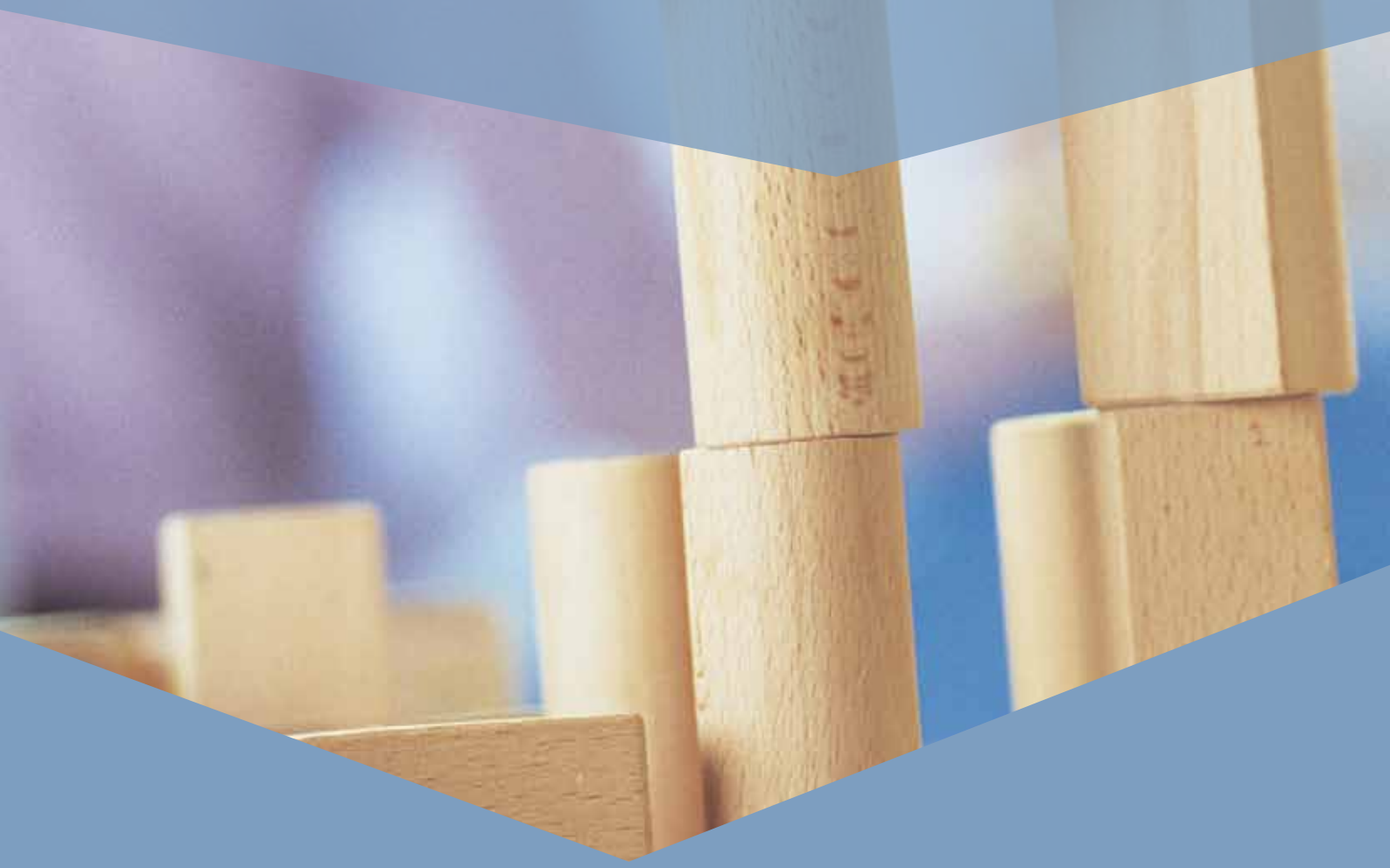
WERK IN UITVOERING

De doorwerking van de drie decentralisaties op de arbeidsorganisatie en het personeel van gemeenten



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

WERK IN UITVOERING

De doorwerking van de drie decentralisaties op de arbeidsorganisatie en het personeel van gemeenten

- eindrapport -

Dr. J.W.M. Mevissen
Drs. J.P.H.K. Timmerman MMC
MSc F. van der Woude

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, februari 2015
Publicatienr. 14066

© 2015 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

VOORWOORD

De 3D's, de drie grote decentralisaties van taken van Rijk naar gemeenten in het sociale domein, houdt de gemoederen al enige tijd bezig. Omdat het om taken gaat die burgers direct kunnen raken, zoals zorg, arbeidsmarktparticipatie en jeugdzorg, besteden media er volop aandacht aan en lijkt iedereen er een mening over te hebben. Minder prominent is de aandacht voor de consequenties die deze decentralisaties hebben op het personele vlak, voor de mensen die met de invoering en uitvoering van het beleid belast zijn en gaan worden. Het is aannemelijk dat deze enorme beleidstransitie voor hen tijdelijk of permanent tot veranderingen in hun werk gaat leiden.
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aan Regioplan gevraagd om in kaart te brengen op welke manieren gemeenten op het gebied van HRM ervoor zorgen dat medewerkers na 2015 over de juiste kennis en competenties beschikken om de gedecentraliseerde taken in het sociale domein goed te kunnen uitvoeren.

Deze opdracht is door ons uitgevoerd in de tweede helft van 2014, een periode waarin veel gemeenten als het ware in een hogedrukpan bezig waren met hun voorbereidingen op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. In zo'n omgeving is weinig ruimte voor deelname aan onderzoek. Bovendien bleken er andere gremia te zijn waar min of meer dezelfde vraag aan de orde werd gesteld. Desondanks hebben 26 gemeenten hun medewerking verleend aan het onderzoek. Vier daarvan zijn zelfs bereid geweest als een casusgemeente te fungeren en hebben daar substantieel tijd in geïnvesteerd. Daarom willen wij, mede namens onze opdrachtgever, alle gesprekspartners oprecht bedanken voor hun investering in ons onderzoek.

Het onderzoek werd ondersteund door een begeleidingscommissie waarin de turbulentie van de buitenwereld ook regelmatig doordrong. Dat leidde tot interessante, vruchtbare gedachtewisselingen. Wij danken voor hun inbreng:
Sandra Groeneveld (hoogleraar Public Sector Management Rijksuniversiteit Leiden, voorzitter);
Hella van de Velde (secretaris/opdrachtgever, Bureau Verkenningen en Onderzoek DGBK, ministerie van BZK);
Jan van Ginkel (gemeentesecretaris, gemeente Schiedam);
Renz Davits (programmamanager, A+O-fonds Gemeenten);
Saniye Celik (beleidsmedewerker programma Gemeenten van de Toekomst, ministerie van BZK);
Nevin Akbasoglu (beleidsmedewerker programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur, ministerie van BZK);
Bert Roes (Projectleider professionalisering gemeentelijke organisatie, VNG).

Amsterdam, februari 2015,
Jos Mevissen (projectleider)
Joris Timmerman
Froukje van der Woude

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 1
1.1 Context 1
1.2 Vraagstelling en uitwerking 2

2 Veranderingen en HRM 5
2.1 Inleiding 5
2.2 Veranderingen in de personele organisatie 7
2.3 Consequenties voor het personeel van gemeenten 16
2.4 De rol van HRM 20

3 Integrerende analyse 29
3.1 Inleiding 29
3.2 Gevolgen van de nieuwe taken voor gemeenten 31
3.3 Gevolgen voor personeel van gemeenten 34
3.4 Rol en betekenis van HRM in het veranderproces 36
3.5 Drie decentralisaties en drie veranderstrategieën 38
3.6 Wat kunnen gemeenten (van elkaar) leren? 39

Bijlagen 43
Bijlage 1 Vier casestudies 45
Bijlage 2 Doel, vraagstelling en dataverzameling 95
Bijlage 3 Gemeenten en respondenten inventariserende interviews 97
Bijlage 4 Geraadpleegde literatuur 99

1 INLEIDING

1.1 Context

Dit onderzoek is uitgevoerd in de context van drie grote decentralisatie-operaties, namelijk die van de jeugdzorg resulterend in de nieuwe Jeugdwet, de ontmanteling van de Awbz waarbij een substantieel deel van de taken en verantwoordelijkheden overgaat naar de Wmo en de invoering van de Participatiewet die gemeenten verantwoordelijk maakt voor een brede en gevarieerde groep mensen die ondersteuning nodig heeft in het (kunnen) participeren op de arbeidsmarkt.
Per 1 januari 2015 zijn deze decentralisaties formeel een feit en moeten de gemeenten klaar zijn om hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden op te pakken.
Vanuit de rijksoverheid zijn, samen met het IPO, de VNG en de sociale en maatschappelijke partners, begeleidingstrajecten opgezet om gemeenten te ondersteunen bij het toewerken naar die datum van 1 januari 2015.

In de tweede helft van 2014 verschenen regelmatig berichten in de media waarvan de strekking varieerde van ‘gemeenten liggen op koers’ tot ‘gemeenten zijn nog lang niet klaar om de nieuwe taken en verantwoordelijk-heden op te pakken’. Hoewel uit een eerdere peiling van de voortgang[1] bleek dat veel gemeenten in hun voorbereidingen achterliepen op de planning, wijzen berichten van de transitiebureaus (Wmo en Jeugdzorg) eind 2014 erop dat gemeenten klaar zijn om hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden op te pakken. Zorg en hulpverlening wordt of is ingekocht, beleidsplannen, verordeningen en beleidsregels zijn opgesteld en besproken met de gemeenteraad, wijkteams zijn samengesteld en burgers zijn geïnformeerd.
In de loop van 2014 is, afgaande op eigen waarnemingen, de aandacht van gemeenten vooral uitgegaan naar het afsluiten van contracten met zorg-aanbieders, het informeren van burgers over de aanstaande veranderingen in de zorg en het voorbereiden van lokale sociale wijkteams/jeugdteams waar-binnen de drie decentralisaties veelal samenkomen en een geïntegreerde aanpak van sociale problemen van burgers tot stand moet komen.

De nieuwe manier van werken in het lokale sociale domein waarbij de eigen verantwoordelijkheid en de ‘eigen kracht’ van de burger aangesproken wordt, kan ook doorwerken op de rol van de gemeente. Deze wordt steeds meer één van de partners in een netwerk van voorzieningen. Het nieuwe systeem vereist nieuwe kennis, nieuwe vaardigheden en nieuwe competenties van de medewerkers van gemeenten. Het nieuwe systeem, en de rol van gemeenten daarin, is nog volop in ontwikkeling. Die ontwikkeling, die in 2015 niet zal zijn

[1] Transitiebureau Wmo: Rapport meting Transitie-volgsysteem Wmo. Den Haag, januari 2014.

afgerond, vereist dat gemeenten hun ambtenaren voorbereiden op nieuwe rollen en taakstellingen in het lokale sociale domein.

1.2 Vraagstelling en uitwerking

De Nederlandse gemeenten staan voor de grote taak om hun nieuwe, grotere verantwoordelijkheid voor het lokale sociale domein vorm te geven. Een van de 'voorwaarden' om deze beleidsontwikkeling adequaat vorm te geven, is het grote belang van de personele inzet. Een recent rapport hierover: 'Bij het ontwerpen van strategisch beleid en het regievoeren over de buiten de deur geplaatste uitvoering, is het van belang dat de gemeentebesturen kunnen beschikken over gekwalificeerde ambtenaren.'[2]
In het verlengde van deze constatering is het de vraag:

1) hoe door gemeentelijke organisaties met de nieuwe taken en bevoegdheden, samenhangend met de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de participatiewet wordt omgegaan;
2) welk effect dat heeft op de vereiste kennis, vaardigheden en competenties van werknemers; en
3) of c.q. hoe dat doorwerkt op het HR-beleid.

Deze kernvragen hebben betrekking op het HR-beleid van gemeenten. Onder HR-beleid (ook aangeduid met HRM) verstaan we hier de activiteiten, inclusief de rol van relevante actoren en de inzet van instrumentarium, gericht op het zo goed mogelijk organiseren van de inzet van arbeid ten behoeve van de organisatiedoelen. In onze opvatting van wat HR-beleid is, of zou moeten zijn, spelen een rol[3]:

- afstemming van de organisatie op externe omstandigheden (omgeving);
- afstemming van arbeidsinzet op organisatiedoelen (strategieën) én -mogelijkheden (resources); en
- afstemming op wat werknemers nodig hebben om optimaal te kunnen en willen functioneren.

Deze elementen hebben, aansluitend bij het Strategic Human Performance-model, als globaal analysekader gediend voor de opzet van ons onderzoek.

De bovenstaande visie op wat HR-beleid idealiter inhoudt, suggereert misschien een (macro-meso-micro-)benadering waarbij de externe omstandigheden doorwerken op de strategie van de organisatie en dat deze strategie zich vertaalt in een HR-strategie die doorwerkt op de medewerkers.

---

[2] Zie: J. van Kan, M. van Genugten, J. R. Lunsing, M. Herweijer. *Verborgen krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten.* K.U.N./ministerie van BZK, 2014 (p.22).

[3] Dit zijn, in grote lijnen, ook de uitgangspunten van het Strategic Human Performancemodel (Steijn, B. & S. Groeneveld, 2013: p.9 e.v.). In dit model worden vier lagen onderscheiden: de omgeving, de organisatie- en HR-strategie, de allocatie van vraag en aanbod van arbeid en de prestaties. Op prestaties gaan wij in deze rapportage niet of nauwelijks in, omdat dit weinig zinvol is in de invoeringsfase waarin gemeenten nu verkeren. Wel worden in hoofdstuk 3 enige aandachtspunten benoemd die van nut kunnen zijn voor gemeenten.

Een omgevingsfactor (de decentralisatieoperatie) is een belangrijke katalysator voor de actuele veranderprocessen in gemeenten, maar daarmee is nog geen causaal verband te leggen met gemeentelijke visies en strategieën, HRM en effecten op personeel. Dat is ook uit de eerste inventarisatie van de situatie rond veranderingen en HR in gemeenten gebleken (zie onder werkwijze).

Voor de beantwoording van de vraag naar rol en invloed van het HR-beleid is een macro → meso → micro-benadering minder geschikt, omdat daarvoor juist dat HR-beleid centraal moet staan: welke typen HR-beleid worden waarom gebruikt? Daarbij is voor een goed begrip van gevoerd HR-beleid uiteraard wel van belang in hoeverre en hoe het HR-beleid is af te leiden uit visie en strategie van de organisatie en uit kenmerken van de organisatie en (noodzakelijk geachte of beoogde) veranderingen daarin.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste veranderingen op personeel vlak (arbeidsorganisatie, functies, kwalificatievereisten, samenwerking, inhuur, et cetera) beschreven aan de hand van interviews met 22 gemeenten en vier casestudies in de gemeenten Bunnik, Horst aan de Maas, Katwijk en Zaanstad. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van indicaties dat men er relatief ver gevorderd was met het aanpassen van de personele organisatie op de taken en verantwoordelijkheden die gepaard gaan met de drie decentralisaties.
In de casestudies is aan de hand van aanvullende interviews, groepsgesprekken en achtergronddocumenten meer inzicht verworven in de doorwerking van de decentralisaties op de personele organisatie binnen deze gemeenten en de rol die HRM daarin speelt.

Hoofdstuk 3 is gebaseerd op een integrale analyse van alle verzamelde informatie (waarvan een deel ook uit gesprekken met deskundigen en deskresearch). Hiermee worden de centrale onderzoeksvragen beantwoord. Daarbij is zo goed mogelijk aangesloten bij thema's die voor gemeenten in verandering relevant zijn.

In de bijlagen zijn uitgebreidere verslagen naar aanleiding van de casestudies opgenomen (zie bijlage 1) en is meer informatie te vinden over doel en vraagstelling van het onderzoek en de gehanteerde aanpak (bijlage 2), de gemeenten die aan de interviews en casestudies hun medewerking hebben verleend en de overige respondenten (bijlage 3), en tot slot een overzicht van geraadpleegde literatuur en internetbronnen (bijlage 4).

2 VERANDERINGEN EN HRM

2.1 Inleiding

Hoe is de relatie tussen veranderingen binnen een organisatie en de arbeidsorganisatie? Gemeenten worden geconfronteerd met nieuwe taken en bevoegdheden. Hoe richten zij hun organisatie daarop in? Is het karakter van de arbeidsorganisatie daarbij een beïnvloedende factor, of misschien zelfs een bepalende? Of is het juist een belemmerende?
In elk geval mag worden verondersteld dát er een relatie is. Steijn en Groeneveld[1]: 'HRM en verandermanagement zijn … nauw met elkaar verbonden'. Onder verandermanagement wordt verstaan: '… het vormgeven van het veranderproces zodat de allocatie tussen de kenmerken van de organisatie en die van de medewerkers en daarmee de gewenste organisatieverandering tot stand komt' (p. 154). De gekozen veranderstrategie vereist *bijpassende* concrete maatregelen en een adequate *veranderaanpak* (p.10).

Met 22 interviews met gemeenten (tussen eind juli tot eind oktober) en vier casestudies[2] (medio oktober tot eind december) hebben wij geprobeerd de veranderingen in kaart te brengen die een gemeentelijke organisatie ondergaat in de aanloop naar de effectuering van de drie beleidsdecentralisaties en of dan wel hoe de arbeidsorganisatie, het personeel en HRM daarin een rol spelen. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven gaan wij immers niet uit van een causaal macro →meso →micro-verband, maar hanteren we een benadering waarin er sprake is van wisselwerking tussen de organisatie, haar personeelsbehoefte, haar personeel en het personeelsbeleid.

De onderzochte gemeenten verschillen van elkaar op een aantal punten:
- hun inwoneraantal;
- decentrale, landelijke, ligging versus een (meer) centrale, stedelijke;
- centrumgemeenten en randgemeenten.

Naast deze verschillen, die veel gebruikt worden om gemeenten te classificeren, zijn er andere. Op twee daarvan gaan we hier nader in.

Net zo min als deze decentralisaties een eindpunt zijn (de decentralisatie in het fysieke domein is aanstaande), zijn ze een beginpunt. Gemeenten zijn vaak al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw bezig met het afstoten, via

[1] Zie ook: Steijn, B. & S. Groeneveld, 2013: p.10/11.

[2] De casestudies hebben betrekking op de gemeenten Bunnik, Horst aan de Maas, Katwijk en Zaanstad. Zij zijn als casus in het onderzoek opgenomen omdat zij inspiratie kunnen bieden aan andere gemeenten. Dat is niet noodzakelijkerwijze omdat ze voorop lopen in de transitie. Ook de aanpak van die transitie, of meer specifiek het gevoerde HR-beleid, kan hiervoor de aanleiding zijn geweest. De vier uitgebreidere caseverslagen zijn als bijlage bij het hoofdrapport opgenomen (zie bijlage 1).
De gemeenten die telefonisch geïnterviewd zijn, hebben hun medewerking onder garantie van anonimiteit verleend en worden dus niet herkenbaar opgevoerd in de tekst.

uitbesteding en privatisering, van uitvoerende taken naar externe partijen. Enkele gemeenten, die ook in ons onderzoek voorkomen, hebben deze trend niet of veel minder dan gemiddeld gevolgd.[3] Daarnaast zijn er in de loop van de tijd steeds meer functionele en personele samenwerkingen tussen gemeenten gegroeid; niet in de laatste plaats met het oog op kostenreductie.[4]

Al deze veranderingen hebben geleid tot gemeentelijke arbeidsorganisaties met eigen kenmerken (naar omvang, samenstelling, taken en competenties, werkcultuur, et cetera). De eventuele doorwerking van de decentralisatie-operaties op personeel (en HRM) moet gezien worden tegen de achtergrond van het gedifferentieerde karakter van gemeentelijke arbeidsorganisaties.

Ten tweede verkeren gemeenten in verschillende stadia/fasen van voorbereiding op de decentralisaties. Dat is begin 2014 gebleken uit de quick scan van het Transitiebureau Wmo (zie hoofdstuk 1). Het blijkt tot op zekere hoogte ook uit de door VNG en KING onderscheiden archetypen van gemeenten[5], omdat daarin binnen één type uitgegaan werd van de mogelijkheid dat gemeenten min of meer op de oude voet verder gingen. De kolommen (pijlers) bleven daarbij naast elkaar bestaan en men liet de ambitie van een integrale aanpak tijdelijk los, omdat:

- er nog geen financiële duidelijkheid was;
- er onvoldoende kennis was over ‘nieuwe’ doelgroepen;
- de kaders nog niet duidelijk genoeg waren;
- men het beter vond om even te ‘wachten’.

Uit de telefonische interviews kwam ook naar voren dat gemeenten op dat moment nog in verschillende stadia van voorbereiding verkeerden.

De verschillen tussen gemeenten en hun arbeidsorganisaties maakt het lastig om op basis van 22 interviews en vier cases eenduidige samenhangen te identificeren tussen visie en strategie met betrekking tot de invoering van de decentralisaties, de veranderingen die de organisatie moet ondergaan en ondergaat en de doorwerking daarvan op arbeidsorganisatie, HRM c.q. personeel. Hierna schetsen wij overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten en proberen we rode lijnen te duiden in de achtergronden van die overeenkomstige en verschillende ontwikkelingen.

[3] Zie: J. van Kan, M. van Genugten, J. R. Lunsing, M. Herweijer (2014). *Verborgen krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. K.U.N./ministerie van BZK.

[4] Zie: J. Mevissen, A. Berkhout, J. Timmerman, H. Visee (2013). *Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur*. Regioplan/ministerie van BZK.

[5] Zie: VNK & KING. Archetypen in het sociaal domein (versie 0.96, 2014): www.gemmaonline.nl/images/cocreatiebasisgemeente.

2.2 Veranderingen in de personele organisatie

Met de nieuwe taken en verantwoordelijkheden moeten gemeenten zorgen dat ze de organisatie zodanig vormgeven dat ze die nieuwe taken goed op kunnen vangen. Er zijn aardig wat gemeenten die ervoor kiezen om de gehele organisatie van het Sociaal Domein te veranderen. Er worden nieuwe afdelingen ingericht, er wordt binnen de bestaande afdelingen geschoven, er worden tijdelijke projectorganisaties in het leven geroepen, et cetera. Dergelijke organisatieveranderingen leiden ook tot veranderingen in de personele organisatie. In deze paragraaf worden de belangrijkste veranderingen in/voor de personele organisatie weergegeven die uit de inventariserende telefonische interviews en de casestudies naar voren kwamen.

Het Sociaal Domein
In de ene gemeente lijken de veranderingen in de personele organisatie groter te zijn dan in de andere.
Sommige gemeenten voeren ten tijde van ons onderzoek grote personele veranderingen door, waarbij er volgens een heel nieuwe structuur gewerkt wordt. De gedachte daarachter is dat een andere structuur nodig is om de nieuwe taken goed op te kunnen vangen.
Er zijn echter gemeenten die aangeven dat hun personele organisatie niet sterk zal veranderen. Daarvoor worden met name twee redenen genoemd. De eerste is dat de nieuwe taken voornamelijk zullen worden uitgevoerd door externe zorgorganisaties, of door gedetacheerde medewerkers van deze organisaties. Hierdoor blijft de aard van het werk binnen de gemeentelijk organisatie redelijk hetzelfde; alleen het volume van het werk zal toenemen.

'We gaan niet alles zelf verzinnen, we lenen de expertise wel. (…) De gemeente werkt met een regiemodel en werkt daarvoor veel met andere organisaties samen, daar zitten de experts/professionals namelijk. (…) De gemeente wordt geen Awbz-kantoor'
HR-manager, kleine gemeente

De tweede reden is dat gemeenten al eerder (om andere redenen) veranderingen hebben ingezet die aansluiten bij het opvangen van de nieuwe taken. Zo werken sommige gemeenten – los van de decentralisaties – al meer integraal, wijkgericht, volgens de kantelingsgedachte[6], of volgens het regie-model, terwijl andere gemeenten die veranderingen ten tijde van het onderzoek invoeren of die slag nog willen gaan maken. Deze verschillen zijn

[6] Met de invoering van de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) ging een deel van de zorgondersteuning aan burgers als taak naar de gemeente. De VNG is in 2008 met het Kantelingsproject gestart om gemeenten te helpen hun nieuwe taken beter uit te voeren: "Een gekantelde manier van werken vraagt een nieuwe benadering van gemeenten én burgers. Meer tijd nemen voor het eerste gesprek met de burger bijvoorbeeld, en afstappen van de standaard voorzieningenlijst. In elk gesprek staan regie over het eigen leven en zelfredzaamheid voorop."(www.invoeringwmo.nl) Dit sluit aan bij de nieuwe decentralisaties.

van invloed op de mate en aard van veranderingen in de personele organisatie voor de nieuwe taken vanaf 1 januari 2015.

Uiteindelijk blijkt er in iedere geïnterviewde gemeente wel iets in de personele organisatie te veranderen vanwege de invoering van de drie decentralisaties. De meest genoemde veranderingen zijn:

- In een aantal gemeenten is de gehele organisatiestructuur aangepast vanuit de verwachting dat een andere structuur de gemeente beter in staat stelt de nieuwe taken op te vangen, zeker ook qua efficiency. Het inrichten van een geheel nieuwe afdeling (Sociaal Domein) kwam bijvoorbeeld een aantal keer naar voren. Personeel uit verschillende afdelingen werd dan in de nieuwe afdeling geplaatst. In sommige gevallen zijn ook bestaande afdelingen anders georganiseerd, met nieuw gecreëerde sectoren of organisatieonderdelen.
- Voor gemeenten is het werken met sociale teams/gebiedsteams/wijkteams nieuw. De ene gemeente zet onder andere eigen personeel in zo'n team, de andere gemeente zet er alleen externe professionals in. Wanneer er geen gemeentelijk consulenten naar de teams gaan, heeft het minder effect op de personele organisatie van gemeenten. Wanneer dit wel het geval is, heeft dit juist veel effect op de personele organisatie. Hier wordt verder op ingegaan in de volgende paragraaf.
- Een overeenkomst tussen vrijwel alle gemeenten is dat zij een splitsing aanbrengen tussen het indiceren van behoefte aan zorg en ondersteuning en de feitelijke organisatie daarvan (beschikkingen, administratie, inkoop en dergelijke). Dat worden nu twee aparte functies die ondergebracht worden in een front- en een backoffice. Het idee erachter is dat frontoffice-medewerkers hierdoor meer kunnen focussen op het contact met de burger.
  De zorgvraag wordt complexer en de manier waarop die opgelost moet worden, vergt een analytischer vermogen. Daarom zal de frontoffice-medewerker meer aandacht, maar ook deskundigheid, nodig hebben. Meerdere gemeenten wijzen in de interviews op het belang van de back-office in de nieuwe situatie. Tegelijkertijd geven meerdere respondenten aan dat de voormalig gemeentelijk consulenten die de nieuwe, complexere taken niet aankunnen, een functie in deze backoffice krijgen. De backoffice behandelt volgens de gemeenten de eenvoudigere afhandeling van de zorgondersteuning.
- De meeste gemeenten gaan de afdelingen Uitvoering en Beleid samen-voegen of dichter bij elkaar brengen. Hierdoor veranderen de werkzaam-heden van het personeel van beide afdelingen. Er is vaker aangegeven dat de nadruk meer op de uitvoering van zorg komt te liggen, waar het eerder bij gemeenten juist op de beleidsontwikkeling lag (hier wordt verderop in het rapport nog op ingegaan). In tegenstelling tot de oude situatie, waarin beleid min of meer top-down ontwikkeld werd, is het actuele streven om uitvoering en beleidsontwikkeling meer direct en interactief op elkaar af te stemmen.

Nauwere samenwerking beleid en uitvoering
'Het landelijk besluit moet vertaald worden naar beleid, maar er is niet veel ruimte om daar iets in te organiseren. Het zwaartepunt ligt dus meer op de uitvoering, omdat daar echt de eigen invulling gegeven kan worden. Om die eigen invulling te bewerkstelligen, moet beleid nauw aansluiten bij de uitvoering. (…)'
Programmamanager Bunnik

- Gemeenten maken onderscheid tussen het 'organiseren van de toegang tot zorg en ondersteuning' en de 'uitvoering van zorg en ondersteuning'. Het verschilt tussen gemeenten hoe dit onderscheid georganiseerd wordt. De ene gemeente trekt de zorg en ondersteuning bijvoorbeeld naar zich toe, terwijl andere gemeenten het volledig uitbesteden aan externen en alleen zorgen dat de toegang tot zorg en ondersteuning georganiseerd is vanuit de gemeente. Op dit punt gaan we verderop in.

Mate van integraliteit met betrekking tot de drie pijlers binnen de afdeling(en)
De invloed van de decentralisaties op de personele organisatie verschilt per pijler en hangt nauw samen met (veranderingen in) de werkzaamheden die uitgevoerd moeten worden en de werkwijze die men daarbij toepast. Voor de pijler Participatie wordt de minste impact van de decentralisatie verwacht voor de gemeentelijke organisatie. Veel van deze taken werden al door of in opdracht van gemeenten uitgevoerd en zijn bovendien vaak regionaal georganiseerd.
Voor de Wmo komen er meer doelgroepen bij, die voor veel Wmo-consulenten misschien niet direct bekend zijn (lvb-jongeren, Wajongers). Doordat de meeste gemeenten voor de uitvoering van de Wmo-zorg kiezen voor meer wijkgericht handelen, verandert er in die zin wat voor het personeel, tenzij de uitvoering volledig bij externe professionals ligt. De pijler Jeugd werd aangegeven als de lastigste, met de meeste gevolgen voor de gemeentelijke organisaties. Deze taken zijn voor de meeste gemeenten helemaal nieuw.

Gemeenten maken verschillende keuzes wat betreft het wel of niet samennemen van de drie pijlers, een al dan niet integrale aanpak. Sommige gemeenten voegen de drie pijlers samen in één afdeling, andere gemeenten voegen twee pijlers samen in één afdeling (voornamelijk Zorg en Jeugd) en houden Participatie apart en nog weer andere gemeenten houden alle drie de pijlers apart van elkaar, in aparte afdelingen.
Sommige gemeenten kiezen ervoor om één overkoepelende afdeling te maken. Waar dit het geval is, verschuiven functies van een deel van het personeel naar zo'n nieuwe afdeling. Taken kunnen daarmee ook deels veranderen, er werd echter ook aangegeven dat men ongeveer vergelijkbare taken als voorheen zou krijgen. Andere gemeenten kiezen ervoor om de drie pijlers niet onder dezelfde afdelingen te plaatsen.

Aparte uitvoering drie pijlers
'Het samenvoegen van de drie pijlers zou naar mijn mening niet goed gaan, omdat de 'span of control' dan te groot zou worden. […] Bij bijvoorbeeld Jeugd zitten zo veel onderdelen die niet mogen zorgen voor het ondersneeuwen van andere onderdelen. Je moet bij Jeugd niet in het team gaan zitten met mensen van schuldhulpverlening.'
Wethouder Katwijk

Een aantal gemeenten kiest er voor de start op 1 januari 2015 voor – om op tijd te kunnen starten – niet integraal te beginnen, maar in de loop van de tijd taken steeds meer te integreren. De specialisten per pijler worden in eerste instantie ingezet in hun eigen 'straatje', maar gaan gaandeweg integraal werken.

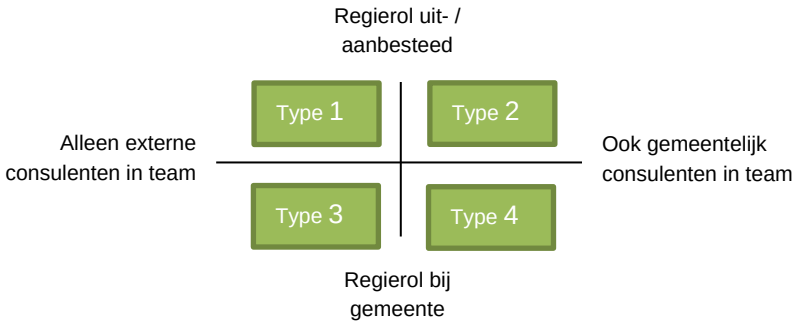
Ook in de aansturing worden verschillende keuzes gemaakt. Sommige gemeenten kiezen ervoor om één manager voor alle drie de pijlers in te zetten, andere gemeenten kiezen er juist voor om per pijler, of per onderdeel/ programma een manager aan te stellen.

