwerking tussen ambtenaren, wethouder en raad, en trekkers in de raad zijn nodig om de gemeenteraad geen remmende factor te laten zijn. Informele kennisuitwisseling vóór besluitvormende raadsvergaderingen helpt daarbij. Voorkómen moet worden dat de raad bij een minder goed uitpakkend experiment meteen in de risico-regelreflex schiet en verder experimenteren onmogelijk maakt.

---

## 2.5. Meerdere wegen leiden naar Rome

Het is niet nodig dat alle gemeenten voluit op alle mogelijke beleidsmaatregelen inzetten. Sommige gemeenten zijn afwachtend omdat ze eerst willen leren van de ervaringen van andere gemeenten. Wel is het goed dat men zich realiseert dat uiteindelijk de werkwijzen veranderd moeten worden en dat men er met alleen bezuinigingen niet zal komen.

## 3. Waarom was dit onderzoek nodig?

De verantwoordelijkheid voor de arbeidsparticipatie en inkomenszekerheid van individuele burgers, hun maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg ligt sinds 1 januari 2015 bij de gemeenten. Het is de bedoeling dat de decentralisatie van deze drie terreinen, samen het sociaal domein genoemd, naast kostenbesparing leidt tot een meer effectieve hulpverlening en actief burgerschap. De decentralisatie vraagt een grote inspanning van de gemeenten, er zijn veel externe partijen bij betrokken en de beste aanpak is onduidelijk. Een inventarisatie van de eerste ervaringen bij gemeenten kan laten zien welke factoren voor het slagen van deze transformatie belangrijk zijn, waardoor andere gemeenten zinvol gebruik kunnen maken van de opgedane kennis.

## 4. Methode informatieverzameling

In een voorstudie onder 14 gemeenten werden de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethodiek getoetst. Bij de hoofdstudie waren naast deze gemeenten nog twee gemeenten betrokken. Bij de selectie is gelet op spreiding naar gemeentegrootte, regio, en of men een 'koplopergemeente' is of niet. Van 16 deelnemende gemeenten werden achtergrondgegevens verzameld en beleidsdocumenten bestudeerd. Er werden 55 interviews gehouden met directeuren, managers en sociale teamcoördinatoren binnen het sociaal domein. Onder de uitvoerders van het sociaal beleid van deze gemeenten, met name de medewerkers van sociale teams of andere uitvoerende teams, werden twee internetenquêtes uitgezet. Ten slotte was er een reflectiebijeenkomst met betrokkenen van de gemeenten en andere geïnteresseerden.

## 5. Belangrijkste publicaties

- Radar (2015). Factoren die bijdragen aan het transformeren van het sociaal domein (onderzoeksrapport). Amsterdam: Radar.

*Tekst: Inge Varekamp*