Inrichting van de toegang tot zorg en ondersteuning
Voor de toegang tot zorg gaan alle gemeenten in het onderzoek wijkgericht werken met inzet van sociale (wijk)teams. Waar burgers zich kunnen melden met hun zorgvraag, verschilt per gemeente. Er zijn grofweg twee verschillende organisatiestructuren voor de toegang tot zorg te onderscheiden:

- Er is naast het sociaal team nog een loket in het gemeentehuis aanwezig. Daar wordt bekeken wat de zorgvraag is en wordt bepaald hoe een burger geholpen kan worden (enkelvoudige of meervoudige zorg, specialistische hulp of een dienst of product, et cetera). Wanneer er een loketfunctie is, kan dat betekenen dat de sociale teams voornamelijk de complexere zorgvragen behandelen en dat de eenvoudige vragen in het gemeentehuis worden opgepakt. Dit is echter niet in alle gevallen zo. Gemeenten maken hier vele uiteenlopende keuzes in.
- Er is geen fysiek loket (meer) in het gemeentehuis waar men zich kan melden. Burgers melden zich direct bij de teams, waar hun vraag bekeken en geïndiceerd wordt (vaak is er nog wel een algemeen nummer van waaruit direct doorverwezen wordt naar de teams). De gemeentelijk consulenten van de gemeenten waar burgers zich direct bij een team melden, zijn verplaatst naar de locatie van het team. Zij zijn niet meer werkzaam op het gemeentehuis. Wanneer een gemeente geen eigen consulenten in de teams heeft, wordt er veelal gekozen deze consulenten naar de backoffice te verplaatsen (zie eerder).

De organisatie van de sociale wijkteams
Naast de keuze waar burgers zich kunnen melden, worden er omtrent de organisatie van de sociale wijkteams verschillende keuzes gemaakt door gemeenten. Die betreffen het werken met een vaste locatie of 'slechts' met een netwerk, het wel en niet samennemen van zorg en jeugd, het aantal

teams[7], het wel of niet uitbesteden van de regie op de teams en het wel of niet toevoegen van gemeentelijke consulenten aan de externe consulenten in de wijkteams.
De keuze al dan niet volledig uit te besteden, kan de meeste invloed hebben op de personele organisatie c.q. de organisatie en de uitvoering van de teams. Gemeenten krijgen de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor zorg en ondersteuning, maar kunnen ervoor kiezen om dit zo veel mogelijk door externe organisaties te laten organiseren en uitvoeren, of ze houden het juist dicht bij zichzelf.



Van de 22 geïnterviewde gemeenten werken twee gemeenten volgens type 1, drie gemeenten volgens type 2, vijf gemeenten volgens type 3 en twaalf gemeenten volgens type 4. Ter illustratie per type een voorbeeld:

Type 1: In een bepaalde gemeente is voor de snelle invoer van de sociale teams nu nog een gemeentecoördinator aangesteld, maar op den duur worden deze teams volledig onafhankelijk van de gemeente. Er zitten in deze teams geen gemeentelijk consulenten. Voor het gemeentelijk personeel verandert er daarmee niet zo veel.

Type 2: Een andere gemeente heeft ervoor gekozen verschillende organisaties te laten offreren voor het organiseren van de teams. De ‘winnende’ organisaties bepalen hoe de teams er (per wijk) uitzien, welke disciplines/specialisaties daarin komen en welke personen dat gaan uitvoeren. De gemeente houdt zich daar verder buiten. Wel komen in deze teams gemeentelijke consulenten. Zij worden geselecteerd door de geselecteerde zorgorganisaties. Deze consulenten krijgen een heel nieuwe functie, omdat ze nu generalist in plaats van specialist moeten zijn.

Type 3: In een derde gemeente ligt de coördinatie van de teams wel bij de gemeente, maar zitten er geen gemeentelijk consulenten in de teams. Alleen de teamcoördinator is in dienst van de gemeente.

Type 4: Tot slot is er de gemeente die de regierol en leiding over de teams houdt, daarnaast zitten er ook gemeentelijk consulenten in de teams. Bij de keuze voor deze structuur verandert er voor de personele organisatie op meerdere fronten wat, de aansturing moet vanuit de gemeente komen (dat is nieuw) en daarnaast verschuiven de consulenten naar een team.

[7] De kleine gemeente Bunnik heeft bijvoorbeeld één sociaal team voor Zorg en Jeugd, terwijl een grote gemeente alleen al op het terrein van Jeugd ruim twintig teams heeft.

Ondanks de verschillen in organisatiestructuur wordt in zijn algemeenheid in de verschillende gemeenten de rol van de consulent cruciaal geacht.[8] De consulenten moeten in de nieuwe situatie in het contact met de burger de beoogde nieuwe verhouding tussen overheid en burger vormgeven. Ter ondersteuning van de consulenten wordt in veel gemeenten voorzien in een backoffice voor de administratieve afhandeling van de zorgondersteuning die consulenten aan burgers aanbieden. Deze backoffice moet het mede mogelijk maken dat de consulenten in de wijk zich kunnen focussen op cliënten.

Contractvorm uitvoerend (extern) personeel
De meest gekozen vorm voor zowel consulenten vanuit de gemeente als vanuit zorgorganisaties die in de teams deelnemen, is detachering. Een (gemeentelijk) consulent is gedetacheerd bij het team.

Detachering extern personeel in wijkteam onder regie gemeente
'Ze zitten in het wijkteam vanuit een externe organisatie en dat doe je om de externe partij binnen te halen. Je wilt ze dus niet per se zelf in dienst hebben. Anderzijds wil je als gemeente deze mensen wel zelf aansturen en daarom lijkt detachering de beste vorm.'
Beleidsmedewerker HRM, kleinere gemeente

De gemeenten die wij hebben gesproken, kiezen ervoor om de uitvoering uit te besteden of via een detachering in te zetten. Er zijn echter ook gemeenten die mensen van bijvoorbeeld jeugdzorg opnemen in de gemeentelijke organisatie. Die halen de professionals dus in huis.

Integraliteit in sociale wijkteams
Gemeenten hebben ook verschillende keuzes gemaakt wat betreft de integraliteit van de drie pijlers en het organiseren van de sociale wijkteams. Worden de drie pijlers tezamen genomen, alle drie apart, Jeugd en Zorg wel samen en Participatie apart, of juist Zorg en Participatie samen en Jeugd apart? Iedere gemeente maakte daar een eigen keuze in. Deze keuze lijkt los te staan van de grootte van een gemeente, of de mate van samenwerking met andere gemeenten. Op de mate van integraliteit is hiervoor dieper ingegaan.

Personeelsbehoefte

Nieuwe taken, uitgevoerd in een aangepaste organisatiestructuur, betekenen voor gemeenten niet alleen een behoefte aan meer personeel, maar ook een behoefte aan personeel met nieuwe kwalificaties.
Er werden in de interviews verschillende redenen genoemd om extra personeel in te zetten:

- Te weinig mankracht (deels tijdelijk) (dit geldt voor alle gemeenten).
- Gemis aan specifieke/specialistische kennis.

[8] Zie ook: Andersson Elffers Felix, 2015, p.16.

- Hogere opleiding nodig met de nieuwe/complexere vragen (zie ook paragraaf 2.2). Doordat er moeilijkere/complexere vragen op de gemeenten af komen, moet hoger geschoold personeel de ondersteuningsoplossing vinden, zeker wanneer er een deel van de uitvoering bij de gemeente blijft liggen.

‘We hebben de kwaliteit van de balie opgekrikt naar hbo-niveau, want dat maakt de balie flexibeler/generalistischer.’
Projectleider participatiewet, grotere gemeente

Hbo en mbo
‘Het gaat in de gebiedsteams en in de backoffice om dezelfde competenties, maar er is een onderscheid gemaakt in niveau. De medewerkers in de backoffice hebben mbo-niveau. De mensen die vanuit de gebiedsteams de vraagverhelderingsgesprekken voeren, zijn hbo-geschoold.’
Consulent gemeente in gebiedsteam Horst aan de Maas

Alle gemeenten wilden op 1 januari ‘de deur open kunnen doen’ voor zorgbehoevende burgers. Extra personeel bleek daarvoor noodzakelijk. Wanneer deze extra inzet uiteindelijk toch niet nodig blijkt, kan altijd weer omlaag geschaald worden (vandaar de tijdelijke inzet). Gemeenten geven dan ook aan 2015 als proef- en ontwikkeljaar te zien. Sommige gemeenten kiezen er om die reden voor in 2015 met tijdelijke contracten te werken. In een bepaalde gemeente zijn de leden in de teams bijvoorbeeld tijdelijk geplaatst.

De meeste gemeenten gaven aan extra personeel in te zetten om de decentralisaties door te voeren. Dit gebeurt (of gebeurde) veelal door creatie van tijdelijke functies, met als doel om de organisatie te helpen veranderen. In sommige gevallen betekende dit dat zittend personeel een nieuwe tijdelijke functie krijgt (een kwartiermaker bijvoorbeeld), in andere gevallen is er tijdelijk personeel van buitenaf ingehuurd. De uiteindelijke personele organisatie lag in de meeste gemeenten nog niet vast tijdens de telefonische interviews (tot in oktober 2014). De structurele vormgeving loopt vaak parallel aan de tijdelijke invulling van de organisatie.
Hoe ver gemeenten zijn in de ontwikkeling van de structurele invulling, verschilt sterk en het ligt volgens respondenten in de lijn van de verwachting dat de organisatie in de komende tijd nog wel aanpassingen zal behoeven, aangezien de invoering van de decentralisaties zich ook over langere tijd uitstrekt.
Wel lijken alle gemeenten het uitgangspunt te hanteren dat de structurele bezetting zo veel mogelijk met eigen personeel wordt vormgegeven. Wanneer er nieuwe of extra functies bij komen, zoekt men eerst intern (wat soms ook bij samenwerkende gemeenten betekent), daarna pas extern.

Tijdelijke inhuur werd ook vaak ingezet om snel belangrijke expertise te hebben om de transitie door te kunnen voeren. Deze 'experts' hoeven namelijk niet getraind te worden en kunnen direct ingezet worden. Zij kunnen daarnaast met hun expertise het zittend personeel structureel voorbereiden op nieuwe taken.

'Op consulentenniveau moet er opgeschaald worden. (…) Wij doen dat heel pragmatisch door te starten met de mensen die we hebben plus een tijdelijke aanvulling, waarvan je weet dat die het werk direct kunnen uitvoeren [zonder scholing]. In het meer structurele traject kan het gemeentepersoneel vanuit alle diensten reageren op een functie binnen het sociaal domein.'
Programmamanager Bunnik

'Dan hoeven we geen hele reorganisatie door te voeren.'
Wethouder, kleine gemeente

Naast de personeelsbehoefte voor het doorvoeren van de organisatie-*verandering*, gaf iedere gemeente aan meer fte's nodig te hebben voor de *uitvoering* van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Er wordt daarom in de onderzochte gemeenten al met al niet op de omvang van personeel bezuinigd.
Hoewel gemeenten aangaven in principe met het zittende personeel de nieuwe taken zo veel mogelijk op te gaan pakken, betekent dit niet dat er voor iedereen een passende functie beschikbaar is. Dit kwam echter volgens respondenten weinig voor. Slechts in een enkel geval was er sprake van boventallig personeel, of werd personeel naar een andere gemeentelijke dienst verplaatst.
Er wordt dus niet bezuinigd op personeel in het Sociaal Domein, maar het zittend personeel krijgt soms wel een andere functie of takenpakket. Er is eerder sprake van verschuiving van personeel dan van uitstroom.

'Je hebt vooral ander personeel nodig, met andere competenties, niet per se méér personeel. Medewerkers die meer dan vroeger in staat zijn om goed regie te voeren op een onderwerp, die goed in staat zijn om contracten te kunnen managen, die goed in staat zijn om prestatieafspraken met anderen te maken. Medewerkers die goed in staat zijn om te monitoren wat de maatschappelijke effecten zijn van de decentralisaties.'
Gemeentesecretaris, middelgrote gemeente

Wanneer er sprake was van uitbreiding of inkrimping van het aantal fte's, verschilde het per gemeente voor welke posities men dat nodig achtte:

- Leidinggevenden: een aantal gemeenten gaf expliciet aan meer leidinggevenden nodig te hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer gemeenten nieuwe afdelingen creëren of de sociale wijkteams zelf willen

gaan aansturen. Eén gemeente heeft bijvoorbeeld voor verschillende onderdelen drie nieuwe managers aangesteld.
Een minderheid van gemeenten geeft juist aan managementlagen er tussenuit te halen. *"Er zijn eigenlijk te veel leidinggevenden"* (hoofd afdeling Dienstverlening, kleine gemeente). De functie van leidinggevende wordt soms ook minder nodig geacht doordat er een sterke tendens is richting zelfsturing en er veel eigen beslisruimte is voor de uitvoerende professionals. In een bepaalde gemeente willen ze bijvoorbeeld gaan werken met uiteindelijk zelfsturende teams, waardoor een managementlaag wegvalt.

- Specialisten: sommige gemeenten kiezen ervoor om specialistische kennis in huis te halen (bijvoorbeeld iemand die jarenlang in de jeugdzorg actief is geweest), om daarmee de juiste keuzes voor de transitie te kunnen maken. In sommige gevallen wordt een specialist tijdelijk in dienst genomen om de transitie door te voeren, in andere gevallen wordt een specialist expliciet in huis gehaald, om te zorgen dat de belangrijkste kennis intern zit (en blijft).
- Consulenten: wanneer gemeenten zelf een loket hebben en houden, of consulenten aan het wijkteam leveren, bleken extra consulenten nodig te zijn. Er komen meer zorgvragen en nieuwe doelgroepen op de gemeenten af, dat moet opgevangen kunnen worden. Nieuwe consulenten zijn doorgaans hoger opgeleid. Er is meerdere keren genoemd dat gemeenten meer hbo-geschoolde consulenten in dienst nemen (waar dat voorheen ook vaak functies op mbo-niveau betrof).
- Backofficefuncties:
  - Financiën: door de decentralisaties komt er een enorm bedrag naar de gemeenten en sommigen zagen zich genoodzaakt daar extra personeel met kennis van financiën op in te zetten.
  - Inkoop: gemeenten moeten nu veel meer zorg en producten inkopen en contracten afsluiten, sommigen moesten daar extra personeel voor aannemen.
  - Administratie: er moeten meer beschikkingen van zorg- en ondersteuningsvragen van burgers afgegeven en administratief afgehandeld worden. Er werd vaker genoemd dat hier extra personeel voor nodig is, maar veel consulenten die het moeilijkere uitvoeringsniveau niet aankunnen, worden verschoven richting de backoffice.
- Beleidsmedewerkers: over het meer of minder inzetten van beleidsmedewerkers wisselde de mening van gemeenten sterk. Om de nieuwe taken te organiseren, moesten er de afgelopen periode veel beleidsstukken geschreven worden. Sommige gemeenten gaven aan daar extra uren of personeel voor nodig te hebben (vaak tijdelijk). Andere gemeenten gaven echter aan dat ze de organisatie van de zorgondersteuning minder in regels vastgelegd wilden hebben met een dikke beleidsnota, waardoor er juist minder tijd naar het beleidsproces ging. Dit heeft ook te maken met de eerder genoemde accentverschuiving van beleid naar uitvoering.
- Programmamanagers/kwartiermakers: een aantal gemeenten zetten deze functie(s) speciaal in om de nieuwe organisatie structureel in te richten. Het gaat vaak om tijdelijke functies. Het zijn vaak nieuw gecreëerde functies.

Het doorvoeren van een transitie kost veel tijd; interne medewerkers kunnen dat daarom vaak niet naast het reguliere werk doen.

2.3 Consequenties voor het personeel van gemeenten

De decentralisaties betekenen voor gemeenten nieuwe taken en een andere manier van werken. Dit leidt tot veranderingen in de organisatiestructuur (zie 2.2) en tot veranderingen in wat van het gemeentepersoneel wordt verwacht. Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste gevolgen van de organisatie-veranderingen voor het gemeentepersoneel. We beschrijven een aantal gevolgen voor het personeelsbestand als geheel en gaan vervolgens voor een aantal functies nader in op de kwaliteiten die van de medewerkers in de nieuwe situatie worden verwacht. We zullen achtereenvolgens ingaan op functies waarin contact met burgers centraal staat, managementfuncties en backoffice- en staffuncties.

Recapitulerend**: kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen**

- De geïnterviewde gemeenten verwachten geen grote veranderingen in de omvang van het gemeentepersoneel in het sociale domein.[9] De meeste respondenten verwachten geen gedwongen uitstroom. Een deel van hen verwacht een uitbreiding met enkele medewerkers.
- Van gemeentepersoneel in het sociale domein worden wel andere kwaliteiten verwacht. Het gaat bij andere kwaliteiten met name om drie zaken: kennis, vaardigheden en de visie van waaruit wordt gewerkt.[10] Bij kennis gaat het bijvoorbeeld om kennis van de nieuwe wetgeving. Bij vaardigheden gaat het bijvoorbeeld om gespreksvaardigheden voor het contact met burgers. Met betrekking tot de nieuwe visie van waaruit wordt gewerkt, spreekt één van de respondenten van de ‘filosofie tussen de oren’. Het gaat hierbij met name om het werken vanuit de gedachte dat de burger en zijn directe omgeving meer zelf moeten oplossen, minder aanspraak kunnen maken op overheidsvoorzieningen en meer ‘in hun eigen kracht’ moeten worden gezet.

Concrete gevolgen voor medewerkers

Wat merken de medewerkers in het Sociale Domein concreet van de organisatieveranderingen en van de veranderingen in kwaliteiten die van hen worden verwacht? Bijna alle medewerkers in het Sociale Domein krijgen zelf

[9] Medewerkers van de gebiedsteams die in dienst zijn van andere organisaties dan de gemeente, worden hier niet meegeteld.

[10] We hanteren hier een onderscheid tussen drie soorten kwalificaties (Groeneveld, Steijn en Van der Voet, 2013: p.125):
1. ascriptieve: de persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, et cetera);
2. technische-instrumentele: kennis en vaardigheden;
3. sociaal-normatieve: flexibiliteit, creativiteit, ondernemerschap, et cetera.

Kennis en vaardigheden kunnen worden ingedeeld in de tweede categorie. De visie van waaruit wordt gewerkt, zou in de derde categorie kunnen worden ingedeeld.

of in hun directe werkomgeving te maken met nieuwe afdelingen, nieuwe functieprofielen en nieuwe werkwijzen. Dit heeft voor een deel van hen tot gevolg dat ze van afdeling en/of functie veranderen. Dit betekent dat ze een selectieprocedure doorlopen, bijvoorbeeld in de vorm van een (extern) assessment en een selectiegesprek met een leidinggevende. Daarnaast wordt van een deel van de medewerkers verwacht dat zij specifieke trainingen volgen om aan de nieuwe eisen te kunnen voldoen.

Onderstaand beschrijven we per functie wat de belangrijkste nieuwe kwaliteiten zijn die van de medewerkers worden verwacht om deze taken te kunnen uitvoeren. In paragraaf 2.4 zullen we vervolgens nader ingaan op de HRM-instrumenten die de gemeenten voor hun medewerkers inzetten om te zorgen dat de medewerkers over de benodigde kwaliteiten beschikken.

Medewerkers met contact met burgers

- De geïnterviewden bij de gemeenten denken bij de nieuw benodigde kennis en vaardigheden voor de gemeente in de eerste plaats aan consulenten. Het gaat hierbij in het bijzonder om de consulenten in nieuw op te zetten wijkteams, maar het gaat ook om consulenten die elders in de organisatie blijven of gaan werken, zoals bij een klantenbalie in het gemeentehuis.
- De reden waarom de gemeenten de nadruk leggen op de kwaliteiten van de consulenten (in het wijkteam), is dat in het werk van deze consulenten de beoogde nieuwe relatie van de gemeente met de burger en van de gemeente met de zorgpartners het meest concreet wordt. De consulenten moeten er via een integraal ‘keukentafelgesprek’ voor gaan zorgen dat burgers en hun netwerk zo veel mogelijk zelf doen, dat burgers hierbij in hun eigen kracht worden gezet en dat de overheid alleen voorzieningen verschaft als het echt niet anders kan. De consulenten moeten hiermee een einde maken aan een situatie waarin veel nadruk lag op het beoordelen of een burger formeel recht had op een bepaalde uitkering of voorziening, omdat de burger aan de formele eisen daarvoor voldeed.
- Wat zijn de belangrijkste kennis en vaardigheden die de gemeenten hierbij in de nieuwe situatie van hun consulenten verwachten?
  Qua kennis noemen de respondenten ten eerste kennis hebben van de bij de decentralisaties relevante wet- en regelgeving. Ten tweede doelt men op kennis van specifieke doelgroepen, zoals lichtverstandelijk gehandicapten en autisten. Ten derde noemen respondenten het zicht hebben op alle soorten dienstverlening die aan burgers kunnen worden aangeboden en waar gemeenteambtenaren in zijn algemeenheid nog niet bekend mee waren. Qua vaardigheden noemen respondenten met name gesprekstechnieken, breed kunnen kijken naar problemen achter de vraag van de burger, oplossingsgericht denken, de capaciteit om burgers in hun kracht te kunnen zetten en kunnen werken als generalist. Een generalist moet in beginsel iedere burger te woord te kunnen staan, ongeacht de achterliggende problematiek bij deze burger.

Verder is een aantal vaardigheden door één of enkele respondenten genoemd, bijvoorbeeld flexibel en creatief denken en goed kunnen uitleggen waarom je een vraag van een burger op een bepaalde manier hebt beantwoord.

‘Bejegening is [voor een moeilijke of gevoelige zorgvraag] heel belangrijk. Je moet verbinding maken wanneer de klant naar je toe komt. Je moet je inspanning laten zien naar de burger, dat jij de verbinding weet te leggen met de juiste partijen. Je moet niet standaard verwijzen, maar samenwerken met de partijen. Daar zit het in.’
Respondent groepsgesprek Katwijk

Grootste gevolgen voor consulenten
‘De gevolgen zijn het grootst voor de mensen helemaal aan de voorkant, de mensen die contact hebben met cliënten. Daar ligt de grootste opgave voor de gemeente: weten wat er speelt bij de cliënt en zorgen dat je voorzieningen op maat aanbiedt.’
Telefonisch interview Wethouder

Managers en wethouders

- Voor managers noemen respondenten een aantal vaardigheden waar managers in de nieuwe situatie over moeten beschikken (zie tekstbox). Men noemt voor managers, in tegenstelling tot voor consulenten, geen specifieke kennis waarover zij moeten beschikken.
  Wat betreft de vaardigheden voor managers komt uit de interviews met name informatie naar voren over teamleiders. De genoemde vaardigheden voor de teamleiders zijn een afgeleide van wat het nieuwe type consulent wordt verondersteld aan aansturing nodig te hebben. Van de teamleider wordt verwacht dat hij een meer coachende en/of meer dienende rol vervult. Dit betekent (meer) ruimte geven aan de consulenten in het team om beslissingen te kunnen nemen over de dienstverlening aan een individuele burger. Het brengt volgens enkele respondenten ook met zich mee dat teamleiders anders om moeten gaan met fouten van consulenten. Ze moeten zowel applaudisseren voor het uitsteken van de nek als scherp blijven op fouten.

Ruimte geven aan professional
‘We moeten oppassen dat we ons als bestuurders niet gaan bemoeien met de uitvoerders. We willen ruimte geven en er niet te veel bovenop zitten. Dat is spannend, want de bureaucratie is het veiligheidsnest voor de bestuurder: als alle lijstjes zijn ingevuld, lijk je aan je verplichtingen te hebben voldaan. We moeten echter gaan loslaten, vertrouwen op de professionals en accepteren dat we achter iemand moeten gaan staan als er fouten worden gemaakt.’
Wethouder Zaanstad

‘De competenties van uitvoerders vereisen een bepaalde vrijheid van handelen. Dat vraagt ook van managers een nieuwe rol: het hebben van vertrouwen is van belang.’
Respondent groepsgesprek Katwijk

- Kwartiermakers vormen een specifieke, tijdelijke, managementfunctie waar meerdere gemeenten gebruik van maken. Het gaat om een tijdelijke functie voor bijvoorbeeld het neerzetten van de Afdeling Sociaal Domein. Respondenten noemen voor kwartiermakers onder meer de vaardigheid om medewerkers te selecteren voor nieuwe functies en de vaardigheid om effectief te kunnen omgaan met voorlopers, meelopers en achterblijvers. Uit de interviews komen zowel voorbeelden van interne als van (tijdelijk) ingehuurde externe kwartiermakers naar voren. In enkele gevallen is de kwartiermaker ook beoogd afdelingsmanager.
- Voor wethouders wijzen respondenten op het goed kunnen onderhouden van contacten met (bestuurders van) externe samenwerkingsorganisaties en op het kunnen omgaan met ontevredenheid in de maatschappij (en gemeenteraad) naar aanleiding van gemaakte fouten in de dienstverlening.

Drie kwartiermakers
‘Het kwartiermaken is een organisatorische taak waarbij een structurele organisatie neergezet wordt. We hebben drie kwartiermakers. Kwartiermaker A heeft als taak het creëren van de afdeling Sociaal Domein. Kwartiermaker B zet een sociaal team op en kwartiermaker C zal de loketfunctie neerzetten.’
Hoofd afdeling Dienstverlening, kleine gemeente

‘Uiteindelijk zijn we met een hele organisatieverandering bezig. Dat gaat veel meer over verandermanagement en leiderschap en hoe je dat vormgeeft. Ik denk dat de rol van het management heel cruciaal is. Leidinggeven aan zo’n verandering vraagt bepaalde competenties, het is belangrijk te bedenken welke manager de beweging gaat trekken.’
Programmamanager Bunnik

Backoffice, Beleid, HR en Inkoop
Uit de inventariserende interviews komt slechts beperkte informatie naar voren over de nieuw benodigde vaardigheden en kennis in de backoffice, op beleidsafdelingen en op de afdelingen HR en Inkoop. Bovendien bestaan er grote verschillen in de mate waarin er volgens respondenten sprake is van veranderingen op deze afdelingen. Volgens sommige respondenten verandert er voor beleidsmedewerkers bijvoorbeeld bijna niets, terwijl er volgens anderen juist veel voor hen verandert.[11]

[11] Op basis van de soms korte telefonische interviews kunnen we dit niet nader verklaren.

Backoffice
De backoffice dient ter ondersteuning van de consulenten. In de backoffice worden bijvoorbeeld beschikkingen opgesteld en verstuurd. Meerdere respondenten wijzen erop dat medewerkers in de backoffice lager gekwalificeerd hoeven zijn dan consulenten die direct contact hebben met burgers.[12]

Beleidsmedewerkers Zorg, Jeugd en W&I
Zoals in de inleiding hierboven aangegeven, lopen de oordelen van de respondenten over de veranderingen in gevraagde kwaliteiten voor beleidsmedewerkers uiteen. Meerdere respondenten wijzen erop dat van beleidsmedewerkers in de nieuwe situatie wordt verwacht dat zij intensief kunnen samenwerken met de uitvoering in plaats van beleid uitrollen dat zij zelf hebben geformuleerd. Enkele respondenten geven aan dat beleidsmedewerkers minder gespecialiseerd en breder inzetbaar moeten zijn en dat zij meer integraal moeten kunnen denken.

Inkoop en HRM
Ook voor deze groep functies lijken respondenten van mening te verschillen over de impact van de organisatieveranderingen op de benodigde vaardigheden. Enerzijds wordt erop gewezen dat er weliswaar op een nieuw terrein zaken moeten worden ingekocht, maar dat het toch inkoop blijft. Anderzijds wees een andere respondent er juist op dat de inkoop van een deel van de diensten in het maatschappelijk domein voor gemeenten nieuw is en nieuwe expertise vraagt. Een enkele respondent geeft aan dat voor het eerst regionaal wordt ingekocht en dat dat nieuwe expertise vraagt.
Met betrekking tot HR-functies gaf één van de respondenten aan dat organisatieveranderingen en het vanuit HR begeleiden daarvan een reguliere taak is van HR en dus geen nieuwe kwaliteiten vereist. Eén respondent wijst er expliciet op dat HRM in de toekomst in gemeenten op directieniveau vertegenwoordigd zou moeten zijn. Volgens hem zullen houding en gedrag van personeel voor gemeenten minstens zo belangrijk blijken te zijn als financiën, met name omdat gemeenten in een steeds weer veranderende context zullen moeten opereren.

Overige functies
Uit de interviews komt slechts beperkte informatie naar voren over enkele overige functies. Onze informatie is op dit punt fragmentarisch, maar we signaleren met name dat gewezen wordt op capaciteitseffecten vanwege een toename van werkzaamheden. De afdeling Financiën & Control krijgt te maken met een veel groter budget. Ook verwacht men een mogelijke toename van werkzaamheden voor de afdeling Bezwaar en Beroep. Een groter aantal burgers zal een bij de gemeente aangevraagde voorziening uiteindelijk niet krijgen en dat zou kunnen leiden tot meer klachten van burgers.

[12] Dit geldt niet voor alle medewerkers van de backoffice.

Interessant is dat door een respondent het groeiend belang voorzien wordt van relatiemanagers die de vaardigheid hebben om in het maatschappelijke krachtenveld de gemeente te kunnen vertegenwoordigen.

2.4 De rol van HRM

De veranderende personele organisatie (paragraaf 2.2) en de daaraan gekoppelde gevolgen voor het personeel (paragraaf 2.3), maken dat gemeenten verschillende HRM-activiteiten inzetten om de veranderingen succesvol door te voeren. Daaraan liggen doorgaans geen uitgewerkte HR-visies of -strategieën ten grondslag. Het HR-beleid volgt de gekozen werkwijze met betrekking tot het uitvoeren van de decentralisaties. Leidraad daarbij is voor alle gemeenten in het onderzoek dat geschikt personeel (met de juiste kwaliteiten of competenties) op de best passende plek terechtkomt binnen de organisatie. Hieronder bespreken we welke rol HRM gespeeld heeft, en nog speelt, om de organisatie en medewerkers voor te bereiden op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden.

Een groot deel van HRM-gerelateerde activiteiten en instrumenten zijn reeds (indirect) besproken in paragrafen 2.2 en 2.3. In deze paragraaf bespreken we de door gemeenten meest ingezette activiteiten en instrumenten, gericht op de door te voeren veranderingen aan de hand van de HR-cyclus. Binnen deze cyclus worden doorgaans vier componenten onderscheiden: werving en selectie, motivatie van werknemers door de juiste arbeidsvoorwaarden, training en ontwikkeling van werknemers en beoordeling.[13] Op deze manier is het mogelijk een beeld te schetsen van de focus binnen het gemeentelijk HR-beleid in het kader van de decentralisaties.

Werving en selectie
Iedere gemeente brengt in kaart welke functies er (per afdeling) nodig zijn en welke taakomschrijvingen en competenties daarbij horen. De ene gemeente doet dit uitgebreider, specifieker en concreter dan de andere gemeente.
Ten tijde van de inventariserende interviews had vrijwel geen van de gemeenten al precies duidelijk welke personen op welke plekken moesten komen. Sommige gemeenten waren al wel bezig met de werving en selectie van personeel (eerst intern, daarna extern). In de casusgemeenten Horst aan de Maas en Zaanstad is sprake van een gestructureerde aanpak voor het aantrekken van medewerkers die beschikken over de juiste kwaliteiten om de gedecentraliseerde taken succesvol op te pakken. Andere gemeenten zaten nog in de fase van het opstellen van functieprofielen en moesten nog bepalen wat er precies aan personeel nodig is voor welke taak.

[13] Steijn, B., B. Kuipers en M. de Witte (2013). *Human resource management in een publieke context*. In: B. Steijn & S. Groeneveld (red.): Strategisch HRM in de publieke sector, p. 5-6.

Vooraf bepalen competenties en benodigde begeleiding
‘Sommige gemeenten gaan gewoon ondervinden of medewerkers geschikt zijn voor de nieuwe rol of niet. Wij hebben daarentegen aan de voorkant geprobeerd te bekijken wat nodig is aan mensen en competenties en vervolgens hebben we mensen daarbij begeleid.’
Beleidsmedewerker HRM Horst aan de Maas

Uit de interviews blijkt dat de meeste gemeenten niet kunnen en/of willen werken met een ‘blauwdruk’ van de toekomstige personele organisatie. Er zijn functiebeschrijvingen, taakomschrijvingen, kwalificatie-eisen, et cetera beschreven, maar die zijn bewust niet dichtgetimmerd en nog aan te passen. Wanneer personeel (tijdelijk) geplaatst is, wordt er vanuit de praktijkervaring bijgestuurd en aangepast wanneer blijkt dat bijvoorbeeld bepaalde taakomschrijvingen of competenties niet passend zijn. Men is van mening dat de decentralisaties een transformatie binnen de gemeentelijke organisatie vereisen. Deze transformatie kan niet in een keer staan en is aan ontwikkeling en aanpassing onderhevig. Het effect hiervan is dat er in veel gemeenten (nog) geen samenhangend beleid is ten aanzien van ontwikkeling en opleiding van personeel (zie hierna).

Selectie onder eigen personeel
Gemeenten gaven aan niet te zullen bezuinigen op de omvang van het personeel. Het blijkt belangrijker om te zorgen dat het zittend personeel de goede plek binnen de (nieuwe) organisatiestructuur krijgt. Er is in gemeenteland daarom voornamelijk sprake van verschuiving van personeel, in plaats van gedwongen verloop van personeel. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat gedwongen verloop ook niet past binnen de overheidscultuur en het juridisch ingewikkeld en duur is.
Selecteren onder eigen personeel moet in goede banen worden geleid en omdat men, zoals hiervoor aangegeven, onder andere nog niet goed weet hoe straks de feitelijke personeelsbehoefte zal zijn, vereist dat planning. In veel gemeenten is hier nog niet genoeg tijd voor geweest en is de selectie tijdelijk of nog niet volledig afgerond.
De manier waarop gemeenten eigen personeel op de in kaart gebrachte functies plaatsen, blijkt te verschillen tussen gemeenten:

- Het personeel krijgt de mogelijkheid een voorkeur voor bepaalde functies aan te geven, waarna er (vaak in combinatie met een gesprek met P&O / afdelingshoofd) wordt bepaald of iemand geschikt is voor die functie en wel of niet geplaatst kan worden.
- Personeel kan opteren of solliciteren voor de nieuw gecreëerde functies (inclusief cv en motivatiebrief), waarna sollicitatiegesprekken volgen en besloten wordt wie waar te plaatsen.
- De gemeente zet een assessment in om te bepalen wat de kwaliteiten en mogelijkheden van het personeel zijn. In die assessments kan ook gekeken worden in hoeverre personeel *matcht* met de opgestelde functieprofielen en bijbehorende kwaliteiten.

- Er zijn echter ook enkele gemeenten waar wordt aangegeven dat er niet zo veel verandert voor het zittend personeel. Taken en werkzaamheden veranderen volgens respondenten nauwelijks, doordat de grootste verandering voornamelijk extern plaatsvindt (zie 2.3). Wanneer er bijvoorbeeld een nieuwe afdeling gecreëerd is, met daarbinnen functies die vergelijkbaar zijn met de oude situatie, wordt het personeel geplaatst in de meest overeenkomende functie als voorheen, zonder dat daar een selectie aan vooraf gaat.

Werving nieuw personeel

Wanneer bekend is welke, in het kader van de decentralisatietaken, noodzakelijke kennis en kwaliteiten de zittende medewerkers van een gemeente in huis hebben en in hoeverre intern personeel tijdig bijgeschoold kan worden, wordt bekeken wat er nog aan expertise en kwaliteiten mist. Een tekort aan expertise werd bijvoorbeeld genoemd voor jeugdzorg-gerelateerde taken, of voor projectleiders/kwartiermakers die de nieuwe organisatie moeten inrichten. Alle gemeenten gaven daarnaast aan dat er een tekort aan capaciteit is (voornamelijk wat betreft consulenten en ondersteunende functies als administratie en inkoop). Om beide redenen werd en wordt er in iedere gemeente nieuw personeel geworven, al dan niet tijdelijk. In paragraaf 2.3 zijn de diverse functies benoemd waarvoor gemeenten nieuw personeel aantrokken.
Veel gemeenten werken, zoals eerder aangegeven, met de tijdelijke inzet van personeel om de transitie door te voeren, zonder dat personeel eerst geschoold moet worden. Extern personeel dat tijdelijk werd of wordt ingezet, heeft een tijdelijk contract gekregen. Wanneer uiteindelijk blijkt dat er toch te veel nieuw personeel geworven is, kan dit door middel van het niet verlengen van de tijdelijke contracten teruggedraaid worden.

Selectie medewerkers in sociale wijkteams

De geïnterviewde gemeenten gaan alle voor het eerst met sociale teams werken (zij het dat sommige gemeenten al in voorgaande jaren gestart zijn met het proefdraaien met zo'n team). Deze medewerkers uit de teams gaan volgens verschillende respondenten het gezicht van de gemeente vertegenwoordigen – burgers melden zich bij de teams, of worden door medewerkers van de teams ondersteund. Veel medewerkers uit de teams moeten zorg- en ondersteuningsvragen van voor hen nieuwe doelgroepen gaan behandelen.[14] Deze vragen kunnen daardoor voor de teamleden, zeker wanneer ze een integrale benadering van de ondersteuningsbehoefte hanteren, complexer zijn dan voorheen (een consulent die zich voorheen alleen bezighield met minimabeleid, moet nu ook kijken of er bijvoorbeeld psychische problemen zijn). Daarbij moeten ze bovendien de burger meer in zijn kracht zetten. Om deze redenen gaven meerdere gemeenten aan voor met name de sociale teams een zware selectie te hebben (gehad). Het beste personeel moet volgens hen in die teams zitten.

[14] Voor een beschrijving van kenmerken van deze nieuwe doelgroepen zie: Andersson Elffers Felix, 2015, p.18-20.

‘Voor de problematiek die we gaan krijgen, hebben we een heleboel niet in huis. Dat probeer je bijvoorbeeld te borgen in het Sociaal Team. Je moet daarin als kleine gemeente slimme keuzes maken, we hebben geen blik met mensen die overal wat van weten, dat we open kunnen trekken.’
Programmamanager Bunnik

Teamleden van de sociale wijkteams zijn veelal afkomstig (via detachering) uit externe zorgorganisaties. Het verschilt per gemeente in hoeverre deze zich bemoeit met de vereiste kwalificaties van de leden van een team en hoe de leden geselecteerd worden. De ene gemeente selecteert de leden zelf, de andere gemeente geeft dat uit handen aan de organisatie(s) die de teams gaan coördineren.

Belang van selectie
‘Omdat je je medewerkers bij de mensen buiten laat beslissen welke zorg geleverd gaat worden, is het belangrijk dat daar de beste medewerkers zitten. Je gunt het al je medewerkers om dat werk te doen, maar je moet ook heel kritisch zijn en bepalen of ze het kunnen. Ze zijn het gezicht van de gemeente en beslissen over de besteding van een groot budget. Op die plekken doorgaan met personeel dat je hebt zou weleens desastreuze gevolgen kunnen hebben. We hebben daarom de besten geselecteerd onder onze eigen medewerkers en enkele nieuwe consulenten in dienst genomen.’
Wethouder Horst aan de Maas

Training en ontwikkeling van werknemers
Naast het duidelijk hebben welke functies, taken en kwalificaties er in de nieuwe organisatie nodig zijn, moeten gemeenten zorgen dat het personeel ook voldoet aan de juiste kennis en kwalificaties voor die taken en functies. Daarbij gaat het met name om de technische-instrumentele (kennis en vaardigheden) en sociaal-normatieve (flexibiliteit, creativiteit, ondernemer-schap, et cetera). Competenties kunnen met de technisch-instrumentele en sociaal-normatieve kwalificaties overlappen (zie voetnoot 10).
Gemeenten gaven aan verschillende activiteiten/instrumenten in te zetten om te zorgen dat het personeel aansluit bij de nieuwe taken en kennis, om aan bovenstaande kwalificaties te voldoen.

Scholing/training
Een aantal gemeenten traint (delen van) het personeel om ze de juiste kennis en kwalificaties bij te brengen voor de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Gemeenten maken onderscheid tussen een specialistische/inhoudelijke training – bijvoorbeeld gespreksvaardigheidstraining voor consulenten – en een algemener trainingsprogramma dat voor de gehele gemeentelijke organisatie geldt, bijvoorbeeld training gericht op houding, werkcultuur of algemene competenties.
Niet iedere gemeente zet specifieke/inhoudelijke scholing in om het betrokken personeel voor te bereiden. Dit is deels vanwege tijdgebrek bij verschillende

gemeenten, maar sommige gemeenten schatten in dat er voor hun personeel gewoon niet heel veel verandert, waardoor scholing niet nodig is.
Bij de gemeenten waar wel specifieke opleiding wordt ingezet, zijn sommige gemeenten al bezig met het trainen van personeel, maar zijn andere gemeenten nog niet zover, omdat zij dit pas willen doen wanneer duidelijk is wat de definitieve personele indeling gaat worden. Wel zijn er in sommige gevallen dan al algemene cursussen gegeven (bijvoorbeeld om de werkhouding te sturen van aanbodgericht naar meer vraaggericht handelen).

Leren door te doen
'Onze aanpak is geen volgtijdelijk proces geweest. Het opleidingstraject is reeds gestart toen we nog niet wisten wie welke functie zou krijgen. Een aantal mensen is opgeleid, terwijl ze uiteindelijk niet op de plek waarvoor ze werden opgeleid terecht zijn gekomen. Dat hoort erbij. We zijn niet pas gestart met dingen doen toen we het helemaal wisten. De opleiding is zelf ook aan ontwikkeling onderhevig geweest.'
Directeur sociale pijler Zaanstad

De opleiding die tot nu toe ontwikkeld of reeds ingezet is door gemeenten, was vanwege de hoge tijdsdruk voornamelijk gericht op de frontofficemedewerkers. Veelal zijn dit de medewerkers in de sociale teams (en in sommige gevallen medewerkers van een loket in het gemeentehuis). De teams kunnen bestaan uit consulenten van zowel de gemeente als van externe zorgorganisaties, of ze bestaan alleen uit consulenten van externe zorgorganisaties – al dan niet met een gemeentelijk coördinator. Wanneer een gemeente opleiding inzet voor deze frontofficemedewerkers, is er de keuze om alle leden van een team op te leiden, of alleen de gemeentelijk medewerkers in die teams. Er is door verschillende gemeenten aangegeven dat alle teamleden, dus ook de ingehuurde of door samenwerkingspartners gedetacheerde, opgeleid werden vanuit de gemeente, zodat iedereen volgens dezelfde werkwijze gaat handelen.
Methoden en instrumenten worden in sommige gemeenten in combinatie met elkaar ingezet. Sommige gemeenten hebben hun consulenten bijvoorbeeld laten deelnemen aan een combinatie van trainingen, intervisie en/of coaching die is gericht op de nieuwe werkwijze. Daarnaast zijn er gemeenten waar meer ad hoc wordt besloten over opleidingen en andere vormen van ondersteuning, zoals de casusgemeente Bunnik, waar ervoor is gekozen om opleiding op individuele basis in te zetten, wanneer nodig.

Opleiding op individuele basis
'Het hangt af van wat iemand kan en wat iemand moet gaan kunnen. Kan iemand op termijn 'x' voldoen aan de eisen die bij de functie behoren? Dat kan mits individueel gecoacht of opgeleid, of nee, dat kan niet. Daarbij moet je goed kijken naar wat de persoon kan.'
Programmamanager Sociaal Domein, Bunnik

Learning on the job
Een veel genoemde manier om personeel voor te bereiden op de nieuwe werkzaamheden is het opdoen van praktijkervaring of leren van elkaars ervaring. Een aantal gemeenten gaf aan ‘gewoon te starten’ of gestart te zijn volgens de nieuwe organisatiestructuur met de bijbehorende werkzaamheden. Wanneer personeel geselecteerd was binnen die organisatiestructuur, kon men gaan proefdraaien en/of kon men gaan leren van elkaars expertise. Beide aspecten van *learning on the job* worden hieronder kort toegelicht:

- Proefdraaien: veel gemeenten zijn in of voor 2014 begonnen met het proefdraaien volgens de nieuwe manier van werken. Door middel van pilots werd er veel ‘geoefend’ met de nieuwe manier van werken, voornamelijk wat betreft het werken met en in wijkteams. Al lerend konden gemeenten ontdekken waar knelpunten zitten, aanpassingen nodig zijn en wat er aan kennis en competenties nodig is.
  Bij proefdraaien wordt al gewerkt volgens de nieuwe wetgeving, terwijl de oude wetgeving nog van kracht is. Toch leert het zowel de medewerkers als de organisatie wat de beste manier van werken is en wat de beste samenstelling voor een team is.
  In sommige gemeenten was de definitieve samenstelling van teams al vastgesteld en was duidelijk wat de beste samenstelling van specialismen moet zijn, andere gemeenten moesten de pilots nog evalueren en definitief bepalen wat de juiste samenstelling is.
- Intervisie en coaching: veel gemeenten gaven aan dat het personeel de nieuwe taken veelal van elkaar moet leren. In sommige gemeenten is daar speciaal een interim- of verandermanager voor aangesteld. Ook in bijvoorbeeld een wijkteam zullen de experts van de verschillende specialisaties elkaar laten zien wat hun werk inhoudt, wat hun doelgroep is, wat de beste manier van gespreksvoering is, et cetera. Voornamelijk voor consulenten/ uitvoerenden werd intervisie door collega’s/specialisten vaker gezien als een nuttige manier om de vereiste kennis en vaardigheden op te doen.

Van elkaar leren
‘Direct vanaf het begin gingen we van elkaar leren, over elkaars terreinen. We mochten lekker pionieren. We hebben met elkaar bedacht hoe we er straks voor onze klanten willen zijn. Dat was soms best moeilijk. Bijvoorbeeld zwart werken. Iemand van het Maatschappelijk Werk staat daar heel anders in dan ik als schuldhulpdienstverlener. Over dat soort cases zijn we met z’n allen in gesprek gegaan om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen.
In ons team is veel discussie geweest, maar er was ook een vertrouwensband en dat geldt niet voor alle wijkteams.’
Wijkteamconsulent Zaanstad

Twee onderbelichte componenten van de HR-cyclus
We kunnen vaststellen dat twee van de vier componenten van de HR-cyclus nauwelijks of geen aandacht krijgen in het huidige HR-beleid van de gemeenten in relatie tot de decentralisaties:

a) motivatie van werknemers door middel van de juiste arbeidsvoorwaarden;[15]
b) beoordeling van werknemers.

Dit is naar onze mening niet zo vreemd, omdat ten eerste voor motivatie van werknemers door middel van goede arbeidsvoorwaarden op dit moment veelal geen ruimte is binnen de gemeente. Niet vanwege de bezuinigingen en in het kader van de decentralisaties niet, omdat de financiële ruimte als gevolg daarvan vooralsnog erg onzeker is. Beoordeling, ten tweede, hoort bij een staand HR-beleid in een stabiele organisatie. De functieprofielen, het loopbaanbeleid, de beoordelingscriteria, de beoordelingsprocedure, et cetera moeten duidelijk zijn. Dit is in de nieuwe organisatieonderdelen rond de decentralisaties meestal nog niet aan de orde.

Tot slot

Uit voorgaande komt op diverse plaatsen naar voren dat men kiest voor een proces van leren op basis van de invoering van het nieuwe beleid en de nieuwe manier van werken. Daarvan maakt men afhankelijk wat aan HR-beleid nodig is. HR-beleid is dus volgend.

Uit een enkel gesprek kwam ook het beeld naar voren dat de inzet van het HR-beleid niet alleen zal worden afgeleid uit behoeften van medewerkers, maar ook afhankelijk wordt gemaakt van de resultaten van het gedecentraliseerde beleid. Zo werd geopperd dat het presteren van wijkteams gebenchmarkt zou gaan worden en dat resultaten in termen van aantallen gesprekken met burgers, toegekende voorzieningen, aantallen bezwaarschriften, uitgaven en dergelijke gemonitord zouden gaan worden om te bepalen waar en hoe de uitvoering bijgestuurd zou moeten worden.

‘De gemeente gaat financieel meten of het lukt om de burger in de eigen kracht te zetten. De politiek-financiële taakstelling is dat het geld dat de gemeente van het Rijk voor de zorgtaken krijgt, het geld is waarmee de kwaliteit geleverd moet worden.’
Hoofd afdeling Samenleving Katwijk

‘We hebben resultaten gezien dat dit [goed ontwikkelde gebiedsteams] werkt. Het zorgt voor minder bezwaarschiften, minder toekenningen van voorzieningen, etc. Dat zijn effecten waarop we kunnen monitoren. De hele monitoring gaan we nog veel beter inrichten. Wat wil de raad weten? Het gaat om beleidssturing.’
Programmamanager Horst aan de Maas

Dit betekent dat het risico bestaat dat HR-beleid geënt zal zijn op het behalen van financiële parameters of beoogde output in plaats van op behoeften en wensen van werknemers, bereikte oplossingen of tevreden klanten. Dit kan doorwerken op de feitelijke professionele ruimte die geboden wordt en de motivatie van werknemers en op de beoordeling van hun functioneren.

[15] Dit kan zowel primaire (loon/salaris) als secundaire (bijvoorbeeld vergoeding woon-werkverkeer of studiefaciliteiten) en tertiaire (bijvoorbeeld studiereizen, sportfaciliteiten, een kerstpakket) arbeidsvoorwaarden betreffen.

3 INTEGRERENDE ANALYSE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de expertinterviews, de desk-research, de interviews met gemeenten en de casestudies (hoofdstuk 2) met elkaar in verband gebracht om de drie kernvragen uit hoofdstuk 1 te behandelen.
Daaraan voorafgaand benoemen we drie contextaspecten die van belang zijn voor de interpretatie van onze bevindingen.

De drie decentralisaties staan niet op zich
Voor alles moet benadrukt worden dat gemeentelijke organisaties zich niet alleen moeten zien aan te passen aan hun nieuwe taken en verantwoordelijk-heden in het kader van de drie grote decentralisaties (Participatiewet, Awbz en Jeugdzorg). Ook andere ontwikkelingen werken door op de arbeidsorganisatie van gemeenten. Genoemd kunnen worden: de grotere maatschappelijke dynamiek en de veranderende wensen en behoeften van burgers die nieuwe en meer flexibele vormen van dienstverlening vragen, de noodzaak van bezuinigingen, de toenemende digitalisering van dienstverlening, de invoering van het Nieuwe Werken en van 'Ambtenaar 2.0', het meer bedrijfsmatig gaan werken van overheden, de toenemende flexibilisering van de personele inzet en de transformatie van hiërarchische overheidsorganisaties naar netwerkorganisaties. Hierdoor zijn veranderingen in het HRM-bereik niet een-op-een te verbinden aan de voorbereiding op de nieuwe taken als gevolg van de drie decentralisaties. In het beleidsveld 'Arbeidszaken en Personeelsbeleid' binnen de databank Praktijkvoorbeelden van de VNG zijn geen voorbeelden te vinden die eenduidig gelinkt kunnen worden aan (de voorbereiding op) personele effecten als gevolg van de drie decentralisaties.

2015 is geen eindpunt, maar een tussenstation…
De heersende opvatting, in de publieke opinie én bij veel van onze respondenten, is dat de drie decentralisaties met grote haast zijn ingevoerd. De door ons onderzochte gemeenten zijn tot 1 januari 2015 heel druk geweest ervoor te zorgen dat hun organisatie in het sociale domein voldoende in de steigers staat om zorgbehoevende burgers zo goed mogelijk te kunnen helpen. Het verankeren in de gemeentelijke organisatie van de nieuwe taken uit de drie decentralisaties is een proces van lange adem. Het invoerings-proces, en de doorwerking daarvan op organisatie en personeel, kan nog jaren in beslag nemen. Het is tegen deze achtergrond begrijpelijk dat het A+O fonds Gemeenten voor de periode 2014-2016 een aantal subsidieregelingen in het leven heeft geroepen om gemeenten in staat te stellen om zich, onder andere op het terrein van personeelsbeleid, voor te bereiden op de drie grote decentralisaties.

Verschillende transitiesnelheden

Hoe lang dit 'invoeringsproces' gaat duren, is van vele zaken afhankelijk en zal per gemeente verschillen. Van belang voor de interpretatie van de informatie uit ons onderzoek is dat de gemeenten die hun medewerking hebben verleend alle op dat moment al relatief grote vorderingen hadden gemaakt in het invoeringsproces en dus in zekere zin als koplopers gezien kunnen worden. Daarmee wil niet gezegd zijn dat het dé koplopers zijn, omdat ook niet in het onderzoek betrokken gemeenten tot de 'voorhoede' kunnen behoren. Het gros van de Nederlandse gemeenten is naar verwachting minder ver gevorderd met het internaliseren van de nieuwe taken.[1]

In de literatuur (M. van der Steen et al., 2013: 42) wordt onderscheid gemaakt tussen proactief en reactief gedrag in complexe veranderingssituaties.[2] Wij komen op basis van ons onderzoek eerder tot de volgende driedeling:[3]

a) Gemeenten die *in reactie op* een situatie *in het verleden* de nieuwe arbeidsorganisatie vormgeven (retrospectief reactief).
   Zo is in een van de geïnterviewde gemeenten de inzet van de huidige veranderingen vooral een reactie geweest op problemen met de kwaliteit van het ambtelijk apparaat in voorgaande jaren.
   We duiden deze groep verder aan met de term ***vroege vernieuwers****.*
b) Gemeenten die proactief zoeken naar een zodanige organisatorische en personele inrichting (van met name de uitvoering) van het Sociale Domein (proactief). *Dit type heet verder ook de* ***proactieven****.*
   Een voorbeeld hiervan is Horst aan de Maas (zie casus in bijlage 1) waar een specifieke visie op maatschappelijke ondersteuning en zorg is ontwikkeld, nog voor de decentralisaties echt aan de orde waren.
c) Gemeenten die feitelijk nog geen grote veranderingen doorvoeren in het gemeentelijk apparaat, maar aangeven dat ze (reactief) naar aanleiding van eerste ervaringen in de loop van volgend jaar bepalen wat nodig is op het vlak van HR-beleid (prospectief reactief).
   De toepassers van dit type invoeringsproces noemen we verder de ***pragmatici****.*
   Enkele kleinere gemeenten hebben aangegeven deze lijn te volgen.

[1] Dit kan niet worden geboekstaafd op basis van concrete gegevens, omdat na het voortgangsrapport van het transitievolgsysteem Wmo van januari 2014 geen nieuwe voortgangsrapportages zijn gepubliceerd en voor de andere decentralisaties daar geen zicht op is.

[2] Er zijn meer categorisaties van organisaties toepasbaar in deze context. Volberda en Van der Weerdt (2012) onderscheiden gemeenten bijvoorbeeld op mate van flexibiliteit (in relatie tot de mate van turbulentie van de omgeving). Wij achten de eigen indeling, op basis van die van Van der Steen, in de gegeven context de meest bruikbare.

[3] Deze gedragsvormen zeggen iets over de gerichtheid van het proces, maar niet over het procesverloop.

3.2 Gevolgen van de nieuwe taken voor gemeenten

Veranderende rol gemeentelijke overheid

De meer uitvoerende taken van gemeenten zijn vooral vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw steeds meer uitbesteed aan private aanbieders.[4] De gemeentelijke buitendienst werd slanker en slanker. Veel kleinere gemeenten werden zogeheten regiegemeenten. Maar ook grotere gemeenten zoals Tilburg, Amersfoort en Haarlemmermeer concentreerden hun ambtelijke formatie meer en meer op beleidsvorming, uitbesteding en regievoering. Het uitvoerende werk werd – behalve waar dat wettelijk niet mocht zoals bij uitkeringstoekenning, handhaving, vergunningverlening – grotendeels overgeheveld naar particuliere partijen die hun medewerkers konden laten werken onder meer flexibele, want privaatrechtelijke, (flex)condities.
De G-4 en enkele andere grote steden zoals Groningen en Enschede vormen echter een uitzondering op deze trend om zo veel mogelijk eenvoudige en uitvoerende taken over te hevelen naar de markt. Gemeenten als Enschede, Groningen en Amsterdam werden volgens genoemde auteurs in gemeenteland de zelf- en allesdoeners bij uitstek.[5]
Met de komst van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden in het kader van de Wmo, de Jeugdzorg en de Participatiewet lijkt er echter sprake van kentering. Op de eerste plaats worden nu juist de niet eenvoudige, complexere taken uitbesteed in plaats van de meer eenvoudige. Op de tweede plaats besteden juist grote gemeenten (bijvoorbeeld Utrecht en Zaanstad) allemaal veel uit. Voor de kleinere gemeenten is het beeld diffuser, maar is zeker niet te stellen dat 'klein' vooral uitbesteedt.
Een consequentie van het uitbesteden is dat gemeenten meer een regierol gaan voeren.
Uitbesteding van de uitvoering als zodanig is niet te relateren aan de drie typen invoeringsproces uit de vorige paragraaf. Wel verschilt de intentie waarmee de uitbesteding wordt ingezet. Bij *de vroege vernieuwers* en *de proactieve gemeenten* lijkt uitbesteding, indien daarvoor gekozen wordt, meer een weloverwogen strategie te zijn. Bij de *pragmatici* is uitbesteden eerder een keuze bij gebrek aan alternatieven.

Wat wordt uitbesteed en wat niet

Het is van belang hier vast te stellen wat uitbesteding precies betekent. Immers: ook bij uitbesteding van taken blijft de gemeente een rol houden (al dan niet samen met andere gemeenten, al dan niet met inzet van of samen

[4] Deze alinea is gebaseerd op Van der Meer en Roborgh (1993).

[5] Ook dit soort gemeenten besteedden uiteraard delen van hun werkzaamheden uit. De laatste jaren is her en der binnen de overheid, in de context van MVO-beleid, teruggekomen op het uitbesteden van bijvoorbeeld de schoonmaak van eigen gebouwen.

met externen). Schematisch (*bottom-up*) weergegeven is de praktijk op dit moment doorgaans als volgt:

Taken	Intern/extern
Uitvoering (verlenen zorg en ondersteuning)	extern
Intake/indicatiestelling	hybride
Inkoop en backoffice (administratie, financiën, e.d.)	intern
Beleidsvoering (regie en toezicht)	intern
Beleidsontwikkeling	intern

De aandacht gaat vooralsnog vooral uit naar wat voor gemeenten de voorkant van het proces is: de intake en indicatiestelling. Dit heeft volgens respondenten alles te maken met de grote tijdsdruk waaronder de voorbereidingen gebeuren. Wat echter ook meespeelt, is dat de kennis op dit vlak bij veel gemeenten beperkt is. Door externe partijen in te huren of met hen samen te werken, haalt men die kennis in huis. Bovendien houden ze er met plaatsing van eigen medewerkers en detachering greep op. Daardoor houden ze zelf toezicht aan de poort die toegang geeft tot zorg en ondersteuning. Daarom gebruiken we in het schema de term 'hybride'.
Inhuur van externen wordt in het algemeen niet alleen gezien als een oplossing voor een tekort aan personeel, maar ook en vooral als een manier *om* ontbrekende kennis in huis te halen.

Is er sprake van gemeentelijke veranderstrategieën?
De gemeenten in dit onderzoek opereren in een turbulente en complexe omgeving én staan onder een behoorlijke tijdsdruk bij de invoering van de drie decentralisaties. Dat maakt dat niet vaak sprake lijkt te zijn van een uitgewerkte visie of strategie als grondslag van voorbereidingen op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. De 'strategie' is eigenlijk dat er vele aanpakken naast elkaar bestaan. Er is geen sprake van één allesbepalende handelingsrichting. Bovendien worden binnen gemeenten door afzonderlijke afdelingen, pijlers, et cetera. ook wel verschillende keuzes gemaakt, afhankelijk van specifieke en/of adhoc-behoeften.
Dit werkt onder andere door op het HR-beleid: in feite is de praktijk dat het handelen in de voorbereiding op de decentralisaties bestaat uit een mix van de best fit benadering (zo goed mogelijke afstemming op externe omstandigheden) en de resource based view (de beste fit zoeken gegeven de beschikbare interne bronnen).
Gemeenten die tot het type pragmatist gerekend kunnen worden, beschouwen de turbulente en complexe omgeving juist als een reden om geen strategieën te volgen, anders dan het uitgangspunt om al doende, gaandeweg het invoeringsproces rond de decentralisaties, te bezien welke HR-activiteiten en -instrumenten ingezet dienen te worden.

Overgangssituatie of nieuwe organisatievorm?

Omdat alle gemeenten in een invoeringssituatie verkeren, ziet men in veel gemeenten de inrichting van de organisatie, de taken die men zelf uitvoert, de taken waarvoor men via detachering en inhuur externen inzet, de taken die men uitbesteedt, et cetera als een tijdelijke situatie. In zekere zin is er dus sprake van 'het *project* decentralisaties' waarbinnen structuren, processen en taken nog aangepast kunnen worden. Dit is ook de reden waarom sommige gemeenten hebben ingezet op het veranderen van de 'mindset' van hun ambtenaren. Die moeten meer dan vroeger in staat en bereid zijn andere taken te gaan vervullen. Ook het onderbrengen van verschillende pijlers binnen een of twee afdelingen is te zien als het flexibiliseren van de organisatie.

Er wordt zowel in de organisatiestructuur als bij personeel als het ware een project- of matrixorganisatie gecreëerd. Deze organisatievorm gaat over de grenzen van het gemeentelijk apparaat heen als men daarbij ook de relaties met andere gemeenten en met uitvoeringsorganisaties betrekt.[6]

De tijd moet uitwijzen of dit voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken de beste organisatievorm is, iets wat de betrokken gemeenten zelf ook aangeven.

Van verscheidenheid naar convergentie

Er is niet één manier waarop de drie decentralisaties door gemeenten kunnen en zullen worden geïmplementeerd. Gemeenten verschillen niet alleen in type invoeringsproces, maar op vele vlakken van elkaar. Dat impliceert dat er niet één generiek model is voor welke taken gemeentepersoneel moet gaan uitvoeren, voor de organisatiestructuur waarbinnen dat moet gebeuren of voor de kennis, vaardigheden, kwaliteiten, et cetera, die daarbij vereist zijn.

Een tegengestelde aanpak van het volgen van één model is het 'laten bloeien van duizend bloemen', in het geval van gemeenten een kleine 400. Met andere woorden: ieder zoekt zijn eigen weg. Daarvan is echter nu al geen sprake meer.

Op de eerste plaats doordat veel gemeenten op onderdelen of breder, bijvoorbeeld regionaal, met elkaar samenwerken en daarmee werkprocessen op elkaar afstemmen, personeel met elkaar delen en dus ook op HR-terrein overeenkomstig of afgestemd handelen.

Op de tweede plaats omdat er diverse platforms/gremia (VNG-contactdagen, websites en dergelijke) zijn waar gemeenten onderling informatie, kennis en inzichten uitwisselen, of die kennis beschikbaar stellen aan gemeenten (de transitiebureaus, Movisie, het Instituut voor Publieke Waarden). Dit leidt op termijn zo goed als zeker tot verdere convergentie in gehanteerde organisatievormen, werkprocessen, HR-instrumenten en dergelijke. Dat zal waarschijnlijk met name bij de pragmatici het geval zijn.

[6] Door Aardema en Korsten zijn eerder drie gemeentelijke organisatiemodellen onderscheiden: het secretariaatsmodel, het sectoren- en het afdelingenmodel (Aardema, H. & A. Korsten, 2009).

3.3 Gevolgen voor personeel van gemeenten

Los van de vraag of gemeenteambtenaren voldoende zijn of worden toegerust op de nieuwe taken en bevoegdheden, moet geconstateerd worden dat medewerkers binnen het sociale domein van gemeenten op dit moment in een zeer dynamische omgeving werken. Die dynamiek is in belangrijke mate, maar niet alleen, het gevolg van de implementatie van de decentralisaties (zie hoofdstuk 1). De algemene onderstroom is dat gemeenteambtenaren steeds flexibeler en breder inzetbaar moeten worden.
In gemeenten die tot het type vroege vernieuwers horen, zijn niet alleen al stappen gezet tot een flexibelere inrichting van de organisatie. Ook de effecten van de drie decentralisaties zijn voor medewerkers in vergaande mate bekend. In de proactieve gemeenten is de aanpassing van de arbeidsorganisatie op de decentralisaties vaak niet de eerste reorganisatie waarmee ze te maken hebben. Niet alleen bij de vroege vernieuwers, maar ook bij dit type gemeenten werd in ons onderzoek nogal eens het beeld geschetst dat, ‘uitzonderingen daargelaten, iedereen op de kar zit’, dat ‘alle neuzen dezelfde kant op staan’, en dergelijke. De huidige dynamiek levert echter onzekerheden op waarmee iedereen anders omgaat en waar de een langer en beter tegen bestand is dan de ander. Aandacht hiervoor bij HR, en bij lijnmanagers die steeds vaker HR-taken in hun pakket hebben, is van belang met het oog op de tevredenheid en inzetbaarheid van medewerkers.

Is personeel voldoende voorbereid?
Deze vraag is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Er dient bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt te worden tussen de drie typen invoeringsproces en tussen medewerkers aan de voorkant van de organisatie (intake, indicatie-stelling en zorgverlening) en elders in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is het van belang vast te stellen waarop men voorbereid moet of kan zijn.

Door alle in het onderzoek betrokken gemeenten is in meer of mindere mate ingezet op het voorbereiden van medewerkers op de nieuwe taken. Deze inzet is overigens niet in alle gevallen een-op-een te koppelen aan de decentralisatieoperatie. Bij een aantal vroege vernieuwers grijpt bijvoorbeeld een eerder ingezette actie om gemeenteambtenaren flexibeler inzetbaar te maken in de ogen van een gemeente naadloos aan bij wat van ambtenaren gevraagd wordt om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren.

Of gemeenten in staat zullen zijn om de nieuwe taken en verantwoordelijk-heden met hun medewerkers te implementeren, zal in de komende tijd moeten blijken. Zoals eerder beschreven is ter voorbereiding her en der ingezet op opleiden, leren van experimenteren en dergelijke. Voor zover noodzakelijk geachte kennis niet intern aanwezig is of gegeneerd kan worden, lossen gemeenten dat vooral op door expertise van buiten te halen, dan wel samen te werken (met zorgverleners die men contracteert of met andere gemeenten). Uiteraard wordt ook ingezet op kennisvergroting, met name via opleidingen. Die zijn over het algemeen specifiek (gericht op specifieke technisch

instrumentele vaardigheden) voor medewerkers aan de voorkant van het uitvoeringsproces, maar meer generiek van aard voor andere medewerkers (gericht op sociaal-normatieve kwalificaties zoals commitment, brede inzetbaarheid, werkhouding en dergelijke). Dit hangt er waarschijnlijk mee samen dat voor functies die niet in de frontoffice zitten, de noodzaak voor opleidingen minder groot is of omdat er nog geen duidelijk zicht is op voor deze functiegroepen vereiste nieuwe kwalificaties. Om op 1 januari 2015 de nieuwe taken op te kunnen vangen, was het gereed hebben van de frontoffice de eerste prioriteit volgens de gemeenten.

Ruimte voor professionals?

Publieke organisaties die in staat zijn om in te spelen op ontwikkelingen in hun omgeving hebben volgens Kuipers en Vermeeren (2013, p. 65) vaak een ‘organisch karakter’. Dat wil zeggen: het zijn meer gedecentraliseerde, plattere organisaties, met minder strikt gedefinieerde taken en functies, waarbinnen samenwerking en onderlinge afstemming als vervanging dienen voor vaste regels en procedures. Dus organische organisaties geven ruimte aan professionals; dat geeft mogelijkheden tot maatwerk.

Met de nieuwe Wmo, maar ook met de andere decentralisaties, moet meer maatwerk geleverd gaan worden binnen het sociale domein. Daarvoor moet er meer ingespeeld kunnen worden op ontwikkelingen in de omgeving en kan het voor een organisatie nuttig zijn om in zekere mate een organisch karakter te hebben. Voor zover professionals daarbinnen nog direct leidinggevenden hebben, zullen deze zich anders moeten gaan opstellen, een andere stijl van leidinggeven moeten ontwikkelen, zodat er ruimte ontstaat om dilemma’s en fouten naar voren te brengen in het zoeken naar oplossingen. Dat vergt waarschijnlijk een cultuurverandering binnen veel gemeentelijke organisaties, maar ook bij veel bestuurders (zie ook paragraaf 2.2.).

De vraag is echter, en deze is met dit onderzoek niet eenduidig te beantwoorden, welke ruimte door leidinggevenden in de uitvoering aan professionals en zelfsturende teams geboden zal (kunnen) gaan worden om naar eigen inzicht dat maatwerk aan te bieden. Dat zal onder andere afhangen van de mate waarin klantcontacten en dienstverlening aan cliënten gestuurd gaan worden door beschikbare middelen.

Kans op hoge werkdruk

Naarmate de nadruk meer gaat liggen op efficiënt werken met de beschikbare middelen leidt dit mogelijk tot spanningen, en daarmee tot werkstress in de relatie tussen leidinggevenden en uitvoerders en in die tussen uitvoerders en cliënten. Die werkstress kan nog versterkt worden doordat ambtenaren, en externe zorgverleners in wijkteams en dergelijke, zich op het politieke terrein van strijd, macht en emoties moeten gaan begeven, wat andere vaardigheden van ze vraagt dan vakkennis, loyaliteit en neutraliteit. Communicatieve vaardigheden, politiek bewustzijn, resultaatgerichtheid, omgevingsbewustzijn, flexibiliteit en bereidheid tot samenwerking nemen naast (of in plaats van) traditionele competenties in belang toe (zie ook Kuipers en Vermeeren, 2013, p. 73-74). Dit alles gaat in de nabije toekomst mogelijk tot veel werk voor HRM

leiden (zie verder paragraaf 3.4), niet in de laatste plaats omdat de tevredenheid van werknemers van invloed is op hun prestaties.

3.4 Rol en betekenis van HRM in het veranderproces

De rol van HRM

In het rapport HR Gemeenten 2020 (Evers et al., p.11/12) wordt de ontwikkeling en inzet van HR-instrumenten gezien als afgeleide van een HR-strategie die geënt is op het collegeprogramma. Ook Steijn en Groeneveld hanteren een model waarin de HR-strategie een directe relatie heeft met de organisatiestrategie. In de context van de decentralisaties kan niet voor alle gemeenten in het onderzoek altijd gesproken worden van een uitgewerkte organisatiestrategie en nog minder van een op die organisatiestrategie gebaseerde HR-strategie. De indruk is dat dit het minst geldt voor de vroege vernieuwers en het meest voor de pragmatici.

In hetzelfde rapport worden zes mogelijke rollen van HRM benoemd: de strategische, de innoverende, de gewetensrol, de netwerk- en de borgings- en verbeteringsrol en de ondersteunende rol (p.14/15). Voor zover wij zicht hebben gekregen op de rol of rollen van HR in de onderzochte gemeenten lijkt daarin de nadruk op dit moment zeer sterk op het faciliterende element te liggen. Dit lijkt er niet van afhankelijk te zijn of men een vroege vernieuwer, proactieve gemeente of een gemeente van het type pragmatist is. De invoering van de drie decentralisaties in de gemeentelijke organisatie is een ontwikkeling waarin HRM vooral reactief of ondersteunend een rol speelt.

HRM voor wie?

Naar de decentralisaties wordt vooral door de bril van bestuurskundigen en uitvoeringsondersteuners (Transitiebureaus, Movisie, het Instituut voor Publieke Waarden en dergelijke) gekeken. Bestuurskundigen hebben hoegenaamd weinig aandacht voor HRM-kwesties (zie bijvoorbeeld het rapport van NSOB-denktank ‘Omgaan met het onbekende’[7]).

Uitvoeringsondersteuners hebben vooral aandacht voor de voorkant, de frontoffice, et cetera (intake, indicatiestelling en zorgverlening). Alles ‘achter’ de uitvoering, ongeacht hoe je dat noemt en welke functies daartoe gerekend worden, lijkt nog een schemergebied in de aandacht voor HRM-aspecten van decentralisaties. Dat beeld komt ook naar voren uit de interviews en de casestudies: men had, ongeacht het type gemeente, vooral aandacht voor de uitvoeringskwaliteiten van wijkteams. Op zich sluit dit aan bij de breder levende opvatting van gemeenten in het onderzoek dat aan de voorkant, via onder andere de zogenaamde keukentafelgesprekken, het beroep op voorzieningen in de hand gehouden moet gaan worden. Echter, zelfs in de situatie waarin zo veel mogelijk uitvoering door gemeenten wordt uitbesteed of met externen wordt ingevuld, zal inzet en deskundigheid van eigen

[7] In het rapport ‘Omgaan met het onbekende’ (M. van der Steen, J. de Hoog, A. Wendt, M. van Twist, NSOB, Den Haag, 2013) komen termen als HRM, personeel en competenties niet voor.

medewerkers van belang zijn voor het uiteindelijke resultaat van de decentralisaties.
Juist bij deze operatie maken mensen het verschil omdat zij op directe dienstverlening aan potentieel hulpbehoevende burgers is gericht. Dat betekent uiteindelijk dat HRM zal moeten inzetten op alle gemeenteambtenaren die te maken hebben met de decentralisaties.[8]
Daarnaast zijn er, in alle uitvoeringsmodaliteiten, ook externe werknemers en het is de vraag of en in hoeverre die in het HR-beleid van de gemeente betrokken moeten worden. Daarvoor valt te pleiten, met het oog op een optimale samenwerking tussen eigen personeel en externen binnen teams, maar ook in die gevallen waar externen optreden in naam van de gemeente. Het ligt voor de hand dat internen en externen daarbij over dezelfde kennis, vaardigheden en competenties beschikken.

Het kunnen omgaan met veranderingen
Samenwerken tussen gemeenten, opbouwen van financiële buffers en dergelijke worden vooral gezien als vormen van vergroting van de weerbaarheid. Alle drie de vormen van gedrag in complexe verandersituaties zitten meer in de hoek van wendbaarheid (flexibiliteit) creëren (zij het in verschillende mate en op verschillende manieren). HR kán sturing geven aan het vergroten van wendbaarheid of weerbaarheid, maar in de praktijk lijkt eerder sprake van ondersteuning dan van sturing. De informatie uit de interviews en met name de casestudies duidt erop dat sturing eerder gebeurt vanuit andere directies zoals beleid, of vanuit de politiek. Uit eerder door ons uitgevoerd onderzoek naar personeelsbeleid binnen het openbaar bestuur, waaronder gemeenten, bleek dat vooral lijnmanagers een belangrijke rol hebben in HR-gerelateerde beslissingen en dat HR-afdelingen daarbij niet of alleen in ondersteunende zin betrokken zijn (Mevissen et al., 2013).

Voor zover er sprake is van HR-beleid en de inzet van HR-instrumenten is dat nu nog vooral gericht op selectie van de juiste mensen op de juiste plekken en cursussen voor groepen. Maatwerk op individueel niveau is nog nauwelijks aan de orde. De begeleiding van werkenden is echter een belangrijke functie van HRM (AWVN, 2014) en is daarom te zien als de vijfde schakel in de HR-cyclus. Juist doordat 2015 door alle gemeenten als een ontwikkeljaar gezien wordt, waarin definitievere selecties en functies gemaakt worden, is vanuit HRM maatwerk op individueel niveau nu nog mondjesmaat ingezet. Als de decentralisaties in de loop van 2015 meer op hun plek vallen binnen gemeenten, komt er mogelijk ook meer ruimte voor en behoefte aan persoonlijk maatwerk in cursussen, coaching, et cetera.

[8] In een onderzoeksrapportage over flexibiliteit van Nederlandse gemeenten wordt een belangrijke rol voor het optimaal kunnen functioneren in een turbulente omgeving toegekend aan het management (A+O Fonds Gemeenten, 2012, p.17 e.v.). Ook Kuipers et al. (2013. p. 171 e.v.) en Evers et al. (2014, p. 8/9) wijzen op de rol van leidinggevenden bij veranderingen in de publieke sector.

3.5 Drie decentralisaties en drie veranderstrategieën

Op basis van het voorgaande kan vastgesteld worden dat de invoering van de drie decentralisaties globaal langs drie verschillende uitvoeringslijnen verloopt en dat dit verschillend uitwerkt op HR-beleid en personeel. Dit is in onderstaand schema beschreven.

Vroege Vernieuwers (retrospectief reactief verandergedrag)	**Proactieven** (proactief verandergedrag)	**Pragmatici** (prospectief reactief verandergedrag)
Relatief ver met invoering 3D's	Actief aan de slag met invoering 3D's	Relatief beperkte invoering 3D's
Relatief duidelijke koers voor betrokkenen	Koers 'op papier' uitgezet; kans op verschillende uitleg van koers bij actoren	Evolutionair proces, niet gebaseerd op koersbepaling
Relatief uitgewerkte organisatievorm en personele invulling	Organisatievorm in ontwikkeling / matrix-organisatie	Ontwikkeling vanuit oude organisatievorm
Veranderingen hebben redelijk intern draagvlak	Intern draagvlak voor veranderingen in ontwikkeling	Nog betrekkelijk geringe aandacht voor veranderingen
Afgewogen extra ondersteuning	Extra ondersteuning veelal op basis van korte termijn planning	Ad hoc extra ondersteuning
Doorwerking op HR en personeel		
Gerichte inzet personeel	Heroverweging en flexibilisering inzet personeel	Vooralsnog rel. geringe veranderingen in wijze van inzet personeel
Uitgewerkt HR-beleid	HR-beleid in ontwikkeling	HR-beleid = vooral inzet van instrumenten
Keuze van specifieke instrumenten voor speciale groepen/personen	Deels specifiek (voorkant), deels meer generieke inzet van instrumenten	Ad hoc inzet van instrumenten
Relatief geringe onzekerheid	Onzekerheid voor personeel door reorganisaties	Personeel kent consequenties van veranderingen niet/slecht

De beschrijving per type is niet gebaseerd op wetmatigheden, maar op indicaties uit de 22 interviews en vier casestudies. De noodzaak om de drie decentralisaties in te voeren is in alle gemeenten in beginsel dezelfde, maar de manier waarop die wordt opgepakt (het proces) en de keuzes die gemaakt worden (de effecten van het proces op organisatie en medewerkers) werkt overal anders uit.

3.6 Wat kunnen gemeenten (van elkaar) leren?

'Het is bij tijd en wijle nuttig om eens een benchmark te lezen over andere gemeenten. Maar ik hou er dan ook altijd mijn vragen aan over. Wij doen er ook wel eens aan mee, maar dan horen we altijd bij een categorie waar we niet mee te vergelijken zijn. Er zijn zo veel punten die niet te vergelijken zijn. Je kan wel af en toe kijken of je iets kan leren.'
Wethouder, Katwijk

In alle in ons onderzoek betrokken gemeenten werd en wordt zonder twijfel nog steeds hard gewerkt aan de invoering van de nieuwe taken die met de drie decentralisaties zijn meegekomen. Dat betekent overal hetzelfde zoekproces naar de optimale match tussen nieuwe taken, interne mogelijkheden en externe omstandigheden. De onderstaande aandachtspunten beogen een algemenere strekking te hebben en zijn daarmee potentieel relevant voor alle gemeenten, ongeacht tot welk type ze te rekenen zijn.
Op basis van ons beperkte onderzoek is het niet mogelijk aan te geven welke aanpak onder welke omstandigheden effectief is in de context van de invoering van de drie decentralisaties.

Goed leiderschap en positieve terugkoppeling zijn belangrijk
Er zijn gemeenten die relatief ver zijn met het zich voorbereiden op de decentralisaties en die hun aanpak ook durven uitdragen. Opvallend is dat in die gemeenten sprake is van een bepaald soort (richtinggevend) leiderschap. Er zijn een of meer personen die visie, motivatie en geloof in het kunnen van de eigen organisatie uitstralen. Zij inspireren en geven richting.
Ook positieve terugkoppeling is van groot belang:

'Verschillende medewerkers hebben door die intensieve begeleiding[9] duidelijk een persoonlijke en professionele groei doorgemaakt en zichzelf overtroffen. Dat effect kreeg nog eens een extra 'boost' doordat de mooie resultaten die in Horst aan de Maas werden behaald ook buiten de gemeente bekend werden en medewerkers werden gevraagd om er presentaties over te geven. Tijdens die presentaties ontvangen de medewerkers ook veel positieve feedback.'[10]

[9] Die intensieve begeleiding heeft betrekking op training en coaching on the job, regelmatig intervisie-sessies en casusbesprekingen en een workshop 'personal branding'.

[10] Bron: Interview Praktijkvoorbeeld Horst aan de Maas, https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/sociaal-domein/hr-en-decentralisaties/aanpak-competentieontwikkeling-horst-aan-de-maas.aspx?kws=Horst+Maas

Leren betekent communiceren

> 'Een verandering zo groot als deze decentralisatieopgave gaat niet zonder incidenten en problemen. Gemeenten moeten ze niet ontkennen, achterhouden of opblazen, maar juist de volle aandacht geven.'
> *M. van der Steen et al. (2014: 53)*

> 'Schroom niet om ook van je collega's te leren, van andere gemeenten. Gewoon om je heen kijken, meekijken, op bezoek gaan, vragen hoe anderen dat doen.'
> *Wethouder, Zaanstad*

Gemeenten kunnen van elkaar leren door te communiceren over hoe men zaken aanpakt en waarom, waar men tegenaan loopt en hoe men dat al dan niet weet op te lossen. Dergelijke informatie wordt al op vele manieren uitgewisseld, via algemene beschrijvingen van wat in gemeenten gebeurt (zie onder andere de Databank VNG[11] of de casusbeschrijvingen in bijlage 1, via wederzijdse bezoeken van gemeenten, landelijke bijeenkomsten van de VNG, via landelijke of regionale bijeenkomsten van HR-managers, intervisie, publicaties, et cetera).
Het probleem is niet dat er niet gecommuniceerd wordt, maar eerder dat er te veel en te weinig specifieke bijeenkomsten plaatsvinden, zo bleek uit verschillende interviews. Onze indruk is dat er juist behoefte is aan vraag- of behoefte gestuurde informatie-uitwisseling.
Daarbinnen zou ook de mogelijkheid moeten zijn om incidenten, mislukkingen en problemen met elkaar te bespreken en open met elkaar van gedachten te wisselen over mogelijke oplossingsrichtingen.

Leren begint met inzicht in effecten van eigen handelen

> 'De medewerkers moeten het doen. Je moet hen de ruimte durven geven. Het fout durven laten gaan. Dat is het engst'.
> *Directeur Sociale Pijler, Zaanstad*

Het *strategisch* personeelsbeleid is binnen de overheid nog in ontwikkeling, ook bij gemeenten. Er is betrekkelijk weinig zicht op de relatie tussen HRM-beleid, de implementatie van HR-instrumenten, de effecten op personeel en organisatie en de doorwerking op de prestaties van de organisatie.
Meer inzicht in eigen handelen kan bijdragen aan een effectievere uitvoering.

[11] Bron: https://praktijkvoorbeelden.vng.nl

Ruimte voor professionele autonomie ontstaat niet vanzelf

Een hieraan gerelateerd aspect is wie van wie kan leren. De decentralisatie-operatie is binnen gemeenten top-down ingezet en in traditioneel bureaucratische organisaties is de autonomie op de werkvloer relatief klein. Tegelijk is in interviews meermaals aangegeven dat de uitvoerende teams (intake, indicatiestelling en eventueel ook zorg en ondersteuning) een professionele autonomie moeten hebben. Dat heeft als consequentie dat men in bovenliggende managementlagen open moet staan voor informatie en kennis die in de uitvoering gegenereerd wordt. Dit is zeker ook relevant wanneer het beleid in het sociale domein niet meer (alleen) top-down tot stand moet komen, maar meer gerelateerd moet zijn aan de uitvoering, zoals sommige respondenten hebben aangegeven.

Ook moet het zoals gezegd mogelijk worden gemaakt dat het management ruimte kan en durft te geven aan professionals[12]. Dat kan niet binnen de oude hiërarchische verhoudingen binnen het ambtelijk apparaat en het kan ook niet binnen een afrekencultuur. De kans dat financiële parameters de ruimte gaan bepalen die de professionals in de uitvoering krijgen, is echter aanwezig.

Kennismanagement als voorwaarde voor leren

> ‘Je zou gemeenten ook misschien een plek kunnen geven om vragen te stellen en dat andere gemeenten daar ook op kunnen antwoorden. Dat kan ook allemaal digitaal en interactief, niet groots. Van elkaars expertise leren. Dat gebeurt nog niet heel veel nu, volgens mij. Maar dan is het veel kleiner dan op een kekke markt o.i.d. Of misschien het erover hebben, om met collega-wethouders aan tafel te zitten en met elkaar in gesprek zijn, dan is het wat informeler. En dat per verschillende functies, dat managers kunnen leren van elkaar, of uitvoerders. Door met anderen met een vergelijkbare functie te praten, kunnen ze een stapje verder geholpen worden.’
> *Wethouder, Horst aan de Maas*

Kennis wordt opgedaan door medewerkers; in de praktijk, in opleidingen, in intervisietrajecten en dergelijke. In organisaties die in beweging zijn, is de kans aanwezig dat alle energie gaat naar die beweging, de veranderingen, en naar het faciliteren van medewerkers om in die beweging, de uitvoering van de gedecentraliseerde taken, hun werk zo goed mogelijk te doen. Niet of minder zal er aandacht zijn voor het vergroten van de kennis binnen de organisatie als geheel en het vastleggen van die kennis. Dat wil zeggen: het op structurele basis delen van kennis van individuen binnen én tussen teams, directies en afdelingen.

Dit dient met name een aandachtspunt te zijn waar die vaste structuren minder belangrijk worden: in project- of matrixorganisaties. Dit dient ook een aandachtspunt te worden waar externe organisaties worden ingezet om de

[12] Een interessant punt is hierbij hoe in deze context omgegaan moet worden met enerzijds professionals die worden ingehuurd, maar in naam, en waarschijnlijk ook onder verantwoordelijkheid, van een gemeente werken, maar niet in dienst zijn en anderzijds gemeentelijke medewerkers die ‘meedraaien’ in een extern team.

feitelijke dienstverlening te effectueren. Beide situaties gaan in meer of mindere mate voor alle gemeenten op.

Tot besluit: Proces ≠ resultaat

Een goed verlopend invoeringsproces hoeft niet zonder meer te betekenen dat de beleidsuitvoering ook een ‘good practice’ wordt. De uitvoering ‘in beweging krijgen’ is iets anders dan ‘een goede uitvoering realiseren’. Het is nog te vroeg om enig zicht te hebben op welke inrichting van de uitvoering zal leiden tot de beste resultaten. De beste in de betekenis van de meest efficiënte, kostendekkende, tot grootste tevredenheid van burgers leidend, of welke operationalisering dan ook straks aan een goede uitvoering gegeven zal worden.
Uit de interviews leiden we af dat op dit moment het belangrijkste doel is dat hulpbehoevende burgers in 2015 niet zonder hulp komen te zitten doordat de gemeente haar zaakjes nog niet op orde heeft. Dit is feitelijk een procesdoel: de dienstverlening moet op poten staan. Dit betekent ook dat voorlopig vooral belangstelling zal zijn voor proces-gerelateerde lessen.
In Horst aan de Maas, waar men al relatief vergevorderd is met de invoering van een gekantelde en integrale werkwijze, is het aantal bezwaarschriften met betrekking tot de Wwb en Wmo gedaald van 66 in 2011 tot 29 in 2013 en 9 in het eerste half jaar van 2014. Het is echter onbekend in hoeverre deze daling direct het gevolg is van de nieuwe werkwijze of dat de daling direct te relateren is aan de tevredenheid van de hulpbehoevende inwoners over de dienst-verlening van of namens de gemeente. Voor aandacht voor de opbrengsten van de decentralisaties in termen van bereik en kwaliteit van hulp- en zorgverlening is het op dit moment voor gemeenten nog te vroeg. Daarvoor zal een goed monitoringsysteem ontwikkeld moeten worden. Daarin zou misschien ook aandacht moeten zijn voor HR-aspecten: hoe kunnen gemonitorde ontwikkelingen worden vertaald naar de noodzakelijke, optimale, et cetera inzet van personeel en de noodzakelijke of gewenste kennis, vaardigheden en competenties.
Het ligt uit oogpunt van efficiëntie, professionaliteit en benchmarking niet voor de hand dat gemeenten een dergelijke monitoringfunctie ieder voor zich gaan ontwikkelen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

VIER CASESTUDIES

Inleiding

In deze bijlage staan de verslagen van de casestudies die we bij vier van de telefonisch geïnterviewde gemeenten hebben uitgevoerd; Bunnik, Horst aan de Maas, Katwijk en Zaanstad. Per case gaan we in op de aanpak van de gemeente om ervoor te zorgen dat het personeel in 2015 over de kwaliteiten beschikt om de gedecentraliseerde taken in het sociale domein goed uit te kunnen voeren.

De cases zijn gebaseerd op verdiepende interviews en beleidsdocumenten. Respondenten waren met name wethouders, managers Sociaal Domein, hoofden/adviseurs HR, de gemeentesecretaris, consulenten uit het wijkteam, medewerkers van de backoffice en/of de voorzitter van de OR. De uiteindelijke selectie van respondenten verschilde per gemeente. Bij twee van de vier gemeenten vonden geen interviews plaats met consulenten en/of OR, waardoor het perspectief van de medewerkers ontbreekt.[1]
De verdiepende interviews vonden plaats in de periode oktober tot en met december 2014. Dit heeft tot gevolg dat de aanpak van de gemeenten inmiddels verder ontwikkeld kan zijn.
Zie bijlage 2 en 3 voor een uitgebreidere toelichting op de onderzoeksaanpak en voor de precieze selectie van respondenten per gemeente.

De verslagen van de vier casestudies zijn in dezelfde volgorde van thema's opgesteld. Per gemeente is een weergave van de gemeentelijke organisatie van het sociaal domein opgenomen. Deze figuren zijn in nauw overleg met de betreffende gemeente opgesteld en zijn daardoor niet onderling vergelijkbaar.

[1] Wij hebben de gemeenten wel gevraagd om een interview, maar de gemeenten hebben om inhoudelijke of praktische redenen geen interview met een consulent en/of de OR georganiseerd.

B1 BUNNIK

Deze casestudy is gebaseerd op face-to-face-interviews met: de programmamanager en kwartiermaker Sociaal Domein, de coördinator van de P&O-afdeling, de betrokken wethouder, een gemeentelijk sociaalteamlid, een backofficemedewerker en de voorzitter van de OR.

Bunnik is een gemeente die bestaat uit drie dorpen: Bunnik, Odijk en Werkhoven. Met 14.591 inwoners (op 1 mei 2014) is het een kleine gemeente. Regionaal wordt samengewerkt met de gemeenten De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist.

Tijdens de interviews gaven de respondenten aan dat er in de laatste twee maanden van 2014 meer helderheid zou komen in de verschillende functies en profielen. Dit verslag is daardoor, in vergelijking met de andere caseverslagen, minder up-to-date.

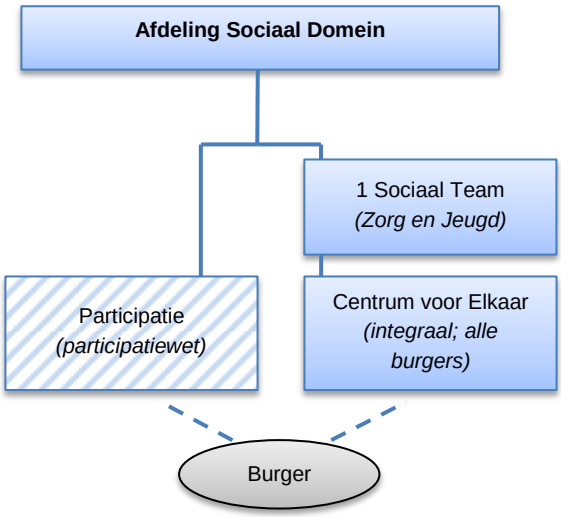
B1.1 Organisatiestructuur

Hoe ziet de organisatiestructuur van de afdeling Sociaal Domein er vanaf 2015 uit?

Nieuwe organisatiestructuur Bunnik
De gemeente Bunnik heeft in de aanloop naar de nieuwe taken ervoor gekozen een nieuwe afdeling Sociaal Domein op te zetten. Uit drie bestaande afdelingen zijn mensen overgeplaatst en beleid en uitvoering zijn samengevoegd.
De frontoffice van het Sociaal Domein is gesplitst. Er is een centraal fysiek loket voor de eenvoudige vragen: Centrum voor Elkaar (CvE). Daarnaast is er het Sociaal Team waar de complexere vraagstukken behandeld worden. Jeugd en zorg zijn hierin samengenomen.[2] Mensen melden zich bij het CvE, waar wordt bepaald of iemand naar het Sociaal Team verwezen moet worden. De uitvoering van de Participatiewet ligt niet binnen het team, maar is grotendeels ondergebracht bij de RDWI. Qua visie en inrichting is Participatie wel als onderdeel van de integraliteit meegenomen.
Per onderdeel uit onderstaand schema wordt uitleg gegeven hoe de organisatie vorm heeft gekregen in Bunnik.

[2] De situatie zoals opgenomen in het verslag is gebaseerd op de situatie van 30 oktober 2014. Op 26 januari 2015 is de positionering veranderd: het Sociaal Team wordt nu gezien als onderdeel van het Centrum voor Elkaar en in de profilering naar buiten toe wordt er daarom alleen nog over het Centrum voor Elkaar gesproken.

Figuur 1 Schematische weergave organisatiestructuur van de uitvoering



Arcering = regionaal
Onderbroken streep = richting van contact met burger

Organisatiestructuur per onderdeel

Uitgangsvisie
"… 'maximale kracht genereren', zowel intern, als organisatie, als naar buiten toe." … "Het wordt een 'vraaggerichte oplossingsmachine', geen nieuw indicatieprogramma". *Wethouder*

De afdeling Sociaal Domein

- De drie decentralisaties worden onder dezelfde gemeentelijke afdeling geplaatst, maar de Sociale Dienst is regionaal georganiseerd in samenwerking met andere gemeenten. Het doel van het onder één afdeling plaatsen, is het werken vanuit een integrale aanpak, minder gefragmenteerd.
- De nieuwe afdeling wordt samengesteld uit mensen die afkomstig zijn uit de afdelingen 'strategie en beleid', 'dienstverlening' en 'uitvoering en regie'.
- Beleid en uitvoering zijn samengevoegd vanwege de voorkeur voor kortere lijnen.

Beleid en uitvoering worden in meer gemeenten samengevoegd. Bunnik legt helder uit wat een belangrijke reden is: "Het landelijk besluit moet vertaald worden naar beleid, maar er is niet veel ruimte om daar iets in te organiseren. Het zwaartepunt ligt dus meer op de uitvoering, omdat daar echt de eigen invulling gegeven kan worden. Om die eigen invulling te bewerkstelligen, moet beleid nauw aansluiten bij de uitvoering. (…)" *Programmamanager*

"We hebben een relatief overzichtelijk speelveld. Dat is enerzijds kwetsbaar, omdat je qua organisatie niet de capaciteiten hebt van gemeenten met 50.000+ inwoners, met veel uitvoerders en beleidsmensen in dienst. Anderzijds ken je door de omvang bijna iedere burger, wat het mogelijk maakt nog dichter bij de burger te staan." *Wethouder*

Centrum voor Elkaar

- Het is een 'Wmo-loket+' voor de intake van enkelvoudige en eenduidige vragen. In principe meldt iedereen met een hulpvraag zich bij dit fysieke punt. Dit loket zit in het gemeentehuis en er werken alleen gemeentelijk medewerkers.
- Het idee is dat er twee hbo-consulenten voor de triage komen en dat daarnaast de huidige Wmo-consulenten de eenvoudige hulpvragen regelen.
- De administratieve afhandeling (backoffice) is geplaatst in dit loket.
- In het Centrum zullen bijvoorbeeld nog een preventiemedewerker, een jurist, een subsidieverstrekker en een leerplichtmedewerker ingezet gaan worden. Voor deze functies worden in eerste instantie intern vacatures uitgezet.

Sociaal team

- Er is één sociaal team waarin Jeugd, Zorg en Participatie zijn samengevoegd.
- Er zijn op dit moment twee mensen vanuit de gemeente betrokken bij het team. In het team zitten een Wmo-consulent van de gemeente (uit de pilot blijkt echter dat de Wmo-expertise niet nodig is in het team, dus deze functie verdwijnt vanaf 1 januari) en de gemeentelijk coördinator.
- De overige teamleden komen vanuit externe organisaties en zijn gedetacheerd in het team. Praktisch vallen de teamleden onder de gemeente, formeel onder hun eigen organisatie.
- Er is bewust gekozen om niet alle expertise in huis te halen. Zoals een van de respondenten zei: "*Bunnik is geen hulpverleningsorganisatie*". De gemeente moet regelen dat er zorg geleverd kan worden.
- De inzet in het team is niet groot, hoogstens een dag in de week. De teamleden blijven hun werk bij de moederorganisatie gewoon doen.

"Het hartje van de bloem van zorgondersteuning is het sociale team. Alle bloemblaadjes zet je indien nodig tijdelijk in, bijvoorbeeld voor het inzetten van een psychiater."
Sociaalteamlid

Werkgroep P&O

- Er is speciaal een werkgroep P&O opgericht om de transitie naar één afdeling en de organisatie daarbinnen te begeleiden. Deze werkgroep

bestaat uit drie personen: een P&O-adviseur, de coördinator van het Wmo-loket en de coördinator van de P&O-afdeling.

W&I

- De Participatiewet valt onder de afdeling Sociaal Domein, maar wordt (vooralsnog) volledig regionaal georganiseerd. Deskundigen van W&I zitten niet in het Sociaal Team.
- De participatie en re-integratie worden al sinds 2006 regionaal aangepakt en georganiseerd. Met de vijf gemeenten werd en wordt gezamenlijk beleid ontwikkeld, vanuit de gedachte dat de gemeenten daarmee samen sterker staan en schaarse middelen efficiënter in kunnen zetten.
- Tegelijkertijd wordt het minimumbeleid lokaal ingevuld door de verschillende gemeenten.
  Re-integratie en participatie zal daarentegen alleen wanneer het effectief blijkt lokaal worden aangepakt. Uit de interviews blijkt dat het op dit moment nog niet lokaal wordt ingevuld; men beoogt dit wel te gaan doen. Er zullen daarvoor waarschijnlijk een paar mensen vanuit de regionale sociale dienst in Bunnik worden geplaatst, voor een meer integrale samenwerking tussen zorg en participatie/re-integratie. Het idee is om dit per 1 februari 2015 te doen.
- De wethouder heeft zelf regelmatig contact met grote ondernemers om te kijken hoeveel mensen er geplaatst kunnen worden ("*een van de schaalvoordelen van Bunnik*"). Op die manier wordt er lokaal wel informeel gewerkt aan participatie.

Backoffice

- De medewerkers van de backoffice hebben geen contact (meer) met de cliënten, zij doen de financiële afhandeling en regelen de inkoop bij de zorgleveranciers.
- Er is een onderscheid tussen contractmanagement (regionaal) en contractbeheer (lokaal) gemaakt.
- Er moeten meer fte's bij, maar het is nog niet duidelijk hoeveel. Er wordt nu gewerkt aan het opstellen van functieprofielen.

Samenwerking met andere gemeenten

- De inkoop van jeugdzorg en Awbz-zorg gebeurt in samenwerking met de regiogemeenten van regio Zuidoost Utrecht (zie inleiding).
- De inkoop van Awbz-zorg gebeurt via bestuurlijk aanbesteden bij een selectie van vijftien aanbieders.[3]
- De Participatiewet wordt regionaal opgepakt, via de regionale sociale dienst.
- De wethouder zit om tafel met de wethouder van Utrecht voor uitwisseling van ervaring en kennis.

[3] Bij bestuurlijk aanbesteden wordt onderhandeld over wensen en eisen van gemeentelijk opdrachtgevers en over de inzichten en mogelijkheden van aanbieders van diensten. Het investeren in relatievorming, het opstellen van raamcontracten met aanbieders en keuzevrijheid voor de afnemers van de diensten, spelen hierbij een belangrijke rol.

Bunnik wil een integrale organisatie ontwikkelen, waarbij de drie decentralisaties samen worden genomen. Er is een nieuwe afdeling Sociaal Domein ingericht, waar de drie pijlers onder vallen en waarin beleid en uitvoering worden samengevoegd.
Er is gekozen voor een integraal Sociaal Team met Zorg, Jeugd en Participatie. De uitvoering van Participatie wordt echter regionaal georganiseerd. Er wordt gestreefd om dit aan te laten sluiten bij de lokale zorg en dienstverlening. Waarschijnlijk worden daarvoor regionale medewerkers naar Bunnik gehaald..
Het samenvoegen van beleid en uitvoering is een bewuste keuze, om kortere lijnen te bewerkstelligen. De verwachting is dat er een grotere nadruk op uitvoering dan op beleidsvorming komt te liggen.
De functies van front- en backoffice worden daarentegen juist uit elkaar gehaald. Waar de consulenten voorheen beide taken hadden, kan de frontoffice zich nu volledig op de zorgondersteuning van de burger richten en de backoffice op de administratieve afhandeling daarvan.
De hulpverlening wordt uitbesteed. Bunnik wil expliciet geen hulpverleningsorganisatie zijn. Het wil organiseren dat er in de dorpen hulp geboden kan worden. De regiefunctie van Bunnik wordt daarmee groter.
Er komt één centraal aanmeldpunt voor inwoners: het Centrum voor Elkaar. Wanneer een vraag niet eenvoudig op te lossen is, wordt pas opgeschaald naar het Sociaal Team. Het Sociaal Team heeft geen vaste locatie, het is meer een netwerk van gedetacheerde professionals die een deel van hun werkuren in dienst van het team zijn.[4]
Doordat Bunnik heel klein is (ongeveer 15.000 inwoners), is de inkoop voor de drie pijlers regionaal georganiseerd. De aanpak (uitvoering) probeert men echter zo veel mogelijk lokaal en dicht bij de burgers te houden. Dit is vanuit het idee dat het op die manier conform de opdracht van de decentralisaties is: maatwerk leveren, aansluitend bij de typische context van de gemeente.

B1.2 Beoogde kwaliteiten van medewerkers

Wat zijn de beoogde kennis en competenties van de medewerkers in het sociale domein vanaf 2015?

Zoals eerder aangegeven, was Bunnik ten tijde van de interviews nog volop bezig de taakomschrijvingen van de verschillende (nieuwe) functies op te stellen. Deze waren nog niet geconcretiseerd, maar de verschillende respondenten konden per functieniveau al wel aangeven wat volgens hen de belangrijkste (nieuwe) competenties zouden zijn.
De taakomschrijvingen worden gemaakt op het niveau van werkzaamheden en worden vertaald naar functieprofielen met competentiebeschrijvingen.
Per functieniveau wordt hieronder uitgelegd wat de (soms nieuwe) competenties of kwaliteiten zijn waar in ieder geval aan voldaan moet worden.

[4] Zoals eerder aangegeven, gaat het in de tekst over de oude situatie van het CvE.

Sociaal domein breed

- De expertise die in elk geval in Bunnik aanwezig moet zijn volgens de wethouder is: ondernemen[5], netwerken en verbindingen kunnen maken, zodat er echt een lokale aansturing mogelijk is. Als dat in huis is, kan de zorgexpertise ingehuurd worden.

Verschillende meningen over rol van competenties bij transitie
Volgens de programmamanager is het werken met competentieomschrijvingen cruciaal om verandering te bewerkstelligen. Het gaat daarbij om de competenties per functie. "Je moet de medewerkers kunnen zeggen welke doelstellingen je wilt behalen en welk gedrag daarvoor nodig is. Daarin zit ook een grote leercomponent."
De coördinator van de P&O-afdeling merkt op dat het werken met competentie-lijstjes een te instrumentele benadering zou kunnen zijn. De ervaring van respondent leert dat managers en medewerkers mogelijk moeite hebben om ze te hanteren. Voor de nieuwe loketfuncties heeft de gemeente daarom geen competenties benoemd, zodat ze zelf bedacht konden worden, *bottom-up*. Het gaat volgens de coördinator meer om kwaliteiten, de *mindset* en perspectief bieden in wat er moet veranderen, en minder om het in profielen gieten en beoordelen met afvinklijstjes. Er kan beter gevraagd worden naar 'wat gaat er goed en wat kan er beter?' Deze visie is nog niet breed gedeeld en gedragen binnen Bunnik.

Consulenten

- Er wordt nu door een kwartiermaker bekeken wat de structurele bezetting van het Centrum voor Elkaar moet zijn en welke competenties daarbinnen aanwezig moeten zijn, zodat iedereen uit het team vanuit dezelfde gemeentelijke visie zal werken.
- De grote verandering zit bij de medewerkers van de frontlijn. Men moet naar buiten toe gericht zijn (*outreachend),* ondernemerschap kunnen tonen, kunnen denken vanuit de vraag van de cliënt (niet vanuit het aanbod), verantwoordelijkheid laten liggen waar deze hoort en tot slot creativiteit kunnen tonen.
- De consulenten in het Centrum voor Elkaar zullen meer met complexere vraagstukken te maken krijgen. Om goed in te schatten wat de beste oplossing is, of om te weten wanneer moet worden opgeschaald naar het Sociaal Team, zal een deel van de consulenten van een mbo- naar een hbo-niveau verschuiven.
- Het keukentafelgesprek dat nu door de Wmo-consulenten wordt gevoerd, moet straks breder gevoerd worden, over meerdere leefdomeinen.
- Het vroegtijdig signaleren en voorlichten zijn ook nieuwe taken.

Inkopers en medewerkers administratieve afhandeling

- Voor de medewerkers van inkoop verandert er niet zo veel, behalve dat er veel meer contracten af te sluiten zijn en dus zorg in te kopen is.
- Een belangrijke ontwikkeling is dat de medewerkers, belast met de administratieve afhandeling, meer moeten vertrouwen op de expertise van

[5] In de interviews is deze competentie niet nader toegelicht.

de externe professionals. Waar iemand eerder de klant zelf nog zag, moet diegene nu afgaan op het oordeel van een ander en zorgen dat de ondersteuning die geadviseerd wordt, gegeven kan worden.

Management en kwartiermakers

- Volgens de programmamanager krijgen leidinggevenden van de gemeente een meer coachende rol dan voorheen. ‘De dynamiek gaat veel meer buiten het gebouw plaatsvinden, met medewerkers die naar buiten treden. De structuur zit veel meer in medewerkers die samen met cliënten of organisaties werken. De leidinggevende rol is veel meer zorgen en faciliteren dat de mensen in staat zijn dat werk te doen.’
- In Bunnik wil men managers zo min mogelijk met afvinklijstjes laten werken. Ze moeten meer vanuit het gesprek kijken hoe het gaat en wat beter kan. Dit vergt andere competenties.

HRM

- Het vermoeden van de programmamanager is dat er op de HRM-afdeling niet veel verandert. Hun functie blijft volgens hem het adviseren van het management en het ontwikkelen van functieprofielen. Onbekend is echter de mening van de HR-adviseur.

Beleid

- Beleidsmedewerkers moeten directer samenwerken met de uitvoerders en begrijpen hoe hun beleid van effect is op de uitvoering ervan. Andersom moet de beleidsvorming gevoed worden door de ervaringen in de uitvoering.

Wethouder

- De wethouder gaat enkele dingen anders doen. Hij gaat bijvoorbeeld meer dossiers zelf bekijken en bijhouden hoe vaak er gebeld wordt. Verder bemoeit hij zich in relatie tot de decentralisaties met het aannemen van cruciale personen voor de transitie. Hij acht dat van belang voor het succesvol verloop van de transitie. De wethouder wil graag weten wie het werk gaat doen dat uiteindelijk onder zijn verantwoordelijkheid valt.
- De wethouder (en managers) moeten zorgen voor rust en positiviteit over de veranderingen. Geen negatieve benadering.

Bunnik is op het niveau van functiebeschrijvingen en competentieprofielen nog in de fase van uitwerking. Het is daardoor op het moment van de interviews nog niet duidelijk wat de nieuwe competenties bij de verschillende nieuwe en aangepaste functies zijn.
Er is daarnaast nog onduidelijkheid in hoeverre er daadwerkelijk met profielen gewerkt gaat worden. Een afvinklijstje is mogelijk te instrumenteel en werkt het idee van ‘ruimte bieden om de juiste hulp te organiseren’ tegen. Er kan beter gevraagd worden wat er goed gaat en wat nog verbeterd kan worden, is de gedachte. Daarvoor is goede begeleiding vereist, hetgeen de rol van het management verandert.

De belangrijkste veranderingen liggen bij de frontoffice, de consulenten. Zij moeten breder gaan kijken, de vraag achter de vraag helder krijgen en proberen die zo veel mogelijk vanuit eigen verantwoordelijkheid van burgers op te lossen. Er zullen hiervoor twee hbo-consulenten aangenomen worden, omdat het indiceren en oplossen van vraagstukken van burgers ingewikkelder worden. De gedachte is dat door het aanstellen van een kwartiermaker voor het Sociaal Team, alle (externe) leden van het team een gedeelde visie en werkwijze aannemen. De competenties worden door de kwartiermaker geformuleerd, maar gelden voor de externe medewerkers.

Bunnik geeft aan bepaalde expertise nog te missen en haalt dat bewust in huis, bijvoorbeeld de hbo-consulenten in het Centrum voor Elkaar. Maar ook een van de drie kwartiermakers (pijler Jeugd) is speciaal tijdelijk aangenomen. Dit is een pijler waar nog weinig bekendheid mee was, dus werd iemand met veel kennis van zaken aangesteld. De zorgexpertise zelf blijft bij externe organisaties liggen. Veel van de werkzaamheden van het huidige gemeentelijk personeel zullen hetzelfde blijven, of niet veel veranderen. Inkopers zullen blijven inkopen, de huidige Wmo-consulenten zullen de enkelvoudige vragen in het Centrum voor Elkaar blijven behandelen. De grootste verandering zit in de frontlijn, maar deze medewerkers zijn niet in dienst bij de gemeente.

B1.3 Aanpak

Welke aanpakken hanteert de gemeente om te bereiken dat de medewerkers volgend jaar over de beoogde kwaliteiten beschikken?

Bunnik heeft nieuwe functies gecreëerd binnen de nieuwe afdeling Sociaal Domein. De functiebeschrijvingen zijn op het moment van de casestudie nog niet afgerond, waardoor de ‘beoogde kwaliteiten’ nog niet scherp in beeld zijn en de functies nog niet zijn vervuld. Om te zorgen dat ‘de deur open kan’ op 1 januari zijn er verschillende tijdelijke functies gecreëerd of zijn mensen tijdelijk in een werkgroep of pilot geplaatst, bijvoorbeeld de tijdelijke functies van de drie kwartiermakers, of het tijdelijk meedraaien van de Wmo-consulent in de pilot van het Sociaal team.
Naast de tijdelijke functievervulling wordt ook gewerkt aan de structurele functievervulling. Daarvoor zullen vacatures intern (inclusief samenwerkende gemeenten) worden uitgezet.
Bunnik heeft een pilot met het Sociaal Team gedraaid en is qua ontwikkeling van het personeel op het moment van de interviews voornamelijk gericht op leren van elkaar, deels onder begeleiding van het tijdelijk ingezet personeel, zoals de kwartiermakers en de Wmo-consulent in de pilot van het Sociaal team.
Hieronder worden de verschillende werkwijzen en instrumenten beschreven die in Bunnik worden en zijn ingezet om de nieuwe taken te kunnen dragen.

Selectie eigen personeel

- Op dit moment wordt er met tijdelijke inzet gewerkt, omdat de nieuwe functieprofielen en belasting nog niet duidelijk zijn. Een deel van de tijdelijke inzet wordt vervuld door intern personeel, dat tijdelijk een andere functie heeft. De invulling van het personeelsbestand kan dus nog veranderen.
- Op nieuwe (beschreven en gewogen) functies moet gesolliciteerd worden. Dit gaat in eerste instantie intern (met omliggende gemeenten).
- Het gaat om vijftien mensen waar functiegesprekken mee gevoerd worden voor de structurele invulling.
- Men wil al doende leren wat nodig is. De mensen die nu verspreid zitten over de drie oude afdelingen houden voornamelijk de functie die ze nu hebben (in ieder geval tot 1 april).
- Er moet nog bekeken worden of medewerkers op te leiden zijn voor de nieuwe of veranderende functies. Hier wordt misschien een externe organisatie bij betrokken, om dit te kunnen bepalen.
- Er zijn nu meer beleidsmedewerkers dan uitvoerders, het zou kunnen dat dit om zal slaan en een herplaatsing van personeel moet plaatsvinden.
- Voor de organisatie van de nieuwe taken zijn er tijdelijk drie kwartiermakers ingezet, twee van hen komen vanuit de interne organisatie.

> "Op consulentenniveau [in het Centrum voor Elkaar] moet er opgeschakeld worden. (…) Wij doen dat heel pragmatisch door te starten met de mensen die we hebben plus een tijdelijke aanvulling, waarvan je weet dat die het werk direct kunnen uitvoeren [zonder scholing]. In het meer structurele traject kan het gemeentepersoneel vanuit alle diensten reageren op een functie binnen het sociaal domein."
> *Programmamanager*

In dienst nemen nieuw personeel + tijdelijke inhuur externen

- Het Sociaal Domein breidt uit met waarschijnlijk drie à vier medewerkers. In eerste instantie wordt echter naar de tijdelijke situatie gekeken.[6]
- Twee hbo-consulenten voor Centrum voor Elkaar en ook een aantal Wmo-consulenten op mbo-niveau (dat zijn er nu twee) zullen erbij komen.
- De kwartiermaker Sociaal Team, een tijdelijke functie, is van buitenaf aangetrokken, vanwege de kennis over de specifieke jeugdpijler.

Proefdraaien

- Het Sociaal Team is als pilot gestart, daarvoor was de werkgroep Toeleiding opgericht. In de pilot kon nog makkelijk geschakeld worden, wanneer bleek dat je ergens tegenaan liep.
- Bij de pilot is er gewerkt met van tevoren opgestelde competenties, om mee te starten, maar dat was voornamelijk om die te kunnen toetsen (*bottom-up*).

[6] Het is onbekend hoeveel medewerkers de afdeling Sociaal Domein in totaal telt.

- Voor jeugd is er een tweedelijns jeugdhulp naar Bunnik gehaald. In principe wordt jeugdzorg bovenregionaal ingekocht, Bunnik wil het echter dicht bij de inwoners houden en trekt dit stukje zorg in de uitvoering lokaal. Hiermee wordt geëxperimenteerd hoe dat gaat.
- Vanuit participatie is er ook een pilot geweest waarbij samen met ondernemers gekeken werd naar het plaatsen van mensen op werkervaringsplekken (hetgeen lastig bleek te zijn), maar deze organisatieverandering had binnen Bunnik weinig organisatorische en personele verandering tot gevolg. Het is (nog) volledig regionaal georganiseerd.

Ontwikkeling eigen personeel

- De mensen die straks in de structurele organisatie een plaats krijgen, worden opgeleid wanneer dat nodig is. Maar medewerkers moeten ook op te leiden zijn. Per persoon wordt gekeken naar de kwaliteiten en naar de mogelijkheid om bij te scholen.
- Door de tijdelijke inhuur is nog niets met opleiden gedaan. “Opleidingen zijn namelijk een gevolg van selectie” en die had nog niet plaatsgevonden in Bunnik.
- Er is iemand van jeugdzorg die de Sociaal-Teamleden meeneemt in de dingen die vanuit jeugd spelen.
- Voor het Sociaal Team is er een vorm van coaching geweest. Daarnaast is er specifiek een kwartiermaker aangesteld, die bekijkt wat de definitieve selectie aan bezetting en competenties moet zijn.
- Er wordt een opleiding gegeven voor gespreksvaardigheid.
- Er wordt een aantal keer begeleide intervisie gedaan.
- Wat binnen Bunnik aangeboden wordt, is altijd *intercompany* en is dus gemeentebreed, niet alleen voor het Sociaal Domein.

> “Voor de problematiek die we gaan krijgen hebben we een heleboel niet in huis. Dat probeer je bijvoorbeeld te borgen in het Sociaal Team. Je moet daarin als kleine gemeente slimme keuzes maken, we hebben geen blik met mensen die overal wat van weten, dat we open kunnen trekken.”
> *Programmamanager*

Bunnik wil in eerste instantie zoveel mogelijk gaan doen met intern personeel (dat betekent ook personeel van omliggende gemeenten). Er zullen bij de front- en backoffice waarschijnlijk extra mensen geworven worden om aan de, voor een goede uitvoering van de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden vereiste, capaciteit en kwaliteit te voldoen.
Omdat nog niet duidelijk is wat de precieze functieverdeling wordt, is er nu tijdelijk personeel geplaatst (soms intern, soms extern), om de transitie zo goed mogelijk door te voeren. De structurele (nieuwe) organisatie wordt parallel ontwikkeld en het personeel zal daarbinnen een (soms oude en soms nieuwe) functie krijgen.

Bunnik heeft met het Sociaal Team een pilot uitgevoerd, waardoor duidelijk is hoe dat functioneert. Daarnaast kennen de verschillende leden elkaar daardoor en kennen ze elkaars werkwijze.
Doordat nog niet duidelijk is wie welke functie gaat vervullen, zijn er nog geen concrete opleidingstrajecten aangeboden. Tijdelijke experts die geen opleiding nodig hebben, vervullen de functies momenteel. Het is nog niet duidelijk in hoeverre er straks gewerkt zal worden met opleidingen of trainingen. Dat zal functieafhankelijk zijn. Daarnaast lijkt er meer heil gezien te worden in een vorm van intervisie en van elkaar leren.
Een groot verschil tussen het gemeentelijke personeelsbestand van Bunnik en van een grote gemeente, is volgens de wethouder dat het personeelsbestand een kleine omvang heeft, waardoor je minder personeel hebt om uit te kiezen. Daar moet de gemeente rekening mee houden in de keuzes die ze maakt. Anderzijds geeft het ook juist de mogelijkheid om het heel dicht bij de burgers in te richten, doordat ze die bijna allemaal kennen.

B1.4 Resultaten

***Wat is er tot nu toe bereikt met HRM?* Wat is er gedaan? En waartoe heeft het geleid?**

- Bunnik is in het voorjaar van 2013 begonnen met het opstellen van een routekaart. Deze is in grote lijnen gevolgd, maar heeft qua tijdsplanning vertraging ondervonden. Het opstellen van een routekaart heeft geholpen in het vasthouden van een richting en het onderbouwen van het maken van bepaalde keuzes.
- Het starten begin 2014 van de pilot van het Sociaal Team heeft gezorgd dat Bunnik al voor de officiële start van de drie decentralisaties duidelijk heeft welke kennis/disciplines er wel en niet in het team moeten zitten en wat de benodigde competenties zijn waar naar gezocht moet worden. Deze functiebeschrijvingen werden ten tijde van de interviews uitgewerkt. Achteraf bezien is het volgens de gemeente van belang geweest dat reeds in januari 2014 en niet later met een pilot is gestart, omdat er dan onvoldoende ervaring zou zijn opgedaan.
- In de loop van het project werd duidelijker dat er ook een projectgroep voor informatie en processen nodig was. Dit project heeft ook geleid tot een nieuw ICT-systeem. Proces en systeem moeten met elkaar matchen.
- Voor de managementlagen leek tijdens de interviews al wel duidelijkheid te bestaan over de functieverdeling. Dit was nog niet gecommuniceerd binnen de organisatie. Uit de interviews blijkt dat de medewerkers nog slechts beperkt zijn meegenomen.

Lessen volgens respondenten

- Qua competenties is het belangrijk om te beginnen met redeneren vanuit het proces dat de gemeente wil draaien en hoe dat aangepakt moet worden. Van daaruit moeten de competenties benoemd worden.

- Van tevoren was in Bunnik duidelijk dat er geen blauwdrukken zouden komen van de nieuwe organisatie. Sommige medewerkers werken graag vanuit een model, maar dat is deze transitie (in Bunnik) niet: “Het is een ontdekkingsreis en we ontdekken terwijl we ermee bezig zijn,” voorzitter P&O werkgroep. Wees open en eerlijk dat je nu nog niet alles kunt weten, is de insteek van Bunnik.
- Het is belangrijk om zelfreflectie te hebben: zie de dingen die niet goed zijn gegaan en probeer daar op bij te sturen. Het is niet erg als er dingen niet goed gaan, maar leer ervan.
- Er zijn in Bunnik meer ontwikkelingen tegelijkertijd gaande, wat het een ‘hels karwei’ maakt. Deze ontwikkelingen zijn de drie decentralisaties, het nieuwe werken, verbouwen en een ICT-migratie.
- De ‘regelzucht’ vanuit Den Haag werkt tegen. Ze dragen het over, maar doen dat met een hele stapel regels. Dit maakt het soms lastig voor de gemeente.

“Uiteindelijk zijn we met een hele organisatieverandering bezig. Dat gaat veel meer over verandermanagement en leiderschap en hoe je dat vormgeeft. Ik denk dat de rol van het management heel cruciaal is. Leidinggeven aan zo’n verandering vraagt bepaalde competenties, het is belangrijk te bedenken welke manager de beweging gaat trekken.”
Programmamanager

“Mijn concrete advies aan andere gemeenten: wees zorgvuldig in je selectie van je Sociaal Team, kijk naar de samenstelling van je team, maar ook naar de verschillende competenties: leer van elkaars talenten. Sta open voor elkaars talenten. Zowel qua personen als qua organisatie.”
Wethouder

B2 HORST AAN DE MAAS

De gemeente Horst aan de Maas is een middelgrote gemeente (41.680 inwoners op 1 mei 2014), bestaande uit zestien kernen.

Deze casestudy is gebaseerd op interviews met een beleidsmedewerker HRM, een gebiedsteamconsulent Zorg en Ondersteuning, de programma-manager Sociaal Domein, de betrokken wethouder en de voorzitter van de OR. Daarnaast is gebruikgemaakt van enkele documenten.[7]

B2.1 Organisatiestructuur Sociaal Domein

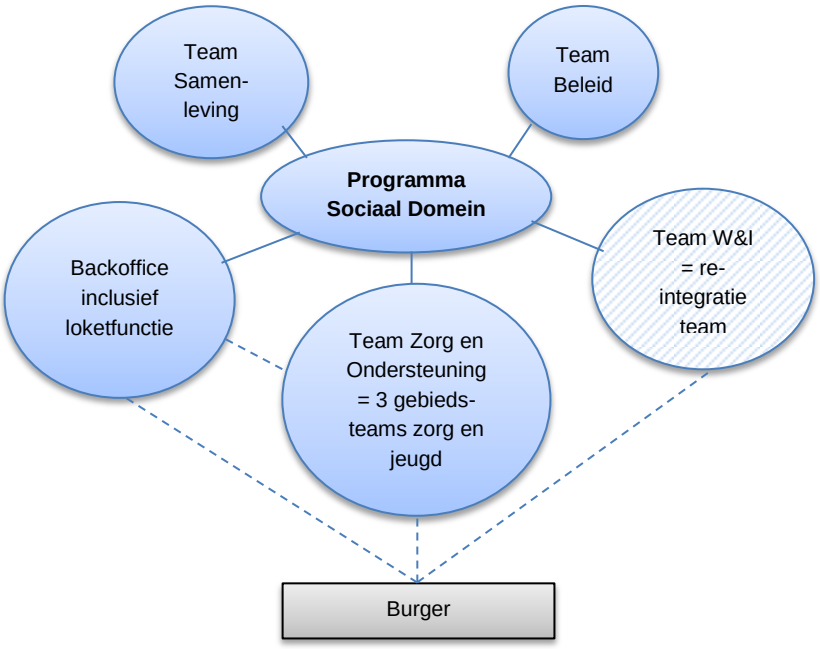
Hoe ziet de organisatiestructuur van de afdeling Sociaal Domein er vanaf 2015 uit?

- Het programma c.q. de afdeling Sociaal Domein bestaat uit vijf teams, waarvan drie teams onder het team WIZ vallen, deze gaan over de uitvoering: Zorg en Ondersteuning, Werk en Inkomen en Backoffice Sociaal Domein, zie figuur 2.
- Zorg en Jeugd zitten in de gebiedsteams. Werk en Inkomen (W&I) is los daarvan georganiseerd in het re-integratieteam en in de afzonderlijke eenheden BBZ en SHV.
- Voor alle drie de teams (gebiedsteams Z&O, W&I en Backoffice) is een manager aangesteld, één manager per team. Deze relatief zware bezetting is bewust gekozen met het oog op de decentralisaties.
- Het programma heeft in totaal 54,9 fte; Beleid 7,2 fte; team Samenleving[8] 11 fte; team W&I 11,5 fte; team Z&O 12,3 fte; en Backoffice 10,9 fte.

[7] Gebruikte documentatie:
- Gemeente Horst a/d Maas, *Functioneren & Ontwikkeling binnen WIZ.*
- Gemeente Horst a/d Maas (2014). *Bezwaren 2012-2013-2014*.
- Gemeente Horst a/d Maas, *Verslag vraagverheldering Werk & Inkomen.*
- Nascholingscentrum Maatschappelijk Werk (NMW) (2014). *Oplossingsgericht werken. Empowerment voor cliënt en hulpverlener.*
- Databank VNG met praktijkvoorbeelden (https://praktijkvoorbeelden.vng.nl), *Interview praktijkvoorbeeld decentralisaties en HR – Horst aan de Maas,* 15-9-2014.

[8] Het is ons niet bekend wat deze afdeling doet.

Figuur 2 Organisatieschema Programma Sociaal Domein[9]



Arcering = regionale aanpak
Onderbroken streep = richting van contact met burger

Gebiedsteams

- Horst aan de Maas is onderverdeeld in drie gebieden (Peel, Maas en Midden) met per gebied een gebiedsteam. In het gebiedsteam Midden zitten twee mensen meer dan in de andere twee gebiedsteams, omdat Midden meer inwoners heeft met bovendien een andere samenstelling.
- Aantal medewerkers per gebiedsteam: vier à zes medewerkers. Dat wil zeggen één medewerker van de gemeente (consulent Z&O) en daarnaast vanuit externe organisaties een wijkverpleegkundige, een maatschappelijk werker en een gezinscoach.
- Arbeidsrelatie: de externen in het gebiedsteam worden door de gemeente ingehuurd. De gemeente wil ze zelf kunnen aansturen, maar wil ze niet zelf in dienst hebben.

W&I: re-integratieteam, team SHV en team BBZ

W&I wordt gedeeltelijk binnen de eigen gemeente georganiseerd. De benadering van werkgevers wordt regionaal opgepakt tussen gemeenten, UWV en de SW-organisaties binnen de arbeidsmarktregio Noord Limburg. Een reden hiervoor is volgens één van de respondenten dat een werkzoekende behalve in de eigen gemeente ook in een andere gemeente zou kunnen gaan werken. Met andere woorden, zowel werkzoekenden als werkgevers

[9] Het schema geeft de situatie weer zoals een respondent uit Horst aan de Maas dit heeft aangegeven.

worden niet beperkt door gemeentegrenzen. De tweede en belangrijkste reden is volgens deze respondent dat de gemeente wil voorkomen dat werkgevers door meerdere partijen (gemeenten, UWV en SW-organisaties) met diverse doelgroepen en verschillende instrumenten worden benaderd. Door samenwerking wordt bovendien een grotere effectiviteit verwacht.

Backoffice en loket

- Er is een backoffice gecreëerd voor de administratie van zowel het re-integratieteam als van de gebiedsteams. Er was volgens één van de respondenten in het verleden al wel 'iets', maar nu is de backoffice zodanig georganiseerd dat het aan de nieuwe eisen kan voldoen en bijvoorbeeld grotere geldstromen aankan.
- Eén van de doelen bij het creëren van een nieuwe backoffice was ervoor te zorgen dat medewerkers in het veld hun werk goed kunnen doen. Dat wil zeggen dat medewerkers van de gebiedsteams toegang moeten krijgen tot dossierinformatie over cliënten.[10]
- De backoffice vormt één team en is inclusief loketfunctie. Medewerkers van het loket worden geacht het gesprek met de burger kort te houden. Indien mogelijk geven ze direct antwoord of verwijzen ze direct door. Als een uitgebreidere behandeling nodig is, vullen zij een formulier in dat wordt doorgestuurd naar de gebiedsteams.

Samenwerking met andere gemeenten

- De inkoop van zorg gebeurt in samenwerking met zeven gemeenten in de regio Noord-Limburg.
- Zoals eerder aangegeven, wordt ook de werkgeversbenadering regionaal georganiseerd (zie 'W&I: onderdeel re-integratieteam'). Dit gebeurt met de zeven gemeenten, het UWV en de Sw-organisaties in de arbeidsmarktregio Noord Limburg. Het gaat in deze samenwerking om een gezamenlijke aanpak van de uitvoering.

B2.2 Beoogde kwaliteiten van medewerkers

Wat zijn de beoogde kennis en competenties van de medewerkers in het sociale domein vanaf 2015?

Oude competenties

Horst aan de Maas werkt tot op heden met vijf kerncompetenties voor alle medewerkers van de gemeente:

1. Klantgerichtheid
2. Betrokkenheid
3. Kwaliteitsbewustzijn
4. Flexibiliteit
5. Leervermogen

[10] Hoe dit precies is vormgegeven en in hoeverre het doel is bereikt, is onbekend.

Nieuwe competenties
In het kader van de decentralisaties heeft de gemeente als nadere uitwerking voor de afdeling Sociaal Domein de onderstaande tien competenties van Movisie benoemd:[11]

1. Is zichtbaar en gaat op mensen af
2. Verheldert vragen en behoeften
3. Versterkt eigen kracht en zelfregie
4. Stimuleert verantwoordelijk gedrag
5. Verbindt gezamenlijke en individuele aanpak
6. Stuurt aan op betrokkenheid en participatie
7. Werkt samen en versterkt netwerken
8. Beweegt zich in uiteenlopende systemen
9. Doorziet verhoudingen en anticipeert op veranderingen
10. Benut professionele ruimte en is ondernemend

Deze competenties zijn geen organisatiebrede vastgestelde competenties, maar wel te beschouwen als uitwerking van de organisatie-kerncompetenties.

Om deze voor de gemeente nieuwe competenties te concretiseren, werd alle medewerkers van de afdeling W&I gevraagd om een persoonlijk ontwikkelplan (POP) te maken op basis van de tien competenties en om daarin SMART-geformuleerde leerdoelen en acties op te nemen. Medewerkers bleken dit lastig te vinden en daarom is gekozen voor een tussenstap: de competenties zijn eerst in samenwerking met de medewerkers beschreven op gedragsniveau. Een student arbeids- en organisatiekunde heeft vervolgens per gedragscomponent een schaal toegevoegd, zodat per medewerker kan worden aangegeven in welke mate hij of zij over de competentie beschikt.[12] Paragraaf 3.4.4 (‘Selectie onder eigen personeel’) beschrijft hoe de gemeente uiteindelijk met behulp van drie verschillende methoden inzicht heeft gekregen in de capaciteiten van de medewerkers.

Uit de interviews komt met name een beeld naar voren van de veranderingen in de benodigde competenties voor de functie consulent. Over de veranderingen in competenties voor andere functies is op basis van de interviews minder bekend.[13] De respondenten beschrijven een verschuiving van werkzaamheden van consulenten. De werkzaamheden bestonden uit het in het gemeentehuis toetsen van een uitkerings- of voorzieningsaanvraag aan de hand van een checklist en door de burger aangeleverde documenten. De nieuwe werkzaamheden bestaan uit het bij de burger thuis werken met de methodieken van vraagverheldering en oplossingsgericht werken. Het gaat nu

[11] Deze lijst van competenties is ontwikkeld door Movisie en algemeen beschikbaar gesteld. De lijst is dus niet specifiek voor Horst aan de Maas ontwikkeld.

[12] Deze alinea is gebaseerd op: Databank VNG met praktijkvoorbeelden (https://praktijkvoorbeelden.vng.nl), *Interview praktijkvoorbeeld decentralisaties en HR – Horst aan de Maas,* 15-9-2014.

[13] Het is onbekend of over de competenties die behoren bij de andere functies daadwerkelijk minder bekend is, of dat het onderwerp, bijvoorbeeld als gevolg van de vraagstelling, minder aan bod is gekomen.

om het breder kijken naar de vraag van de burger. Dat betekent dat de consulent de vraag van de burger breder moet trekken om te bepalen waar het echte probleem zit en ook breder naar mogelijke oplossingen moet kijken om ervoor te zorgen dat de oplossing wordt gekozen die het beste past.

Specialisten en loketmedewerkers

- De verschillende consulenten zijn volgens de respondenten generalisten in vraagverheldering en oplossingsgericht werken, maar daarnaast ook specialist in hun eigen vak.
- Van consulenten in het gebiedsteam worden volgens één van de respondenten dezelfde competenties verwacht als van de medewerkers van het loket, maar het niveau waarop ze hierover moeten beschikken, verschilt. De consulenten werken op hbo-niveau en de medewerkers van het loket op mbo-niveau.

Hbo versus mbo
'Het gaat in de gebiedsteams en in de backoffice om dezelfde competenties, maar er is een onderscheid gemaakt in niveau. De medewerkers in de backoffice hebben mbo-niveau. De mensen die vanuit de gebiedsteams de vraagverhelderingsgesprekken voeren, zijn hbo-geschoold.'
Consulent gemeente in gebiedsteam

Managers en staf
Respondenten noemen voor managers van de afdeling Sociaal Domein enkele specifieke competenties die nodig zijn in de nieuwe situatie. Dit zijn bijvoorbeeld het kunnen sturen op zelfstandigheid van medewerkers en het kunnen voeren van regie in het eigen netwerk van partnerorganisaties. Verder wijst men erop dat een manager in het netwerk vorm moet kunnen geven aan de eindverantwoordelijkheid die bij de gemeente ligt.
Horst heeft drie managers extern geworven en in dienst genomen (zie paragraaf 3.4.4 onder 'In dienst nemen en tijdelijk inhuren externen'). Dit was met het oog op de decentralisaties, waardoor er bewust is gekozen voor een tijdelijke stevige sturing.
Uit het onderzoek komen geen specifieke competenties voor staffuncties naar voren. De competenties voor de staffuncties veranderen in principe niet, wel zijn ze beschreven in de organisatievisie Samen Vooruit.

B2.3 Aanpak

Welke aanpakken hanteert de gemeente om te bereiken dat de medewerkers volgend jaar over de beoogde kwaliteiten beschikken?

De aanpak van Horst aan de Maas kenmerkt zich door het in kaart brengen van de gewenste en aanwezige competenties en door in het verlengde

daarvan intern selecteren, extern werven en begeleiden van oude en nieuwe medewerkers om te komen tot een bezetting die de nieuwe taken in 2015 goed kan oppakken.[14] Dit geldt zowel voor de consulenten als voor de managers.

Vooraf bepalen competenties en benodigde begeleiding
'Sommige gemeenten gaan gewoon ondervinden of medewerkers geschikt zijn voor de nieuwe rol of niet. Wij hebben daarentegen aan de voorkant geprobeerd te bekijken wat nodig is aan mensen en competenties en vervolgens hebben we mensen daarbij begeleid.'
Beleidsmedewerkers HRM

Selectie onder eigen personeel

- De gemeente heeft drie verschillende methoden gebruikt om inzicht te krijgen in de capaciteiten van de bestaande medewerkers. Ten eerste hebben de medewerkers zelf voor de verschillende competenties van Movisie aangegeven hoe zij erop scoren. Ten tweede heeft een interim manager zich een beeld gevormd van de capaciteiten van de verschillende medewerkers.
  Ten derde heeft een extern bureau assessments uitgevoerd. Alle medewerkers binnen het team WIZ (dit team is met het oog op de decentralisaties uitgesplitst in drie teams, te weten: Z&O, W&I en Backoffice) kregen in 2013 een assessment, waarin werd getoetst op de tien competenties van Movisie. De vraag was: voldoet de medewerker aan deze competenties of is hij/zij te trainen om ze in 2014 onder de knie te krijgen?
  Overigens werd met betrekking tot de assessments met de OR afgesproken dat het ging om ontwikkel- en niet om uitstroomassessments (zie onderstaand kader).
- Op basis van de selectie zijn intern drie gemeenteconsulenten voor de gebiedsteams geselecteerd. Daarnaast heeft de gemeente twee consulenten extern geworven en in dienst genomen. In totaal zijn hiermee vijf gemeenteconsulenten beschikbaar voor drie teams.
- Een ander gevolg van de selectie was dat enkele medewerkers geen consulent in het gebiedsteam zijn geworden, terwijl ze dat wel hadden gewild. Een deel van hen heeft een andere functie binnen het Sociaal Domein gekregen en een enkeling heeft een functie buiten het Sociaal Domein gekregen.

[14] Medewerkers van de gebiedsteams die afkomstig zijn uit andere organisaties zijn niet meegenomen in de assessment en de coaching van de gemeente Horst aan de Maas. Op basis van de interviews is niet bekend hoe zij zijn geselecteerd en/of opgeleid. Zie verder onder 'Externe medewerkers gebiedsteams'.

Belang van selectie
'Omdat je je medewerkers bij de mensen buiten laat beslissen welke zorg geleverd gaat worden, is het belangrijk dat daar de beste medewerkers zitten. Je gunt het al je medewerkers om dat werk te doen, maar je moet ook heel kritisch zijn en bepalen of ze het kunnen. Ze zijn het gezicht van de gemeente en beslissen over de besteding van een groot budget. Op die plekken doorgaan met personeel dat je hebt zou weleens desastreuze gevolgen kunnen hebben. We hebben daarom de beste geselecteerd onder onze eigen medewerkers en enkele nieuwe consulenten in dienst genomen.'
Wethouder

De OR over assessments
'De OR wilde verduidelijking met betrekking tot het werken met assessments en met betrekking tot het van hun taak halen van medewerkers die niet passen op basis van het assessment. Dit is logisch want het was toch een scherpere manier van toetsen dan we hier in het verleden toepasten.'
Beleidsmedewerker HRM

In dienst nemen en tijdelijk inhuren externen

- Het Sociaal Domein breidt in totaal uit van 19 naar 24 medewerkers.
- Voor alle drie de onderdelen (W&I, Zorg en Backoffice) is extern een manager geworven en vervolgens in dienst genomen. De selectie is uitgevoerd door zittend management (teammanager WIZ a.i., afdelingsmanager, gemeentesecretaris).
- Zoals eerder aangegeven, zijn voor de drie gebiedsteams in totaal twee consulenten nieuw van buiten aangetrokken.
- Naast de inhuur van een interim-manager heeft de gemeente ook op een aantal andere posten interim-medewerkers ingezet. Op programma-managementniveau en voor opleiding/training was er extra personele inzet nodig, daarnaast zijn er extra (beleids-)krachten ingezet om de eigen medewerkers vrij te spelen voor de decentralisaties.

Ontwikkeling medewerkers

De gemeente heeft verschillende instrumenten ingezet voor de ontwikkeling van de eigen en nieuwe medewerkers op de afdeling Sociaal Domein. De belangrijkste zijn individuele ontwikkelplannen, coaching, overleg, intervisie en training. We lichten deze instrumenten hieronder kort toe.

- Ontwikkelplannen:
  De uitkomsten van het in kaart brengen van de competenties van de eigen medewerkers zijn behalve voor selectie ook gebruikt voor het opstellen van individuele ontwikkelplannen voor de verdere ontwikkeling van de medewerkers. Deze ontwikkelplannen stelden de medewerkers op in overleg met hun leidinggevende.
- Coaching:
  De interim-manager heeft de medewerkers gedurende een jaar (tot in november 2014) gecoacht. Het ging hierbij behalve om individuele ook om

coaching op groepsniveau. Sindsdien hebben de teammanagers de leiding in de begeleiding van de afdelingsmedewerkers.

- Overleg en intervisie:
  Daarnaast werd en wordt gewerkt met verschillende interne overlegvormen en intervisie. Sinds kort en in de komende tijd zullen de consulenten wekelijks per team casuïstiek en organisatorische zaken bespreken. Aan deze besprekingen zullen ook de medewerkers deelnemen die namens externe organisaties in het team zitten.
  Daarnaast vindt sinds 2014 eens in de zes weken begeleide intervisie plaats voor de teams Zorg en Ondersteuning en Werk en Inkomen. Dit gebeurt onder leiding van een externe organisatie. Hierbij staat het vergroten van zowel de professionaliteit van de consulent als het team centraal. Zaken die hierbij aan bod komen zijn onder andere het leren reflecteren op eigen handelen, het versterken van zelfsturing en het versterken van deskundigheid en professioneel handelen. In 2015 wordt de frequentie van de bijeenkomsten afgebouwd en vanaf 2016 organiseren de teams zelfstandig de intervisie zonder externe begeleiding.
- Training:
  De consulenten hebben in de afgelopen twee jaar diverse trainingen gehad. In 2012 hebben ze een training ‘Vraaggericht Werken’ en een training ‘Oplossingsgericht Werken’[15] gehad. Deze trainingen vonden dus plaats voordat de selectie van de huidige consulenten plaatsvond. Verder hebben de consulenten onder meer een workshop Personal Branding gehad over: wat straal ik uit, hoe kom ik over?

Proefdraaien

- In 2012 is begonnen met een pilot vraagverheldering binnen de Wmo (zie onderstaand kader).
- Er zijn twee pilots gedraaid in 2013/2014: één voor gezinscoaches van verschillende organisaties (BJZ, MEE) en één voor integraal wijkgericht werken (pilot Norbertuswijk).
- In oktober 2014 zijn de gebiedsteams feitelijk van start gegaan. Ze zijn gestart met drie dagen training. Bij deze training ging het onder meer over kennismaking, teambuilding en informatie over wetgeving. Deze dagen werden voor de drie teams gezamenlijk georganiseerd.

Pilot vraagverheldering
‘In 2012 begonnen we met de pilot vraagverheldering binnen de Wmo, een andere benadering van de burger waarbij we naar de burger toe gingen in plaats van dat de burger naar het gemeentehuis kwam. We maken van ieder gesprek een verslag en sturen dat naar de burger voor een handtekening. We hebben het gemonitord en na acht maanden hebben we het ook bij W&I ingevoerd. We krijgen er nu taken bij op het terrein van Jeugd en de Awbz, maar onze manier van werken verandert niet echt.’
Consulent

[15] De training ‘Oplossingsgericht werken’ werd gegeven door de organisatie die ook de huidige intervisie begeleidt.

Managers
Het bovenstaande heeft hoofdzakelijk betrekking op de consulenten. Daarnaast zijn drie nieuwe managers geselecteerd, die recent zijn aangenomen om de drie teams te leiden. De interim-manager heeft ze na de aanname gecoacht.

Externe medewerkers gebiedsteams

- Medewerkers van de gebiedsteams die afkomstig zijn uit andere organisaties zijn niet meegenomen in de assessment en de coaching van de gemeente Horst aan de Maas. Zij zijn geselecteerd aan de hand van gesprekken vanuit het aanbod van zorgpartners. De gesprekken werden gevoerd door de teammanager Z&O, een beleidsmedewerker Toegang en een beleidsmedewerker Jeugd.
- De trainingen Vraagverheldering en Oplossingsgericht werken werden in 2012 behalve voor de gemeentemedewerkers ook aan enkele medewerkers van welzijnsstichting Synthese en Stichting MEE gegeven.
- De meeste van de twintig medewerkers van de externe organisaties die in de gebiedsteams aan de slag gaan, hebben echter wel meegedraaid in de pilots.
- De externe medewerkers draaien ook mee in de overleg- en intervisiesessies van de gebiedsteams.

B2.4 Resultaten

Wat is er tot nu toe gedaan op het terrein van HRM en waartoe heeft het geleid?

Aanpak en visie

- De aanpak van Horst aan de Maas kan worden omschreven als: het in kaart brengen van de kwaliteiten van bestaand personeel, het selecteren van eigen medewerkers, het in dienst nemen van mensen die aan het nieuwe profiel voldoen en het inzetten van verschillende instrumenten om het personeel klaar te stomen voor 2015. De gemeente heeft zich hierbij laten ondersteunen door een externe interim-manager die de gemeente heeft begeleid tot november 2014.
- Uit de interviews met de verschillende respondenten van de gemeente komt een helder en soortgelijk verhaal over de gekozen aanpak naar voren. Volgens één van de respondenten is de werkwijze van de gemeente onder meer gebouwd op de visie van de wethouder.[16] De wethouder heeft volgens deze respondent bijvoorbeeld in 2012 reeds de pilot vraagverheldering geïnitieerd. Zie kader voor één van de kernpunten uit de visie van de wethouder.

[16] Wij kunnen niet bepalen in hoeverre de gekozen werkwijze is gebouwd op de visie van de wethouder en/of op de visie van andere medewerkers van de gemeente.

Visie wethouder
'Als de reden van de decentralisatie is om als eerste overheid dichter bij de burger te zitten, dan moet je dat waarmaken. Niet door een zo efficiënt mogelijk systeem te maken dat lijkt op dat van het Rijk, maar door te kijken naar wat de elementen zijn die maken dat je als eerste overheid dicht bij de burgers bent. Belangrijke elementen zijn de persoonlijke benadering van burgers en het breed kijken naar vragen van burgers. Dat zijn zaken waar je op een schaal van 41.000 inwoners mee aan de slag kan.'
Wethouder

Resultaten

We kunnen op basis van de casestudie niet bepalen in hoeverre er een directe relatie is tussen de aanpak en eventuele resultaten. Uit ons onderzoek komt wel in deze context mogelijk relevante informatie naar voren:

- Het aantal bezwaarschriften met betrekking tot de Wwb en Wmo is fors gedaald. Volgens een document van de gemeente Horst aan de Maas is het totaal aantal bezwaarschriften van 2011 tot 2013 gedaald van 66 in 2011 tot 29 in 2013. In het eerste half jaar van 2014 was het aantal bezwaarschriften 9. In hoeverre deze daling het gevolg is van de nieuwe werkwijze kunnen wij op basis van ons onderzoek echter niet vaststellen.
- In veertig procent van de gevallen heeft vraagverheldering geleid tot een andere oplossing dan waar inwoners aanvankelijk om verzochten. De oplossing bleek in de meeste gevallen passender, meer op maat en goedkoper.
- Volgens een verslag[17] van enkele interviews die VNG had met de gemeente Horst aan de Maas, lijkt het aantal vraagverhelderingsgesprekken in het kader van de WMO in 2014 te stijgen ten opzichte van 2013, terwijl het aantal toegekende voorzieningen lijkt te dalen.[18]
- Het verslag van VNG stelt op basis van interviews met een HRM-consulent van de gemeente en met de externe coach dat verschillende medewerkers door de intensieve begeleiding duidelijk een professionele groei hebben doorgemaakt.[19] Dat effect kreeg volgens het verslag van VNG een extra impuls doordat mooie resultaten ook buiten de gemeente bekend werd en medewerkers gevraagd werden om er presentaties over te geven.

[17] Databank VNG met praktijkvoorbeelden (https://praktijkvoorbeelden.vng.nl), *Interview praktijkvoorbeeld decentralisaties en HR – Horst aan de Maas,* 15-9-2014.

[18] Het is nog te vroeg om te bepalen of dit voor het hele jaar geldt en op basis van het verslag is het voor ons niet mogelijk om een relatie vast te stellen met de aanpak van de gemeente.

[19] Databank VNG met praktijkvoorbeelden (https://praktijkvoorbeelden.vng.nl), *Interview praktijkvoorbeeld decentralisaties en HR – Horst aan de Maas,* 15-9-2014.

B3 KATWIJK

Deze casestudy is gebaseerd op een face-to-face-interview met de wethouder en een groepsgesprek met het hoofd van de afdeling Samenleving, de procesmanager 3D's, het afdelingshoofd Bedrijfsvoering, een teamleider Zorg en een personeelsadviseur. Daarnaast is gebruikgemaakt van enkele documenten.[20]

Katwijk is een gemeente die in 2006 is ontstaan uit een fusie van Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg. Het telt nu vijf kernen die nauw aansluiten. Katwijk heeft 63.007 inwoners (op 1 mei 2014). De gemeente werkt met vijf andere duin- en bollengemeenten op verschillende gebieden samen in de sub-regio Duin- en Bollenstreek en maakt verder deel uit van de samenwerkingsregio Holland Rijnland, een bestuurlijk samenwerkingsverband van veertien gemeenten.

B3.1 Organisatiestructuur

Hoe ziet de organisatiestructuur van de afdeling Samenleving er vanaf 2015 uit?

Nieuwe organisatiestructuur Katwijk

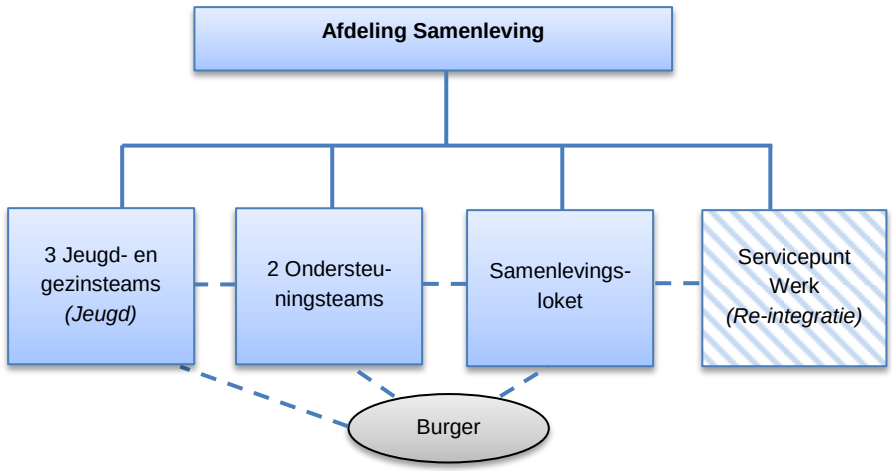
- Door de gemeente Katwijk wordt met betrekking tot de decentralisaties op drie niveaus gewerkt: regionaal met de veertien gemeenten binnen de regio Holland-Rijnland (een bestuurlijk samenwerkingsverband, breder dan het sociaal domein), sub-regionaal met de zes gemeenten uit de Duin- en Bollenstreek, en lokaal.
- In de aanloop naar de decentralisaties is in Katwijk besloten de voormalige afdelingen Sociale Zaken en de afdeling Maatschappelijke Zaken bij elkaar te voegen. Deze 'nieuwe' afdeling Samenleving voert alle taken in het sociale en maatschappelijke domein uit en voert de drie decentralisaties aan (de transitie en transformatie). De organisatie van de nieuwe taken zal echter niet alleen bij die afdeling liggen. De afdeling Bedrijfsvoering speelt bijvoorbeeld ook een belangrijke rol in de organisatie, onder andere op het vlak van ICT, inkoop en financiële bedrijfsvoering.
- Er is bewust voor gekozen om de drie pijlers van de zorg (Wmo, Werk en participatie en Jeugd) binnen de afdeling nog niet samen te voegen in één organisatie van zorg en ondersteuning. Er zit wel overlap tussen de pijlers en er wordt gezocht naar samenwerking, maar gezien de verschillen tussen beleid en uitvoering en het karakter van de taken, wordt dit

[20]
- Gemeente Katwijk (4 juni 2014), *Impact 3D's op de organisatie*. Interne notitie.
- Gemeente Katwijk, Adviesrol HRM in een Lean-organisatie, januari 2014.
- Gemeente Katwijk, Voorstel Competentiemanagement, 18 maart 2014.
- Katwijk_kenmerken kerncompetenties leidinggevenden_LEAN.

vooralsnog apart georganiseerd. Wel is de schuldhulpverlening deels samengevoegd met de organisatie van de Wmo en komen vragen over werk en inkomen (minimabeleid) ook aan de orde in het Zorgloket.

Aparte uitvoering drie pijlers
'Het samenvoegen van de drie pijlers zou naar mijn mening niet goed gaan, omdat de 'span of control' dan te groot zou worden. […] Bij bijvoorbeeld Jeugd zitten zo veel onderdelen die niet mogen zorgen voor het ondersneeuwen van andere onderdelen. Je moet bij Jeugd niet in het team gaan zitten met mensen van schuldhulpverlening.' *Wethouder*

Figuur 3 Organisatie van de uitvoering drie pijlers binnen afdeling Samenleving[21]



Arcering = regionale aanpak
Onderbroken streep = richting van contact met burger

Inrichting Uitvoering/Toegang
Er worden in Katwijk drie jeugd- en gezinsteams (Jeugd) en twee ondersteuningsteams (Wmo) ingericht. Participatie is (nog) niet in de wijkteams meegenomen. Wel kan er vanuit de teams worden doorverwezen naar Werk en Inkomen. Naast de twee ondersteuningsteams komt er nog een derde 'team': het centrale team (samenlevingsloket) dat vanuit het gemeentehuis werkt en waarvan de klantbenadering nauw gekoppeld is aan het Klantcontactcentrum.[22] De toegang tot zorg en ondersteuning ligt in eerste instantie bij de verschillende ondersteuningsteams/wijkteams. Als daar geen

[21] Figuur 3 toont alleen de organisatiestructuur van de uitvoering binnen de afdeling Samenleving. Door de keuze voor een groepsgesprek, in plaats van meerdere losse interviews, bleef er minder tijd over voor het in beeld krijgen van de totale afdelingsstructuur.

[22] Het algemene gemeentelijk loket waar burgers met alle vragen over burgerzaken terecht-kunnen.

plaats is, kan men naar het samenlevingsloket gaan. Voor het krijgen van begeleiding worden mensen echter altijd doorverwezen naar de teams.

De jeugd- en gezinsteams

- De drie jeugd- en gezinsteams in Katwijk bestaan uit tien tot twaalf personen. Iedere medewerker uit het team is werkzaam voor externe zorgorganisaties.
- Om te zorgen voor een goede samenwerking tussen de verschillende specialisaties binnen het team, zijn er teamcoaches aangesteld. Deze worden ingehuurd.
- Opdrachtgeverschap en sturing op de omvang en kwaliteit van de jeugd- en gezinsteams wordt samen met andere gemeenten georganiseerd, op regionaal niveau.

De ondersteuningsteams

- De twee sociale wijkteams heten in Katwijk 'ondersteuningsteams'. Het zijn teams voor ondersteuning en begeleiding aan volwassenen.
- In de twee teams zitten elk vier mensen van externe organisaties en twee mensen van de gemeente. De twee mensen van de gemeente kunnen ook werkzaam zijn in het centrale team (zie hieronder).
- De ondersteuningsteams houden nauw contact met andere werkers in de wijk (verenigingen, 'Wijkwerk', de wijkagent, et cetera).

Het centrale team[23]

- Het centrale team vormt het algemeen loket (samenlevingsloket) in het gemeentehuis. Bij de start op 1 januari 2015 is dit team in ieder geval aanwezig.
- Wanneer een burger niet bij de ondersteuningsteams terechtkan, kan diegene bij dit loket terecht. Wanneer nodig, kunnen externe professionals opgeroepen worden. In Katwijk vindt men dat er '*minimaal hetzelfde aan zorg geboden moet worden als voorheen*' (wethouder), daarom kunnen burgers zich ook hier melden.
- In dit 'team' komen de Wmo en Wwb/Participatiewet samen. Naast Wmo-consulenten en klantmanagers is er directe samenwerking met medewerkers van bedrijfsvoering en de juridische medewerkers.

Servicepunt Werk

- Reeds meer dan een jaar draait er een pilot in de sub-regio met een werkgeverservicepunt. Dit servicepunt is primair gericht op de werkgeversbenadering en -ondersteuning ter bemiddeling van mensen naar werk. Bij dit servicepunt komt de uitvoering van de Participatiewet te liggen.

[23] De vormgeving van dit team moest ten tijde van het interview nog verder uitgekristalliseerd worden. Er werd nog gewerkt aan het gezamenlijk inrichten van de werkprocessen.

- In de sub-regio Duin- en Bollenstreek is er planvorming om een zelfstandige organisatie te vormen (Servicepunt Werk), waarin alle activiteiten rondom re-integratie of begeleiding naar werk bij elkaar genomen zijn vanuit de zes samenwerkende gemeenten. Dit betekent dat de gemeentelijk re-integratieconsulenten ook in dienst gaan bij het Servicepunt Werk. Dit zullen er twee à drie zijn.
- In de sub-regio is één sociale werkplaats. Die zal een verbinding moeten krijgen met het Servicepunt Werk, teneinde de specifieke doelgroepen van de Participatiewet goed te kunnen bedienen. Volgens de wethouder zorgt de Participatiewet daardoor voor de grootste verandering in het sociaal domein, omdat er twee instanties met verschillende werkwijzen en culturen samen moeten werken (zie de tekstbox hieronder).
- Omdat het zulke ingewikkelde materie is en deze verandering niet op 1 januari 2015 rond hoeft te zijn, is besloten de officiële besluitvorming over de organisatievormgeving niet te overhaasten. In april worden er officiële besluiten over genomen. Tot dat moment blijven de Werkgeverservice-punten in werking.

Participatie
'Je kan er als gemeente voor kiezen om niet meteen met participatie aan de slag te gaan, dat is niet per se nodig qua veranderingen. Maar ik zie allemaal verbindingsmogelijkheden met de Wmo, daarom willen we er zo snel mogelijk iets mee doen.'
Wethouder

Bedrijfsvoering

- Om als gemeente controle te houden, wordt accountmanagement ingericht dat continu toeziet op de budgetten, het beleid en de uitvoering. *'Het gaat daar alleen maar om de verantwoording van de financiën en de kwaliteit. Als dat goed in beeld is, kan je de rest aan de professionals overlaten'* (wethouder).
- Voor het aanbod van zorg zijn per pijler afspraken gemaakt:
  - Jeugd: regionale aanpak. Medewerkers van de aanbieders zijn in één corporatie geplaatst. Van daaruit worden de JGT-teams gevormd. De moederorganisaties leveren waarborging voor de kwaliteit van de teamleden.
    Een externe professional is gevraagd om Katwijk te adviseren over de juiste constructie en deze gekozen constructie bleek de meest acceptabele vorm te zijn.
  - Wmo/zorg: sub-regionale aanpak. Alle bekende zorgaanbieders hebben via een bestuurlijke aanbesteding een kans gekregen om zorg aan te bieden. Nieuwe organisaties konden ook intekenen. Katwijk heeft in de beleidsstukken de visie opgenomen dat kleine zorgorganisaties met een bepaalde (geloofs-)identiteit ook vertegenwoordigd moeten zijn, deze kunnen zich daarom ook intekenen.

- Participatiewet: regionale en sub-regionale aanpak. Naast het opzetten van het Servicepunt Werk, zit in Katwijk een praktijkschool waarvandaan jongeren aan het werk worden geholpen. De wethouder van Katwijk zit bovendien in het regionale Werkbedrijf.

B3.2 Beoogde kwaliteiten van medewerkers

Wat zijn de beoogde kennis en competenties van de medewerkers in het sociale domein vanaf 2015?

In verschillende documenten komt de ambitie naar voren dat Katwijk de beste gemeentelijke dienstverlener van Nederland wil worden. Daarbij worden diverse instrumenten ingezet, onder andere de Lean-methode (zo efficiënt mogelijk maximale klantwaarde realiseren). Deze methode betekent een veranderende verhouding tussen leidinggevende en medewerkers: 'een slanke productie, of omgekeerde piramide'.[24] Het uitgangspunt is dat managers meer ruimte geven en het maken van fouten als leermoment accepteren, maar wel binnen een aan- en afspreekcultuur.

Competentiemanagement wordt gericht op vijf kerncompetenties voor leidinggevenden en drie kerncompetenties voor medewerkers.
Leidinggevenden moeten hiermee focus en houvast krijgen in het sturen op de kennis, vaardigheden, houding en gedrag die medewerkers nodig hebben voor het werken in een Lean-organisatie.[25]
Er wordt in de documenten onderscheid gemaakt tussen kerncompetenties en functiegebonden competenties. De kerncompetenties zijn kenmerkend voor de algehele werkcultuur binnen de gehele organisatie en sluiten naadloos aan op de gestelde doelen van de organisatie. Functiegebonden competenties zijn nodig om een specifieke functie goed te vervullen. Deze zijn ten tijde van de gesprekken nog niet uitgewerkt in de documenten.

De vijf kerncompetenties voor de leidinggevenden zijn[26]:

- Stimuleren en inspireren: managers dragen een visie uit en inspireren medewerkers daarmee. Daarnaast herkennen ze talenten en stimuleren ze de ontwikkeling en inzet daarvan. Medewerkers moeten gestimuleerd worden eigen verantwoordelijkheid te nemen en het beste uit zichzelf te halen, ook om eigen doelen te bereiken. Managers moet leren en ontwikkelen stimuleren, door te coachen en door fouten maken niet af te straffen.

[24] Gemeente Katwijk, Adviesrol HRM in een Lean-organisatie, januari 2014.

[25] Gemeente Katwijk, Voorstel Competentiemanagement, 18 maart 2014.

[26] Katwijk_kenmerken kerncompetenties leidinggevenden_LEAN.

- Analyseren en verbeteren: managers moeten verschillende instrumenten (meetbaar en operationaliseerbaar) inzetten om continue verbetering van de werkprocessen en de uitvoering na te streven.
- Resultaatgericht: de manager stuurt op een aantal topprioriteiten, is gericht op ambitieuze resultaten, streeft naar efficiency en maakt met medewerkers concrete afspraken die nagestreefd moeten worden. ‘Hard op het resultaat, duidelijk op de procedure en zacht op de relatie.’
- Samenwerken: zowel intern als extern wordt er volgens vastgelegde werkprocessen gewerkt, de manager moet zorgen dat hiernaar gehandeld wordt en bespreekt knelpunten en verbeteringen met alle betrokkenen.
- Klantgericht: de manager stuurt medewerkers in de focus op de klant in het werkproces en in de uitvoering. Samen met het team worden gedragsregels richting klanten opgesteld. Klanttevredenheid wordt in beeld gehouden.

De drie kerncompetenties die rechtstreeks van toepassing zijn op de medewerkers uit de gemeentelijke organisatie zijn:
- klantgerichtheid;
- resultaatgerichtheid;
- samenwerken.

Deze kerncompetenties zijn nog niet uitgewerkt in kenmerken die aansluiten bij de Lean-gedachte en de organisatiedoelstellingen. Deze kenmerken worden zo nodig verder vertaald in gedragscomponenten. Dit gebeurt dan bottom-up en op teamniveau, omdat hier maatwerk voor nodig is.

Omdat de vaardigheden en competenties op afdelings- en functieniveau (nog) niet beschreven zijn, is daar middels het groepsgesprek dieper op ingegaan.

Organisatiebreed
- De gemeentelijke medewerkers die in de wijken werken (de onderhoudsteams, maar ook de wijkregisseur, opsporingsambtenaren, et cetera) zijn in de zienswijze van de respondenten steeds meer de ogen en oren van de gemeente om signalen op te pakken en om door te verwijzen naar de juiste plek.
- De medewerkers van Samenleving krijgen in de wijkteams een meer generalistische insteek, waarbij diverse signalen en mogelijkheden moeten kunnen worden gekoppeld. Dit is van belang om preventief, maar ook om integraal te kunnen handelen. Er werd aangegeven dat een hbo-opleiding hiervoor waarschijnlijk gewenst is.
- Van belang is dat iedereen uit de organisatie moet weten wat de weg is voor een burger bij een zorgvraag: ‘*men moet kennis van de sociale kaart hebben*’.
- Daarnaast moet er vanuit de gehele gemeentelijke organisatie meer samengewerkt gaan worden, zowel intern als extern. Verbinden is een sleutelwoord volgens de verschillende respondenten.

- Volgens de wethouder is de inzet van de huidige ambtenaren gericht op mobiliteit en een brede inzetbaarheid binnen de gemeentelijke organisatie. Katwijk heeft daar de afgelopen jaren op aangestuurd en faciliteert dat, onder andere via de Flex-afdeling. Om deze reden zou de nieuwe situatie geen onoverkomelijke verandering betekenen voor de medewerkers.

Uitvoerende medewerkers afdeling Samenleving[27]
Volgens de wethouder beschikken de medewerkers die reeds in dienst zijn en werkzaam zijn in de uitvoerende teams van de afdeling, in grote lijnen al over de juiste vaardigheden voor de nieuwe taken ('*wel moet men die andere manier van werken leuk vinden*'). Daarnaast zou de visie van de Rijksoverheid (als burger meer zelf en samen doen) al in de Katwijkse uitvoering via de keukentafelgesprekken en het zorgloket zijn geïmplementeerd. Hierdoor hoeft er op dat vlak ook niet veel te veranderen voor het huidige personeel.
Uit het groepsgesprek kwam echter ook naar voren dat bepaalde vaardigheden in de nieuwe situatie voor consulenten wel meer kwaliteit gaan vereisen:

- Communicatievaardigheden (zoals gespreksvaardigheden, maar ook in het kader van samenwerking) worden van groter belang voor consulenten. Dit kan heel breed zijn volgens de respondenten, inlevingsgevoel bijvoorbeeld, maar ook de vraag 'hoe houd ik de burger in zijn kracht' valt vanuit het keukentafelgesprek onder deze vaardigheden.
- Gespreksvaardigheden: *mediation* en onderhandelen worden daar onderdeel van. Burgers hebben niet overal meer recht op, maar zullen daarover onderhandelen. Als consulent moet je daarmee om kunnen gaan.
- Samenwerkingsvaardigheden in de breedste zin van het woord zijn van belang volgens de respondenten. Dit betekent zowel intern als extern kunnen samenwerken. In de twee ondersteuningsteams zitten bijvoorbeeld meerdere externe medewerkers, iedereen heeft een eigen rol, maar het doel is om met elkaar de hulpvraag van de burger op te lossen.

'Bejegening is [voor een moeilijke of gevoelige zorgvraag] heel belangrijk. Je moet verbinding maken wanneer de klant naar je toe komt. Je moet je inspanning laten zien naar de burger, dat jij de verbinding weet te leggen met de juiste partijen. Je moet niet standaard verwijzen, maar samenwerken met de partijen. Daar zit het in.'
Respondent groepsgesprek

Naast de vaardigheden kwamen ook verschillende competenties naar voren:

- Medewerkers moeten dus kunnen samenwerken, maar ze moeten ook weten wanneer een burger met een bepaalde zorgvraag overgedragen moet worden (kennis). Er zijn generalisten, maar ook specialisten en naar hen moet op het juiste moment opgeschaald worden.
- De complexiteit van de vraagstukken zal toenemen, is de verwachting. Daarnaast is om samen te werken inzicht nodig. De respondenten denken

[27] Het groepsgesprek focuste alleen op interne consulenten.

dat er daarom meer analytisch vermogen van de consulenten gevraagd gaat worden.
- Er wordt volgens de respondenten een andere houding en ander gedrag gevraagd van de gemeentelijk consulenten, namelijk proactief en resultaatgericht.
- Er zit meer dan vroeger een bestuurlijke component aan hun taak. Doordat de invulling van de decentralisaties een politiek besluit is geweest dat gevoelig kan liggen bij cliënten, moeten medewerkers dat besluit goed weten uit te leggen. Zij moeten de visie van Katwijk ('verbinden en vernieuwen') uitdragen. Veel medewerkers wonen zelf in Katwijk, dus moeten vanuit hun functie uitstralen wat de gemeente wil uitstralen. '*Het gedrag moet de burger spiegelen in wat wij willen*'.

Beleidsmedewerkers afdeling Samenleving
Als belangrijkste competenties die voor beleidsmedewerkers werden genoemd, waarbij de ene uitgebreider dan de ander besproken is:
- Integreren/verbinden: volgens de respondenten ligt hier de essentie van de nieuwe manier van werken voor beleidsmedewerkers. Beleidsmedewerkers moeten leren meer over de grenzen van hun eigen vak te kijken, net zoals dat in het nieuwe sociale domein gebeurt. Beleidsmedewerkers moeten de voorzieningen en regelingen organiseren, hun taak is om de verbinding te zoeken met alle aspecten binnen het sociale domein.
- Netwerken: ook beleidsmedewerkers werken steeds meer in netwerken, ze moeten leren om als partner in een netwerk te handelen.
- Onderhandelen: in die netwerken moet er steeds meer onderhandeld worden, bijvoorbeeld met zorgaanbieders.
- Samenwerken: er moeten veel meer afspraken gemaakt en vastgelegd worden. Dit geldt zowel intern als extern.
- Procesregie: medewerkers moeten processen ontwerpen en begeleiden.

Leidinggevenden
In Katwijk is er een drielagenstructuur: een directie (algemeen directeur), een aantal afdelingshoofden en daaronder zitten teamleiders. De respondenten vinden het lastig aan te geven of er daadwerkelijk wat verandert in de benodigde competenties en vaardigheden van het management. '*[…] alsof de nieuwe inhoudelijke vraag een nieuwe houding van managers zou vragen*.' Op de vraag of de nieuwe competenties voor uitvoerders en beleidsmedewerkers tot nieuwe competenties voor het management leiden, geven ze echter aan dat faciliteren een belangrijkere competentie wordt.

'De competenties van uitvoerders vereisen een bepaalde vrijheid van handelen. Dat vraagt ook van managers een nieuwe rol: het hebben van vertrouwen is van belang.' *Respondent groepsgesprek*

Volgens de respondenten is deze nieuwe manier van handelen organisatie-breed aangepakt (de vijf kerncompetenties) en zullen straks alle leidinggeven-den uiteindelijk voldoen aan de competentie van het geven van vertrouwen.

B3.3 Aanpak

Welke aanpakken hanteert de gemeente om te bereiken dat de medewerkers volgend jaar over de beoogde kwaliteiten beschikken?

In Katwijk wordt geprobeerd het werk zo veel mogelijk met eigen personeel uit te voeren. Daarvoor zijn verschillende instrumenten ingezet (zie verderop), maar de respondenten wijzen er voornamelijk op dat het flexibel maken van personeel wordt gefaciliteerd. Daar zijn ze, volgens hen zelf, al heel ver mee. Het is bovendien in Katwijk niet zo dat alleen de afdeling Samenleving verandert, maar de gehele organisatie. Er zitten volgens de respondenten een aantal aspecten in de algemene gemeentelijke organisatie die de verandering in het sociaal domein positief ondersteunen. Andersom is de verandering in het sociaal domein een impuls voor het doorvoeren van veranderingen in de gemeentelijke organisatie.

Rol afdeling Samenleving binnen hele organisatie
'De afdeling Samenleving zit ook wel in een voortrekkersrol binnen de gemeente. Je hoopt dat het volgend jaar zo landt, dat je kan laten zien dat alle nieuwe elementen erin zitten en dat andere afdelingen kunnen komen kijken.'
Respondent groepsgesprek

Hieronder worden de verschillende strategieën beschreven die binnen Katwijk zijn ingezet om te zorgen voor de beoogde kwaliteiten bij het personeel.

Selectie onder eigen personeel

- De nieuwe taken worden zo veel mogelijk neergezet met de mensen die al een bepaalde functie vervullen. Er wordt in de loop van 2015 gekeken hoe deze personele invulling uitpakt. Uit het groepsgesprek kwam naar voren dat 'ervaring' heel belangrijk is om de verschillende functieprofielen in te vullen. Er wordt daarom eerst een half jaar ervaring opgedaan, voordat een organisatieplan wordt opgesteld en de functie- en competentieprofielen vastgelegd worden.

'Het kan zijn dat de structuur van de organisatie moet veranderen, daarin zijn wij volgend. Mogelijk moeten de taken en de processen meer uitgelijnd worden dan nu. Je kunt de taken klein of groot veranderen, maar deze taken zorgen er zodanig voor dat het hele proces en mogelijk de organisatie aangepast moet worden. Daarom gaan we nu eerst aan de slag met de taken en de mensen, al doende kijken we wat er in de structuur of organisatie moet veranderen.'
Respondent groepsgesprek

- De afdeling P&O onderzoekt wat er meer aan competenties van het personeel wordt gevraagd en hoe dat in de functies ingepast moet worden. Het vertalen naar concrete functieprofielen was nog gaande ten tijde van de gesprekken.
- De functioneringsgesprekken en specifiek een Strategisch Personeels-planningsgesprek, zijn in 2014 expliciet aan de orde geweest. Met iedere medewerker is besproken welke ontwikkelingen er zijn in het werk, wat dat voor kennis, vaardigheden en competenties kan betekenen, waar iemand naar toe wil en waar de gemeente in de toekomst naar toe wil. De richting werd of door het personeel zelf of door de afdelingshoofden gegeven. De verschillende ontwikkelingsmogelijkheden voor het personeel die in de functioneringsgesprekken naar voren kwamen waren: promotie, verrijking, verbreding of heroriëntatie.
- Volgens de respondenten uit het groepsgesprek zijn er afspraken met de OR en vakbonden gemaakt over de inrichting van de organisatie en de plaatsing van het personeel. Uiteindelijk zal op 1 juli 2015 een organisatieplan beschikbaar zijn. De mensen die tot dat moment een nieuwe klus krijgen, krijgen die tijdelijk. De Flex-afdeling wordt hier veel voor ingezet. Personeel waarvoor (tijdelijk) geen plaats is binnen de afdeling, kan via de Flex-afdeling op andere projecten worden ingezet.
- De afdeling Samenleving zal iets in omvang toenemen. Die toename is nog niet structureel ingevuld, daarin kunnen nog keuzes gemaakt worden om te zien wat voor kwaliteit daar extra nodig is. De Flex-afdeling biedt de ruimte om deze mensen te vinden, doordat mensen aan kunnen geven dat ze tijdelijk elders willen werken en zo kunnen laten zien over de juiste kwaliteiten te beschikken.
- Er zullen ook medewerkers uit de afdeling verplaatst worden of weggaan. Een aantal consulenten en klantmanagers zal in de ondersteuningsteams geplaatst worden. Deze blijven in dienst van de gemeente. Daarnaast zullen er, zoals gezegd, klantmanagers/re-integratieconsulenten in dienst gaan bij het Servicepunt Werk.

Werving nieuw personeel en inhuur externen

- In Katwijk is er vooralsnog nauwelijks sprake van een verandering in de omvang van het personeel. Er is geen sprake van uitstroom. Tot en met 2018 is er wel een efficiencytaakstelling van zeven fte binnen de afdeling Samenleving, de verwachting is echter dat dit met toenemende efficiency en natuurlijk verloop gehaald wordt.
- In de gesprekken zijn er een paar functiegroepen, teams of afdelingen genoemd waar mogelijk extra capaciteit nodig is[28]:
  - Bij Jeugd is een extra medewerker Jeugdbeleid nodig.
  - Voor de opdrachtgever- en accountmanagementrol voor Jeugd zullen ook hooguit twee mensen nodig zijn. Deze zitten al binnen de huidige formatie.

[28] De definitieve personeelsuitbreiding en -invulling is nog niet bekend ten tijde van de gesprekken. Er werd echter in reactie op het conceptverslag vanuit Katwijk aangegeven dat in de begroting 2015 (voorlopig) rekening is gehouden met een uitbreiding van circa 9 fte.

  - De grotere begroting zal extra capaciteit aan financiële sturing en administratie vergen.
  - Voor nieuwe doelgroepen (Wmo en Participatiewet) is extra uitvoerende capaciteit nodig.
  - De verdere implementatie van de transitie en transformatie vraagt tijdelijke inzet (enkele jaren) van een programmamanager.
- In het groepsgesprek kwam nog naar voren dat in de gemeente Katwijk zo min mogelijk wordt gewerkt met externe inhuur van deskundigen. De voornaamste reden is volgens de respondenten om de kennis zo veel mogelijk intern te houden en niet weg te laten lekken. Er wordt daarom gewerkt met de tijdelijke inzet van expertise om de eigen medewerkers te trainen (zie hieronder). Daarnaast hecht men vooral belang aan de eigen kennisontwikkeling binnen de gemeente.

Ontwikkeling eigen personeel

- De teamleider Zorg heeft in 2014 een opleidingsplan gemaakt voor de uitvoering van de Wmo. Coaching 'on the job', workshops en trainingen zorgen dat de consulenten over het kennisniveau, de vaardigheden en competenties beschikken die nodig zijn voor de uitvoering van de nieuwe taken. Ten tijde van het gesprek hebben consulenten ongeveer 4,5 dag opleiding gehad.
- Voor coaching on the job zijn twee kwaliteitsmedewerkers binnen het team Zorg beschikbaar (intern). Er is daarnaast iemand ingehuurd met expertise in indicatiestelling voor de nieuwe doelgroepen, om de consulenten kennis te geven over de nieuwe doelgroepen. Het idee is vooral dat er van elkaar geleerd wordt: '*er is iemand in huis gehaald met een specialisme en daar leren de medewerkers van*' (teamleider Zorg).
- Er zal regelmatig intervisie aan de hand van een aantal cases plaatsvinden (casuïstiekoverleg), waardoor consulenten leren van elkaars werkwijze.
- Door de uitvoeringsmedewerkers direct te betrekken bij de beleidsvorming binnen het sociaal domein, weten zij al vroeg wat de nieuwe werk- en organisatiewijze is. De teamleiders zitten daarom regelmatig om tafel met verschillende uitvoerende medewerkers. Maar zij doen dit ook met beleidsmedewerkers, zodat het beleid dat in voorbereiding is, via de teamleiders al kan landen bij de uitvoerders.
- Er is onder meer een training ingezet om de gespreksvaardigheden van consulenten te versterken. De techniek is volgens de respondenten dat je als consulent eerst jezelf moet kennen, dan kan je de ander leren kennen. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een erkend reflectie-instrument.
- Er wordt voor de hele organisatie een thematische trainingsdag georganiseerd waarbij diverse onderwerpen in workshops kunnen worden geleerd en geoefend. Er werd echter aangegeven dat een cursusdag voor de verschillende workshops en trainingen niet voldoende is. 'Het vergt onderhoud' om te zorgen dat consulenten goed doorvragen in de gesprekken met cliënten en om verandering in houding en gedrag teweeg

te brengen en dat beleidsmedewerkers bijvoorbeeld steeds vernieuwd worden in de kunst van het samenwerken.

Proeftuinen
Via proeftuinen is ervaring opgedaan in nieuwe werkwijzen en organisatievormen.

- Er draait ruim een jaar een pilot voor het Werkgeverservicepunt, als voorportaal voor het Servicepunt Werk, om te kijken hoe verschillende gemeenten kunnen samenwerken en hoe de relatie met het regionale SW-bedrijf kan worden ingericht.
- In 2013 en 2014 is een proeftuin uitgevoerd op het gebied van Wonen-Zorg-Welzijn in één van de wijken van Katwijk. Dit was het laboratorium voor de werkwijze van de ondersteuningsteams.
- In 2014 is in Katwijk ook met een Jeugd- en Gezinsteam ervaring opgedaan.

Lean-organisatie

- Katwijk is een 'Lean-organisatie' (zie paragraaf 3.4.3). Om te kunnen werken volgens het Lean-principe moet de organisatie volgens de wethouder altijd lerend zijn. Leren is een continu proces, de organisatie moet altijd in een leerhouding zijn. Bij de start en de eerste fase was er extern advies. Nu zijn er meerdere interne Lean-practioners die de afdelingen en de medewerkers begeleiden.
- Volgens de respondenten uit het groepsgesprek gaat het er bij Lean-managen om dat je het personeel toerust door ze mee te laten denken in het ontwerpen of bijstellen van een proces. Deze vorm van Lean-organiseren is in Katwijk al een aantal jaar aan de gang. De Wmo en Wwb zijn bijvoorbeeld volgens die filosofie ingericht. Ook het nieuwe hoofdproces van de integrale intake is volgens de Lean-methodiek ingericht.

B3.4 Resultaten

Wat is er tot nu toe gedaan op het terrein van HRM en waartoe heeft het geleid?

Aanpak en visie

- In Katwijk is in juni 2013 de visie 'Verbinden en Vernieuwen' vastgesteld. Het is een visie over hoe de gemeente met de samenleving om wil gaan. Vanuit die visie is de organisatie van de drie decentralisaties en de personele organisatie daarbinnen aangepakt. '*Het Katwijks personeel moet die gedachte tussen de oren krijgen*' (respondent groepsgesprek). De uitdaging ligt er volgens de respondenten in 'om de snaar gespannen te

houden' en te zorgen dat er daadwerkelijk volgens die visie gehandeld wordt richting de burgers.

'Als je de zaak weer zou omdraaien - van vraag terug naar aanvraag -, als je het daarin dus laat lopen, red je het niet om het een vraagstuk van de burger zelf te laten worden. Dat moet je in de organisatie goed leren weg te zetten.'
Respondent groepsgesprek

- De gemeente gaat ook financieel meten of het lukt om de burger in de eigen kracht te zetten. De politiek-financiële taakstelling is dat het geld dat de gemeente van het Rijk voor de zorgtaken krijgt, het geld is waarmee de kwaliteit geleverd moet worden. Daarvoor moet de samenwerking gezocht worden met de burger en met de partijen waarmee wordt samengewerkt. Alleen dan is het mogelijk om de bezuinigingen te realiseren en toch een aanvaardbaar niveau van ondersteuning te bieden. Deze macro-beweging moet volgens de respondenten goed in de gaten gehouden worden. Dat gebeurt door resultaatgerichtheid.
- Vooral aan de voorkant werken (preventief) is essentieel, volgens de wethouder van Katwijk. '*Als je van alles verzint met ambtenaren en aanbieders, gaat het niet werken'*. De gemeente heeft om die reden veel gesproken met de Wmo-raad en cliëntenpanels. Zij konden ook input geven en de gemeente kon zaken vanuit haar kant uitleggen. Op die manier is er een goede relatie volgens de gemeente.
- Er is in Katwijk bestuurlijk en ambtelijk gekozen om dingen van onderop op te pakken. Er werd geen 'nul-situatie' bedacht, die moet gaan ontstaan, zowel in het veld als binnen de gemeente, is de gedachte. Er is volgens de respondenten duidelijk intern en met de bestaande partijen besloten te kiezen voor een groeimodel, van onderop.

Bedrijfsvoering
De afdeling bedrijfsvoering krijgt een grote rol in de uitvoering van de drie decentralisaties. Om te zien of de Katwijkse aanpak werkt, is een goede organisatie van onderstaande punten als belangrijk genoemd, omdat het van belang is inzicht te hebben of de aanpak van de nieuwe taken werkt:

- Opdrachtgeverschap en Accountmanagement: daarbij wordt nagegaan waarvoor en of het geld goed besteed wordt. Deze functie zal meer toegepast en strenger worden met de nieuwe taken.
- Contractmanagement: de gemeente moet meer zorg dan voorheen inkopen en daarom goed toezien op de samenwerking met de zorgaanbieders.
- Informatiemanagement: medewerkers van alle niveaus en van alle informatiestromen moeten volgens de respondenten weten wat er over burgers heen gecommuniceerd mag worden, welke gegevens gebruikt kunnen worden en hoe die gegevens inzicht kunnen bieden in de geboekte resultaten. *'Het zijn je cijfers, je middelen.'*

Er is, zoals gezegd, een speciaal project gestart dat zich met deze onderdelen van bedrijfsvoering bezig gaat houden en dat strak georganiseerd wordt.

Resultaten
Uit het groepsgesprek kwamen verschillende functiegroepen naar voren waarbinnen voorzichtige resultaten geboekt zijn. Hierbij moet vermeld worden dat het niet om 'harde' resultaten over de zorg en ondersteuning gaat, maar meer over procesmatige resultaten binnen de organisatie.

Beleid
- Een deel van de beleidsmedewerkers functioneert momenteel als projectleider binnen de drie decentralisaties. Wanneer de respondenten terugkijken, zien ze dat het veranderingsproces al best wat heeft opgeleverd en dat medewerkers al redelijk ver ontwikkeld zijn: met elkaar mee kunnen denken, verder kijken dan het eigen domein, et cetera.
- De beleidsmedewerkers voor Jeugd moesten nadenken waar administratieve taken belegd moeten worden. Zij zijn toen uitgekomen bij de uitvoering. Dat besef en de doorvoering ervan, is volgens de respondenten enorme winst in het veranderingsproces.
- Projectleiders werken nu met veel andere partijen samen. De communicatie is van belang, een beleidsplan is meer dan alleen bureauwerk. Dit en het besef dat de raad, externe partijen en burgers ook meegenomen moeten worden, is sterk toegenomen.

Uitvoering
- Volgens de teamleider Zorg is de veranderingsbereidheid onder de consulenten sterk toegenomen. Ze had verwacht dat sommige medewerkers toch meer moeite zouden hebben, maar dat valt heel erg mee.
- Een aantal medewerkers zijn zeer geïnteresseerd om in te stappen in nieuwe ontwikkelingen, zoals in de ondersteuningsteams.

Andere afdelingen
- De bereidheid bij andere afdelingen om samen te werken met beleid en uitvoering is vergroot en verbeterd volgens de respondenten. Het afgelopen jaar is er in de organisatie veel aandacht geweest voor flexibiliteit en mobiliteit, omdat de taken, de organisatie en de samenleving veranderen. Medewerkers melden zich de afgelopen tijd zelf aan voor bijvoorbeeld stages of voor de Flex-afdeling.
- De respondenten zien in alle organisatieonderdelen, bijvoorbeeld Bedrijfsvoering, veranderingsbereidheid en beweging onder het personeel. Dat stemt ze gerust voor het opvangen van de nieuwe taken.
- Er is ook bij de andere afdelingen bereidheid om mee te denken over raakvlakken en procesverbeteringen. Bijvoorbeeld:
  - de relatie met de ruimtelijke inrichting van wijken;
  - de gezamenlijk dienstverlening in het Klantcontactcentrum.

- De afdeling voorziet een ontwikkelingstraject van vier jaar om de organisatie definitief vorm te geven, waarbij de doelstellingen gehaald worden met het personeel dat over de beoogde kwaliteiten beschikt.

‘Die eigen organisatie zie ik wel zitten, maar hoe zorg je dat de maatschappij meegaat? Kun je dit verhaal met droge ogen vertellen? Dat is puur missiewerk. Dat zit in de eerder genoemde competenties, maar het is iets wat niet volgend jaar gereed is. Ik hoop dat het in de vier jaar die we krijgen gaat lukken.’
Respondent groepsgesprek

B4 ZAANSTAD

B4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke aanpak de gemeente Zaanstad heeft gekozen om ervoor te zorgen dat het gemeentepersoneel in 2015 over de kennis en competenties beschikt om de gedecentraliseerde taken in het sociale domein goed te kunnen uitvoeren.
De gemeente telt 151.109 inwoners (1 mei 2014).

Deze casestudy is gebaseerd op interviews met de directeur domein Maatschappelijke Ontwikkeling, een wijkteamconsulent, een medewerker Services, een betrokken wethouder en de projectleider van het project Leertraject. Daarnaast is gebruikgemaakt van enkele documenten.[29]

Paragraaf 1.2 beschrijft de organisatiestructuur van Zaanstad, inclusief de samenwerkingsrelaties met andere gemeenten. Paragraaf 1.3 benoemt de personele kwaliteiten waarover de gemeente vanaf 2015 wil beschikken en paragraaf 1.4 beschrijft de aanpak van deze gemeente om dat te bereiken. Tot slot gaan in we in paragraaf 1.5 in op wat er tot nu toe met deze aanpak is bereikt.

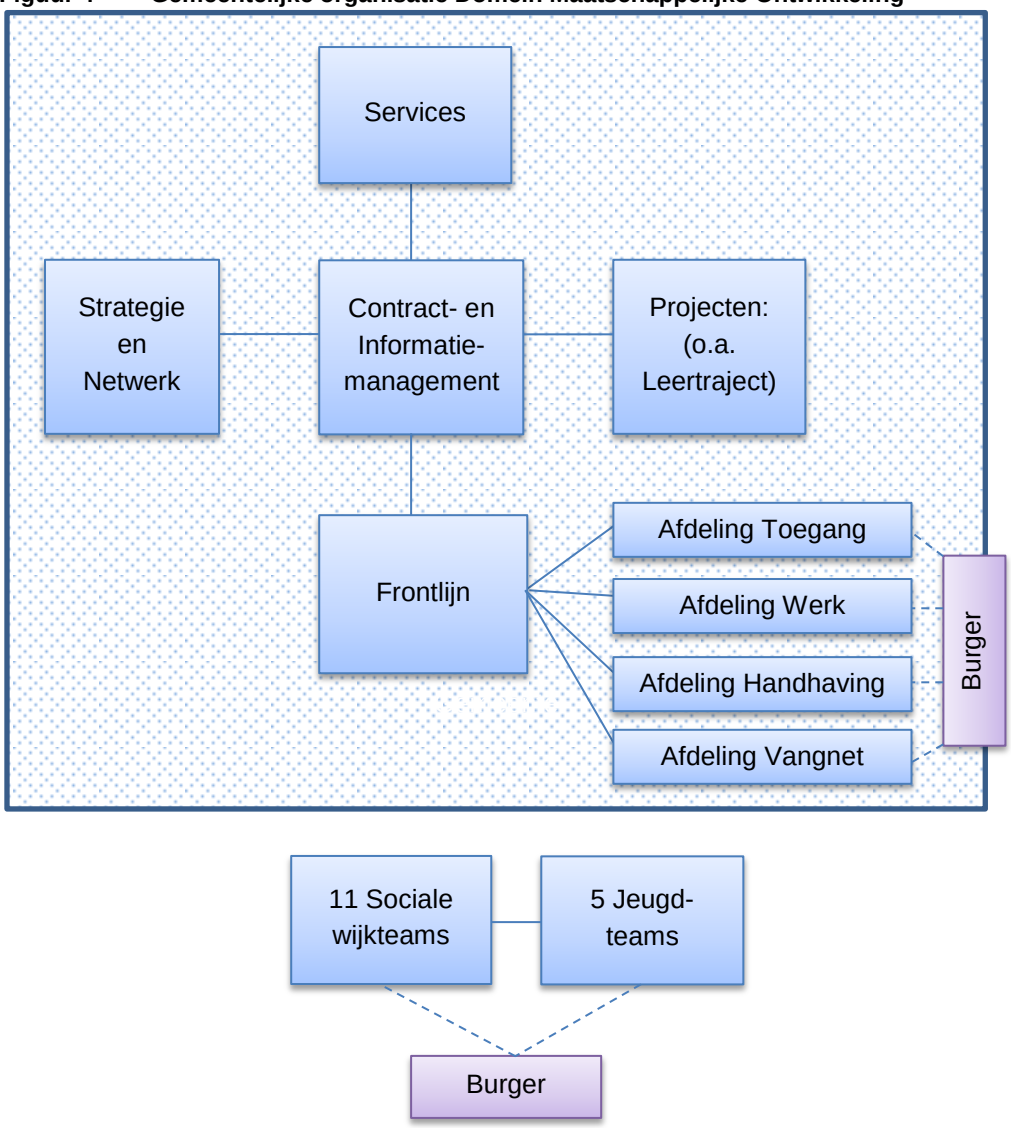
B4.2 Organisatiestructuur

Hoe ziet de organisatiestructuur van het domein Maatschappelijke Ontwikkeling er vanaf 2015 uit?

- Het domein Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) bestaat uit vijf sectoren, zie figuur 1. Zaanstad heeft een organisatieschema ontwikkeld dat niet hiërarchisch is opgesteld.

[29] Gebruikte documentatie:
- Zaanstad (november 2014). Leertraject Frontlijn, schematisch overzicht ontvangen van Projectleider Leertraject.
- Zaanstad (2014). *Functieprofielen Domein Maatschappelijke Ontwikkeling*, per 31 maart 2014.

Figuur 4 Gemeentelijke organisatie Domein Maatschappelijke Ontwikkeling[30]



Onderbroken streep = richting van contact met burger

- De sector Frontlijn omvat over het algemeen de medewerkers die contacten hebben met cliënten. Deze sector bestaat uit vier afdelingen, Toegang, Werk, Handhaving en Vangnet. Deze afdelingen hebben een specifieke focus, maar tevens ook de opgave om integraal te kijken naar een huishouden.
- Zaanstad heeft gekozen voor sociale wijkteams en jeugdteams, die op wijkniveau werken. Er zijn elf sociale wijkteams (vorig jaar tien) en vijf

[30] Deze figuratieve weergave hebben wij overgenomen van een respondent. Er zijn twee leidende sectoren: Strategie en netwerken en de Frontlijn. Hiernaast zijn er twee sectoren die dienen als opdrachtnemers: Projecten (bijv. het 'Leertraject') en Services. Wat daartussen zit (en tijdelijk binnen het domein valt), is Contract- en Informatiemanagement. De wijk- en jeugdteams zijn gescheiden van de gemeentelijke organisatie weergegeven, omdat deze buiten de gemeentelijke organisatie vallen.

jeugdteams. Er is een bewuste keuze gemaakt om de sociale wijkteams en jeugdteams in deze fase in twee verschillende vormen te organiseren: de sociale wijkteams via aanbesteding, de jeugdteams via subsidieverlening. De reden hiervoor is dat Jeugdzorg pas in 2015 lokale verantwoordelijkheid zou worden, maar Zaanstad wilde in de tussentijd wel ervaring opdoen met deze zorg en experimenteren op welke manier ze dit innovatief en financieel houdbaar kunnen vormgeven.

- De wijkteams voeren ook een deel van de activiteiten in het kader van de Participatiewet uit (onder andere minimabeleid en re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, daar wordt nu door middel van pilots mee geëxperimenteerd). Een ander deel van de Participatiewet is apart van de wijkteams georganiseerd en wordt met name centraal uitgevoerd door de afdeling Werk. Een aantal instrumenten hiervoor is regionaal ontwikkeld, zoals de werkgeversdienstverlening.
- Tot slot is de afdeling Vangnet opgezet. Vangnet richt zich op die vraagstukken van huishoudens die zeer complex zijn en waar toepassing van de regels niet leidt tot oplossingen. Bijvoorbeeld waarbij het huishouden en de medewerker van de wijkteams ‘tegen het systeem aanlopen’.
- De Wijk- en Jeugdteams zijn gevestigd in de wijken en hebben een vaste locatie. In een deel van de wijken zitten beide teams op dezelfde locatie. De afdeling Vangnet zit in het gemeentekantoor.
- Meerdere respondenten wijzen erop dat de huidige organisatie van de drie decentralisaties nog veranderd kan worden. Eén van de respondenten wijst er in dit verband op dat de gemeente al lerende een stevige organisatie wil neerzetten.

Organisatie wijkteams

- De wijkteams zijn aanbesteed bij verschillende externe organisaties. De organisatie van de wijkteams is een taak van de betreffende hoofdaannemer. Deze hoofdaannemers geven zelf de organisatie van het team vorm aan de hand van de kenmerken en behoeften in de wijk. Ze bepalen welke medewerkers er in de teams komen en geven de samenwerkingsrelaties met partners vorm. Hier is bewust voor gekozen om te leren van de verschillende aanpakken.
- De jeugdteams worden via een subsidieregeling gefinancierd. De organisatie ervan ligt ook geheel bij externe organisaties.
- De rol van de gemeente is die van opdrachtgever. Daarbij hoort het monitoren van het werk van de teams. De hoofdaannemers zullen hiervoor kwartaalcijfers leveren aan de gemeente. De gemeente zal hierdoor bijvoorbeeld kunnen zien wat de verschillen zijn in zorginkoop tussen de verschillende wijkteams.
- Specialistische jeugdzorg wordt vanuit de regio Amsterdam georganiseerd. Dit is een voortzetting van hoe de jeugdzorg de afgelopen jaren was georganiseerd.

- Het aantal medewerkers van de wijk- en jeugdteams verschilt per team. De wijkteams hebben ongeveer tien medewerkers per team. Het precieze aantal is afhankelijk van de problematiek in de betreffende wijk. Het aantal medewerkers van de jeugdteams is in totaal vijftig personen, verspreid over vijf jeugdteams. De afdeling Vangnet telt vier medewerkers.
- De arbeidsrelaties van medewerkers van de verschillende teams verschillen. De medewerkers van de wijkteams worden door gecontracteerde externe organisaties en door de gemeente zelf gedetacheerd bij deze teams. Dit heeft tot gevolg dat de arbeidsvoorwaarden van de verschillende leden van eenzelfde team kunnen verschillen.
  In de Jeugdteams zitten alleen medewerkers van externe jeugdzorgorganisaties en op de Afdelingen Toegang, Werk, Handhaving en Vangnet werken alleen gemeenteambtenaren.

Participatiewet

- De Participatiewet valt onder een andere wethouder dan Jeugd en Zorg en is voor het grootste deel los van de wijk- en jeugdteams en los van het Vangnet georganiseerd. Een reden hiervoor is volgens één van de respondenten dat voor het aan het werk krijgen van burgers in beginsel geen zorgondersteuning nodig is. Wel heeft de afdeling Werk de opgave om integraal te kijken naar het huishouden.
- Het minimabeleid en de schulddienstverlening zijn wel opgenomen in de wijkteams.[31] Daarnaast wordt er geëxperimenteerd met het re-integreren van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarmee wordt bekeken of deze taak ook bij de wijkteams kan worden neergelegd.

Services

De sector Services is opgericht voor de administratieve en financiële afhandeling van de werkzaamheden in de Frontlijn. Voorheen hadden de consulenten de taak de intake te doen en het administratieve deel af te handelen. Dit is uit elkaar getrokken en wordt nu gezien als twee specifieke kwaliteiten. De opgave voor Services is de administratie snel, *lean* en efficiënt uit te voeren. De beoogde werkwijze per 2015 is dat Services de door de wijk- en jeugdteams ingevoerde besluiten automatisch omzet in een beschikking en een factuur.

Projecten en het Leertraject

- In de sector Projecten worden projecten uitgevoerd waarbij andere sectoren binnen het domein opdrachtgever zijn.
- Om de medewerkers van het domein MO te faciliteren bij het omgaan met de veranderingen en hun nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden heeft de gemeente medio 2013 het project Leertraject opgezet. Volgens de projectleider van dit leertraject heeft de gemeente vanwege de beperkt beschikbare tijd prioriteiten moeten stellen. De gemeente heeft er daarbij

[31] Het minimabeleid valt onder dezelfde wethouder als Zorg en Jeugd. Werk & Inkomen valt verder onder een andere wethouder.

voor gekozen om in 2014 met name de focus te leggen bij de Frontlijn, daar lag de hoogste urgentie en ontwikkelopgave. Daarnaast is er ingezet op de ontwikkeling van de projectleiders en -medewerkers in het projectmatig uitvoeren van hun werk. In andere sectoren zijn vanuit de lijn al wel een aantal leerprocessen in gang gezet. Voor 2015 schuift de focus weer terug naar alle sectoren en hun onderlinge samenwerken en leren. In paragraaf 1.4 gaan we nader in op de verschillende onderdelen van het Leertraject.

Samenwerking met andere gemeenten.

- De Wmo-zorg wordt ingekocht samen met andere gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland. Zaanstad is de centrumgemeente van deze regio.
- De inkoop op het terrein van Jeugd gebeurt eveneens regionaal, maar via de stadsregio Amsterdam.
- Op het terrein van de Participatiewet heeft Zaanstad een aantal instrumenten regionaal georganiseerd in het kader van werkgeversdienst-verlening. Daarnaast bestaat er een gemeenschappelijke regeling met meerdere gemeenten voor beschermd werken en een SW-bedrijf.

B4.3 Beoogde kwaliteiten van medewerkers

Wat zijn de beoogde kennis en competenties van de medewerkers in het sociale domein vanaf 2015?

Zaanstad heeft per 1 mei 2014 nieuwe functieprofielen ingevoerd.[32] In het document *Functieprofielen Domein Maatschappelijke Ontwikkeling* beschrijft de gemeente ruim veertig profielen. De profielen zijn onderverdeeld in drie categorieën: ongewijzigde profielen, licht gewijzigde profielen en nieuwe profielen. Daarnaast kent bijna elke nieuwe functie een driedeling in niveau om ontwikkeling (transparant en) mogelijk te maken. De onderstaande paragraaf over de beoogde kwaliteiten van medewerkers focust, in aansluiting op de focus van de interviews, op de beoogde (deels nieuwe) kwaliteiten van consulenten en hun managers.

Nieuw functieprofiel: casemanager

- De gemeente heeft een nieuw profiel opgesteld voor de functie ‘casemanager’. Dit functieprofiel is onder andere voor alle gemeentelijke medewerkers in de sociale wijkteams. De onderstaande tekst laat zien dat de gemeente vijf varianten heeft van de functie casemanager.
- De functieverandering betekent volgens respondenten voor de casemanagers een verandering van een specialistisch naar een generalistischer profiel. Medewerkers die gespecialiseerd waren in bijvoorbeeld de Wmo, minimabeleid of leerlingzaken, hebben nu de opgave om integraal te kijken

[32] Zaanstad (2014), *Functieprofielen Domein Maatschappelijke Ontwikkeling*, per 31 maart 2014.

naar een huishouden en daarmee kennis te hebben van een breder veld. Daarnaast moeten zij oplossingen kunnen bedenken in de breedte van dit veld. Dit betekent dat ze ook van alle specialismes kennis moeten hebben. Achter de schermen kunnen zij hun collega's daarbij om hulp vragen.

- De teamleden die afkomstig zijn van externe zorgorganisaties worden ook geacht een generalistische benadering te hebben. Er wordt binnen de teams geen onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke en niet gemeentelijke casemanagers, medewerkers in een wijkteam hebben de opgave om zich generalistisch te gaan ontwikkelen de komende tijd.
- Een andere verandering is dat casemanagers volgens de respondenten worden geacht op een andere manier met burgers om te gaan. Respondenten geven aan dat in het contact met de burger met name meer nadruk komt te liggen op een integrale aanpak van het (onderliggende) probleem achter de vraag van de burger en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid.
- Uit het document van Zaanstad over functieprofielen blijkt dat er vijf verschillende profielen voor casemanagers zijn opgesteld. Ten eerste zijn er casemanagers van drie verschillende niveaus: casemanager, casemanager senior en casemanager expert. Volgens één van de respondenten werkt een consulent van een hoger niveau met cliënten met een complexere problematiek. Een casemanager expert werkt bijvoorbeeld met meer complexe vragen en heeft daarnaast nog andere taken zoals het coachen van andere casemanagers of het signaleren van trends.
  Ten tweede zijn er voor casemanagers van de afdeling Vangnet twee aparte functieprofielen opgesteld (senior en expert).
- Voor de nieuwe functie van casemanager in de wijk- en jeugdteams zijn vijf nieuwe competenties opgesteld en in het Competentieboek opgenomen. Hierdoor zijn de profielen generieker geworden en worden er in de RGA concrete afspraken gemaakt.[33]
  - samenwerken;
  - probleemoplossend vermogen;
  - verantwoordelijkheid nemen;
  - plannen en organiseren;
  - resultaatgerichtheid.

  Deze competenties zijn voor de 'casemanager', de 'casemanager senior' en de 'casemanager expert'. Voor de functie van casemanager op de afdeling Vangnet zijn twee aparte profielen ('senior' en 'expert') opgesteld, waarin de competenties 'samenwerken' en 'verantwoordelijkheid nemen' vervangen zijn door 'durf' en 'oordeelsvorming'.[34]
  De verschillende niveaus zijn ontwikkeld om transparant te maken hoe casemanagers zich kunnen ontwikkelen en doorgroeien. Het idee achter de

[33] Zaanstad (datum onbekend), Leertraject Frontlijn, schematisch overzicht ontvangen van Projectleider Leertraject.

[34] De profielen voor de casemanagers op de afdeling Vangnet verschillen behalve met betrekking tot de competenties ook op andere punten van de profielen voor de case-managers in de wijk- en jeugdteams. We gaan hier niet nader in op alle verschillen. We concentreren ons hier op de hoofdlijnen uit onze interviews.

verschillende profielen is ook de complexiteit van de casussen waar de casemanager mee te maken heeft, van makkelijk naar moeilijk. Daarnaast kent elk niveau een andere salarisschaal. Tot slot merken we op dat in de functieprofielen meer zaken staan dan alleen competenties, zoals bijvoorbeeld beroepskwalificaties.

- Uit de interviews en het schematisch overzicht van het project Leertraject (zie verder 1.4) blijkt dat de trainingen voor de Frontlijn zich voor een deel op andere competenties richten dan de competenties die zijn opgenomen in de functieprofielen. Het trainingsoverzicht van het Leertraject noemt, op twee na, andere competenties dan de bovenstaande zeven[35] uit de functieprofielen:
  - deskundigheid;
  - oordeelsvorming;
  - communiceren;
  - flexibiliteit;
  - inlevingsvermogen;
  - probleemoplossend vermogen;
  - conflicthantering.

Volgens de projectleider van het Leertraject zijn in de vaardigheidstrainingen ook de tien competenties van Movisie meegenomen.[36]

Leidinggevenden (managers, wethouder, et cetera)

- In de interviews werden enkele competenties voor managers genoemd die vanaf 2015 in het bijzonder van belang worden geacht:
  - Medewerkers coachen en faciliteren bij het doormaken van de veranderingen.
  - Ruimte geven aan de professionals in de wijk zodat zij de maximale ruimte hebben om oplossingen te bedenken voor vragen en problemen van burgers.
  - Sturen op resultaten.
  - In staat zijn om de verbinding met buiten te leggen.
- Uit het interview met de wethouder komen bovendien enkele kwaliteiten naar voren voor de wethouder in relatie tot de casemanagers en managers: het geven van ruimte aan de professional, het staan voor je mensen en het dragen van eindverantwoordelijkheid (zie onderstaand kader).
- Uit de interviews komen geen specifieke competenties voor staffuncties naar voren. Het voert te ver om hier in te gaan op de profielen in het document '*Functieprofielen Domein Maatschappelijke Ontwikkeling'*.

Ruimte geven aan professional

[35] Inclusief de twee afwijkende competenties voor casemanagers van de afdeling Vangnet.

[36] 1. Is zichtbaar en gaat op mensen af 2.Verheldert vragen en behoeften 3. Versterkt eigen kracht en zelfregie 4. Stimuleert verantwoordelijk gedrag 5. Verbindt gezamenlijke en individuele aanpak 6. Stuurt aan op betrokkenheid en participatie 7. Werkt samen en versterkt netwerken 8. Beweegt zich in uiteenlopende systemen 9. Doorziet verhoudingen en anticipeert op veranderingen 10. Benut professionele ruimte en is ondernemend (Movisie).

‘We moeten oppassen dat we ons als bestuurders niet gaan bemoeien met de uitvoerders. We willen ruimte geven en er niet te veel bovenop zitten. Dat is spannend, want de bureaucratie is het veiligheidsnest voor de bestuurder: als alle lijstjes zijn ingevuld, lijk je aan je verplichtingen te hebben voldaan. We moeten echter gaan loslaten, vertrouwen op de professionals en accepteren dat we achter iemand moeten gaan staan als er fouten worden gemaakt.’
Wethouder

B4.4 Aanpak

Welke aanpakken hanteert de gemeente om te bereiken dat de medewerkers volgend jaar over de beoogde kwaliteiten beschikken?

Meerdere respondenten geven aan dat Zaanstad niet heeft gekozen voor een dichtgetimmerde aanpak, waaraan tijdens de uitvoering niets mocht worden veranderd. De directeur Maatschappelijke Ontwikkeling sprak in dit verband van ‘gewoon beginnen, niet uren discussiëren’ en van ‘leren door te doen’. Zie ook onderstaand kader.

Leren door te doen
‘Onze aanpak is geen volgtijdelijk proces geweest. Het opleidingstraject is reeds gestart toen we nog niet wisten wie welke functie zou krijgen. Een aantal mensen is opgeleid, terwijl ze uiteindelijk niet op de plek waarvoor ze werden opgeleid terecht zijn gekomen. Dat hoort erbij. We zijn niet pas gestart met dingen doen toen we het helemaal wisten. De opleiding is zelf ook aan ontwikkeling onderhevig geweest.’
Directeur domein Maatschappelijke Ontwikkeling

Selectie onder eigen personeel

- Alle consulenten (nu casemanagers) hebben een (online)assessment gehad. Dit is mede gebruikt voor de selectie en om te bepalen op welk niveau ze consulent konden worden.
- De gemeentelijk medewerkers konden hun belangstelling tonen voor drie functies. Ze konden dit doen met een motivatie en hun cv. Vervolgens is er een kwalitatieve toets gedaan waar deze documenten, het belangstellingsgesprek, de laatste beoordeling en waar mogelijk het assessment zijn beoordeeld.
- Door middel van de belangstelling hebben medewerkers een keuze kunnen maken op welke nieuwe functie ze wilden werken. Er zitten wel een aantal duidelijke lijnen in, zo hebben de voormalige consulenten met name gekozen voor de functie van casemanagers binnen de sector Frontlijn of gekozen voor functies binnen de sector Services. Maar er zijn ook wel een aantal andere keuzes gemaakt. In totaal zijn in het Maatschappelijk Domein zeven mensen boventallig verklaard.

Er zijn onder meer voor Jeugd wat mensen aangenomen, vanwege de ontbrekende expertise. De omvang van het gemeentepersoneel is hierdoor uiteindelijk min of meer gelijk gebleven.

Uitkomst assessment
'Oplossingen bedenken is in de nieuwe situatie voor casemanagers belangrijker geworden dan rechtmatig handelen. Uit de assessments kwam echter naar voren dat daar nog niet hoog op werd gescoord.'
Directeur domein Maatschappelijke Ontwikkeling

In dienst nemen en tijdelijk inhuren externen

- Het domein MO telt ongeveer 250 gemeentemedewerkers (in alle vijf de sectoren) en daarnaast zestig externen in de wijkteams en vijftig externen in de jeugdteams. Deze externen vallen formeel niet onder het domein, maar worden bijvoorbeeld wel meegenomen in het Leertraject. De reden hiervoor is dat er een gelijke opgave is in de sociale wijkteams, ongeacht de herkomst van de medewerker.
- Het lastigst bleek intern mensen te vinden voor contractmanagement. Daarom zijn daar tijdelijk mensen ingehuurd. Inmiddels zijn er een aantal nieuwe medewerkers aangetrokken.

Ontwikkelen eigen medewerkers

- De ontwikkeling van de eigen medewerkers wordt met name ondersteund met zogenaamde leertrajecten. De leertrajecten zijn sectorspecifiek, voor elke sector is een leerprogramma opgesteld.
- Het Leertraject voor het domein MO richtte zich in 2014 met name op de medewerkers van de wijkteams en de Frontlijn. Dit geldt voor alle medewerkers in de wijkteams, ook voor de medewerkers van andere organisaties. Het idee hierachter is dat iedereen dezelfde werkwijze, kennis en houding richting de burger moet hebben.
- De jeugdteams organiseren tot nu toe zelf hun eigen opleidingen. Medio 2014 zijn gesprekken gestart tussen gemeente en jeugdteams om te kijken waar ze slim van elkaar kunnen leren en waar ze kunnen samenwerken op de leerbehoefte.
- Het leertraject voor de frontlijn bestond uit drie elementen en tot slot uit een integrale module waarin de verschillende elementen werden gecombineerd:
  a) *Nieuwe kennis ('kennen'):*
     De aangeboden kennismodules zijn: schulddienstverlening, Wmo, Wwb, Inkomen, Activering en Participatie, Leerlingzaken, BBZ, minimaregelingen, digitale middelen, zelfredzaamheidsmatrix, et cetera.
  b) *Nieuwe vaardigheden ('kunnen'):*
     - gesprekstechnieken voor integraal keukentafelgesprek (drie dagdelen met drie maal een game);

  - gesprekstechnieken voor omgaan met agressie en emotie (één dag, eveneens een game).

c) *Eigen maken van manier waarop ze mensen in Zaanstad willen ondersteunen ('willen'):*
   Dit deel bestond en bestaat uit themabijeenkomsten, bijvoorbeeld over het Zaans gedachtegoed of over financiële problematiek.

d) *Integrale module:*
   In de laatste maanden van 2014 heeft Zaanstad een gecombineerde, integrale module toegevoegd aan het programma. Dit besteedt aandacht aan zowel kennis als aan vaardigheden rondom de drie nieuwe wetten.

- Het Leertraject is aangeboden in 2014. Medewerkers van de Frontlijn hebben in 2014 in totaal ongeveer vijftien dagen opleiding gehad. De kennismodules werden met name aangeboden in de periode januari-oktober 2014. In de periode september-november werden met name vaardigheidstrainingen aangeboden. De themabijeenkomsten worden sinds drie jaar maandelijks aangeboden. In november en december volgden de casemanagers de integrale module.
- Naast het Leertraject bestond ook de mogelijkheid van individuele opleidingen, maar daarvoor was in 2014 volgens één van de respondenten in het maatschappelijk domein heel weinig ruimte als gevolg van de omvang van het collectieve Leertraject en de urgentie op de ontwikkeling in de nieuwe rollen, taken en verantwoordelijkheden.
- Er zijn ook de reguliere HR-instrumenten op individueel niveau zoals RGA-trajecten en het toptraject voor mensen die over drie jaar een cruciale positie hebben.
- Leren in de praktijk en van elkaar. De meeste wijkteams zijn bijvoorbeeld begonnen met het voeren van keukentafelgesprekken in duo's.
- Beoogd voor 2015
  In 2015 beoogt de gemeente verkorte herhaalmodules aan te bieden. Voor zover mogelijk zullen modules worden gedigitaliseerd. Daarnaast worden er leerlijnen ontwikkeld per functie. Tot slot wordt er volgend jaar waarschijnlijk een ontwikkelplan gemaakt voor de ontwikkeling van casemanagers naar een hoger niveau casemanager.

Ontwikkelen via proefdraaien

- In 2012 is Zaanstad al begonnen met een pilot met twee wijkteams. De wethouder gaf aan dat Zaanstad geen rijke gemeente is en daardoor noodgedwongen al vroeg begon met het voorbereiden op wijkgericht werken. Er is geen noodbudget beschikbaar om de bezuinigingen tijdelijk op te vangen in een overgangsjaar, zoals in andere gemeenten. Door vroeg te beginnen met pilots, kon de overgang al voor de daadwerkelijke decentralisatie doorgevoerd worden.
- Vanaf 2012 experimenteerde de gemeente ook al met twee jeugdteams. De jeugdzorg viel op dat moment nog niet onder de gemeente, maar Zaanstad wilde alvast bekijken hoe de organisatie van de jeugdzorg het beste vormgegeven zou kunnen worden.

- In 2014 is voor alle wijken gestart met wijkteams en jeugdteams. De pilots waren geslaagd en konden uitgerold worden over de hele gemeente.
- Er is sterk ingezet op het zijn van een lerende organisatie. Door middel van het Leertraject is hier op ingezet, maar ook het geloof in leren van elkaars expertise door middel van intervisie en casuïstiekbesprekingen. Er is ook een leiderschapstraject in ontwikkeling, waarbij leidinggevenden gemeentebreed uitwisselen.

Van elkaar leren
'Direct vanaf het begin gingen we van elkaar leren, over elkaars terreinen. We mochten lekker pionieren. We hebben met elkaar bedacht hoe we er straks voor onze klanten willen zijn. Dat was soms best moeilijk. Bijvoorbeeld zwart werken. Iemand van het Maatschappelijk Werk staat daar heel anders in dan ik als schuldhulpdienstverlener. Over dat soort cases zijn we met z'n allen in gesprek gegaan om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen.
In ons team is veel discussie geweest, maar er was ook een vertrouwensband en dat geldt niet voor alle wijkteams.'
Wijkteamconsulent

Leidinggevenden
- Alle leidinggevenden hebben evenals de casemanagers een assessment gehad.
- Er is voor leidinggevenden en managers een Leertraject van zes dagen geweest. Dit is voor alle leidinggeven van de gemeente. Sectorhoofden en directeuren zijn al geweest en die hebben mede het programma vormgegeven voor de afdelingshoofden en teamleiders.
- Daarnaast was er een training over competentiemanagement voor leidinggevenden.

B4.5 Resultaten

Wat is er tot nu toe gedaan op het terrein van HRM en waartoe heeft dit geleid?

Aanpak en visie
- Kenmerkend voor de organisatie van de wijkteams in Zaanstad is dat de precieze vormgeving van deze teams en van hun samenwerkingsrelaties wordt bepaald door de hoofdaannemers van de teams.[37] De wijkteams zijn aanbesteed en de gemeenteambtenaren die in deze teams zitten, zijn daarin gedetacheerd. De gemeente legt hiermee relatief veel regie bij externe partijen, dat wil zeggen bij de hoofdaannemers per wijk.

[37] Het is ons niet bekend in hoeverre de hoofdaannemers randvoorwaarden opgelegd kregen.

- Tegelijkertijd heeft de gemeente wel functieprofielen opgesteld voor de gemeentelijke medewerkers in de wijkteams en houdt de gemeente veel regie over het opleidingsprogramma voor de Frontlijn en de wijkteams. Vanuit de gemeente is één opleidingsprogramma voor alle casemanagers opgezet. Dit programma richt zich dus ook op alle medewerkers van externe organisaties. Het programma richtte zich zowel op kennis als op vaardigheden, met name vaardigheden voor het voeren van het klantgesprek. Vanuit dit programma werden in 2014 ongeveer vijftien dagen opleiding en training per casemanager georganiseerd.
- De opleiding van de medewerkers van de jeugdteams werd, in tegenstelling tot die voor de medewerkers van de wijkteams, niet door de gemeente georganiseerd. Voor 1 januari 2015 vielen de jeugdteams en hun leerproces niet onder de gemeente. Medio 2014 zijn gesprekken gestart om samen te werken op het leren in de jeugdteams.
- In 2014 lag met name de focus van het Leertraject op de Frontlijn en de sector Projecten. Vanaf 2015 gaat de aandacht weer terug naar alle vijf de sectoren, en onderlinge samenwerking en leren.
- Tot slot: meerdere respondenten in Zaanstad wijzen erop dat de gemeente zich al lerend wil ontwikkelen en dat wijzigingen in de aanpak mogelijk zijn. Dit blijkt ook uit dat de gemeente reeds in 2012 startte met pilots van zowel wijkteams als jeugdteams. Door vroeg te beginnen met pilots hebben ze al lerend en ontwikkelend ontdekt wat een goed functionerend team inhoudt en wat het nodig heeft aan expertise en vaardigheden.

Tot nu toe bereikt

- Alle wijk- en jeugdteams zijn volgens respondenten begin 2014 reeds formeel gestart en in de jaren daarvoor heeft de gemeente reeds ervaring opgedaan met onderdelen van de nieuwe werkwijze.
- Op dit moment kunnen wij op basis van onze interviews niet vaststellen tot welke resultaten de aanpak in Zaanstad heeft geleid. De gemeente geeft aan dat de activiteiten van de wijkteams zullen worden gemonitord. Dit zal het mogelijk maken dat in 2015 bijvoorbeeld eventuele ongewenste verschillen in resultaten van zorgverlening tussen de teams duidelijk zullen worden.
- In 2014 is er een Leertraject gefaciliteerd dat een meer verplicht karakter had. In 2015 kijkt Zaanstad samen met de jeugd- en wijkteams meer naar behoefte en timing. Er ligt een vruchtbare bodem vanuit wederzijdse verantwoordelijkheid.

BIJLAGE 2

DOEL, VRAAGSTELLING EN DATAVERZAMELING

1. DOEL EN VRAAGSTELLING

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

A. Inzicht bieden in de HRM-instrumenten en achterliggende strategieën die gemeenten inzetten om de noodzakelijke kennis en competenties van hun medewerkers te laten aansluiten bij hun verantwoordelijkheden rond de decentralisaties in het sociale domein per 2015.
B. Het op basis van dit inzicht aan gemeenten bieden van inspiratie en handelingsperspectieven voor hun HR-beleid ter ondersteuning van hun nieuwe verantwoordelijkheden.

De centrale onderzoeksvraag luidt:
Op welke wijze zorgen gemeenten op het gebied van HRM ervoor dat medewerkers na 2015 over de juiste kennis en competenties beschikken om de gedecentraliseerde taken in het sociale domein goed te kunnen uitvoeren?

Bij het beantwoorden van deze vraag is aandacht besteed aan:

- hoe de decentralisaties doorwerken binnen gemeenten;
- wat ze betekenen voor het personeel van gemeenten;
- aan personeel met welke kwaliteiten heeft men behoefte;
- de inzet van HRM-activiteiten en HRM-instrumenten;
- het achterliggende doel of de strategie van de inzet van deze HRM-activiteiten en instrumenten;
- hoe wordt gewerkt aan kennisopbouw en kennisuitwisseling;
- welke aanpakken, resultaten en inzichten zijn interessant?

2. DATAVERZAMELING

De dataverzameling bestond uit twee fasen. De eerste fase betrof een inventarisatie op basis van deskresearch en telefonische interviews. De tweede fase was verdiepend en bestond uit casestudies.

De inventariserende fase bestond uit een beperkt literatuuronderzoek en inventariserende telefonische interviews. We interviewden tweeëntwintig gemeenten en vier experts. Zie bijlage 3 voor de geïnterviewde organisaties en de namen van de respondenten.

De verdiepende fase van het onderzoek bestond uit vier casestudies bij vier gemeenten: Bunnik, Horst aan de Maas, Katwijk en Zaanstad. Voor de casestudies bestudeerden we relevante beleidsdocumenten van de

betreffende gemeenten en bezochten we de gemeenten voor face-to-face-interviews. Een klein deel van de interviews is telefonisch afgenomen als gevolg van de beschikbaarheid van de respondenten. De interviews vonden plaats met de wethouder, de manager Sociaal Domein, hoofd of adviseur HR, de gemeentesecretaris, een consulent uit het wijkteam, een medewerker uit de backoffice en de voorzitter van de OR. De precieze selectie van respondenten verschilde per casus en vond plaats in overleg met de gemeenten. Zie bijlage 3 voor de geïnterviewden per gemeente.

Alle interviews, zowel inventariserend als verdiepend, zijn gehouden aan de hand van itemlijsten die met de opdrachtgever zijn afgestemd. Voor de inventariserende en verdiepende interviews zijn aparte itemlijsten opgesteld. Bij de verdiepende interviews hebben de onderzoekers per respondent een selectie gemaakt uit de items en bepaald op welk detailniveau konden worden doorgevraagd. In een interview met een wethouder werd bijvoorbeeld minder en minder gedetailleerd gevraagd naar de HR-aanpak dan bij de adviseur HR. Zie bijlage 4 voor de gebruikte itemlijsten.

BIJLAGE 3

Gemeenten en respondenten inventariserende interviews

- Amsterdam: Dieke Bosselaar - HRM manager cluster sociaal
- Assen: Ilona Witteveen - HR-adviseur
- Brummen: Koos Paauw - Wethouder
- Bunnik: Arno van der Lee - Afdelingshoofd Dienstverlening
- Delft: Tine de Bloois - Directeur Sociale Pijler
- Deventer: Joke Van Schijndel - HR-adviseur
- Emmen: Inge Scholing & Antje Dekker - Programmamanager 3D & Concerndirecteur
- Haarlemmermeer: Jorien Jansen & Mary Klomp - Manager HRM & Adviseur leren en ontwikkelingen voor het programma Sociaal Domein
- Hollands Kroon: Afdelingsmanager Samenleving
- Hoorn: Frans Mencke - Gemeentesecretaris
- Horst aan de Maas: William Heldens - Beleidsmedewerker HRM
- Katwijk: Erwin Stolk – Gemeentesecretaris / algemeen directeur
- Lelystad: Henri Looymans - Projectleider Participatiewet
- Noordoostpolder: Kristiaan Strijker - Manager Maatschappelijke Ontwikkeling
- Schiedam: Jan van Ginkel & Daphne Kunst - Gemeentesecretaris & Programmamanager HRD
- Sudwest Fryslan: Henri Meijering - Directeur
- Tytsjerksteradiel: Marjan van der Feen - HR-manager
- Terneuzen: Stefan de Waal - Hoofd afdeling Samenleving
- Tynaarloo: Marijke Vreugenhil - Kwartiermaker/Teammanager WMO
- Uden: Nancy Kalbvleesch - Organisatieadviseur
- Utrecht: Toke Tom - Hoofd Maatschappelijke Ontwikkeling
- Zaanstad: Michelle Hennen - Organisatieadviseur P&O

Gemeenten en respondenten casestudies

- Bunnik
  - Arno van der Lee - Programmamanager sociaal domein
  - Maurice Klabbers - Voorzitter OR
  - Jolanda van Zuijlen - Backoffice
  - Jorrit Eijbersen - Wethouder
  - Sonja Mäkel - Coördinator/beleidsmedewerker P&O

- Horst aan de Maas
  - Birgit op de Laak - Wethouder
  - Henri de Bekker - Programmamanager Sociaal Domein
  - Jessica van der Hulst – Consulent Wijkteam
  - Patricia Schrijver - Voorzitter OR

- Katwijk
  - Banu Him - Procesmanager 3D's
  - Erik Juch - Afdelingshoofd Bedrijfsvoering
  - Frans Noord - Personeelsadviseur
  - Gerard Mostert - Wethouder
  - Helene v/d Veer - Teamleider Zorg
  - Wouter de Boer - Hoofd Afdeling Samenleving

- Zaanstad
  - Diana Wijker - Administratief medewerkster afdeling Services
  - Duco Stuurman - Directeur Sociale Pijler
  - Ilona Goessens - Projectleider Leertraject
  - Jeroen Olthof - Wethouder
  - Sarah Timmer - Wijkcoördinator

Geïnterviewde experts

- Renz Davits - Programmamanager A+*O* Fonds
- Arno Korsten – honorair hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit.
- Bert Roes - Projectleider deskundigheidsbevordering gemeentelijke organisatie/decentralisaties VNG
- Rogier den Uyl - Secretaris platform directeuren sociale pijler (pdsp)

BIJLAGE 4

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Aardema, H. & A. Korsten (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet… In: Bekke, A. e.a. (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag.

Andersson Elffers Felix (2015): Het verschil maken. Een verkenning naar de effecten van de decentralisaties op de interactie tussen overheid en burger. Utrecht.

AWVN (2014). AWNV-trends voor HR. Voorbij vanzelfsprekendheid. Den Haag.

Evers, G., A. Florissen, L. Spaans (2014). HR Gemeenten 2020. Advies. CAOP, Den Haag.

Goede, E. de & Y. Wijland (2012). *Samenvatting Competentieprofiel Generalist*. Wijland Advies en Coaching en Ellen de Goede training, coaching, mediation, i.o.v. DMO Amsterdam 'Samen DOEN in de buurt'.

Groeneveld, S., B. Steijn en J. van der Voet (2013). Loopbanen en employability. In: B. Steijn & S. Groeneveld (red.): Strategisch HRM in de publieke sector.

Kampermann, A., F. Kluijtmans, J. Semeijn (2009). Het onverklaarde succes van competentiemanagement. In: Tijdschrift voor HRM, nr. 3.

Kan, J. van, M. van Genugten, J. Lunsing, M. Herweijer (2014). Verborgen krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten Ministerie van BZK, Den Haag.

Kuipers, B. & B. Vermeeren (2013). *Inrichting van Publieke Organisaties*. In B. Steijn & S. Groeneveld (red.): Strategisch HRM in de publieke sector.

Kuipers, B., M. de Witte & J. van der Voet (2013). Verandermanagement in publieke organisaties. In B. Steijn & S. Groeneveld (red.): Strategisch HRM in de publieke sector, pp. 171-173.

Kruiter, A.J. & H. Kruiter (mei 2013). *Ebook: De Praktijk als Landingsbaan, hs. 4 Regels en Ruimte*. Instituut voor Publieke Waarden, i.o.v. Ministerie van BZK en VWS, Den Haag (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/17/e-book-de-praktijk-als-landingsbaan.html).

Meer, F.M. van der en L.J. Roborgh (1993), Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat.

Mevissen, J., A. Berkhout, J. Timmerman, H. Visee (2013). Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur. Regioplan/Ministerie van BZK, Den Haag.
Samen DOEN in de buurt: vacature teamleider programma Samen DOEN.

Sok, K., m. Merkus, A. Lucassen & T. Royers. *Kennisdossier: De Wmo-Raad en haar Achterban*. Movisie & Vilans, i.o.v. Aandacht voor Iedereen (AVI).

Steen, M. van der, J. de Hoog, A. Wendt, M. van Twist (2013). Omgaan met het onbekende. NSOB, Den Haag.

Steijn, B. & S. Groeneveld (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Van Gorcum, Assen.
Transitiebureau Wmo: Rapport meting Transitie-volgsysteem Wmo. Den Haag, januari 2014.

Vlaar, P., M. Kluft & S. Liefhebber (2013). *Competenties Maatschappelijke Ondersteuning, in de Branche Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening*. Movisie, Utrecht.

Volberda, H.W., N.P. van der Weerdt (2012). De flexibiliteit van Nederlandse gemeenten. A+O Fonds Gemeenten, Den Haag.

Internetbronnen

http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/arbeidszaken-en-personeelsbeleid/po-beleid/competentiemanagement.aspx (geraadpleegd op 11 juni 2014)

http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/kanteling-het-gesprek-iv_20130417.pdf (geraadpleegd op 11 juni 2014)

http://www.vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/po-beleid/nieuws/nieuwe-subsidieregelingen-ao-fonds-gemeenten-bekend (geraadpleegd op 11 juni 2014)

http://www.aeno.nl/fileadmin/ontwikkeling-en-mobiliteit/om-beleid/Goed_voorbereid_de_toekomst_in_DEF.pdf (geraadpleegd op 11 juni 2014)

http://www.caop.nl/nieuws/nieuwsberichten/artikel/item/strategische-personeelsplanning-essentieel-voor-goed-functionerende-overheid/ (geraadpleegd op 16 juni 2014)

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T 020 531 531 5
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl