




kennis en aanpak van
sociale vraagstukken



VILLAGE DEALS: een verkenning naar de bestuurlijke dimensie van integraal werken

Het belang van grenzenwerk, informeel en geduld



Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie is het landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vier actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, zelfredzaamheid, participatie, veiligheid en huiselijk/seksueel geweld.

We investeren in de kracht en de onderlinge verbinding van burgers. We doen dit door maatschappelijke organisaties, overheden, maatschappelijk betrokken bedrijven en burgerinitiatieven te ondersteunen, te adviseren én met hen samen te werken. Lokaal of landelijk, toegesneden op het vraagstuk en de organisatie. Zo kunnen deze organisaties en hun professionals hun werk voor de samenleving zo goed mogelijk doen.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl.

Colofon

Auteur(s): Annet den Hoed, Joost de Haan, Sanneke Verweij en Aletta Winsemius

Vormgeving: ontwerpburo Suggestie & illusie

Foto cover: Nationale Beeldbank/H. Siteur

Datum: 8 mei 2018

© Movisie

Bestellen: www.movisie.nl

Deze verkenning is mede tot stand gekomen met subsidie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Village Deals: een inleiding	5
2 De rol van wethouders bij een integrale aanpak	7
2.1 Bestuurlijke context: verschillende niveaus en sturingsinstrumenten	7
2.2 Centrale thema's uit interviews wethouders Village Deal-gemeenten	11
2.3 Bestuursstijlen: krachtig en dienstbaar	17
3 Ervaringen van raadsleden met integraal werken na de transitie in het sociaal domein	21
3.1 Ontwikkelingen in het sociaal domein en de gemeenteraad	22
3.2 Omgaan met nieuwe rollen: instrumenten en handvatten	23
3.3 Sturingsinstrumenten en maatwerk: twee verschillende werelden	24
4 Slotwoord	25
Bijlage I: Overzicht geïnterviewden	27
Bijlage II: Geraadpleegde literatuur	28

Samenvatting

Movisie heeft in 2017 en 2018 in opdracht van de VNG een verkennend onderzoek uitgevoerd naar integraal werken bij de elf gemeenten die participeren binnen de Village Deals. De Village Deal is een deal tussen het College van B&W en de gemeenteraad, met als doel het stimuleren van integrale en vernieuwende aanpakken binnen het sociaal domein van kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners). Het verkennende onderzoek richt zich op de bestuurlijke dimensie van integraal werken, dat wil zeggen de rollen van wethouders en raadsleden bij het stimuleren van integraal werken in het sociaal domein. Hiervoor zijn interviews gehouden met wethouders in tien van de elf Village Deal gemeenten. Daarnaast hebben alle raadsleden van deze elf gemeenten een digitale vragenlijst ontvangen. Ongeveer 20% van de raadsleden (N=52) heeft de vragenlijst (gedeeltelijk) ingevuld.

Wethouders van Village Deal gemeenten geven in de interviews aan ontschot budgetten in te zetten om integraal werken binnen het sociaal domein van de gemeente te stimuleren. Daarnaast blijkt dat wethouders veelal informele sturingsinstrumenten gebruiken om integraal werken te bevorderen, zoals (informele) informatiesessies. Daarbij benadrukken wethouders dat integraal werken in het sociaal domein een complexe opdracht is. Wethouders noemen knelpunten of belemmeringen op strategisch niveau (bv. samenwerking met zorgorganisaties), professioneel niveau (focus op eigen werkveld) en procedureel niveau (afname van autonomie door samenwerking). Uit de gesprekken met wethouders zijn drie centrale thema's te destilleren binnen het stimuleren van integraal werken:

1. Grenzenwerk – het benutten van ruimte in wet- en regelgeving;
2. Het belang van informeel – het inzetten van informeel overleggen met zowel ambtenaren, professionals als inwoners van de gemeente, om draagvlak te creëren voor integraal werken;
3. Oefening in geduld – integraal werken is een complexe opgave waar de tijd voor genomen moet worden. Het combineren van resultaten op korte termijn met het werken aan de lange termijn doelen met ruimte om te experimenteren.

Ten slotte lijken de wethouders in de Village Deal een krachtige en dienstbare bestuursstijl te hanteren. Daarbij is een ideaaltypisch onderscheid zichtbaar tussen 'de idealist', die het ziet als zijn roeping om zijn verhaal uit te dragen, en 'de manager', die vooral veel grip heeft op het proces en de inhoud.

De vragenlijst die aan raadsleden is voorgelegd, focuste vooral op de gevolgen van de transformatie in het sociaal domein voor de rol van raadsleden, en of raadsleden mogelijkheden zagen om integraal werken in de eigen gemeente te stimuleren. Uit de resultaten van de vragenlijst blijkt dat raadsleden sinds de transitie in 2015 een nieuwe rol voor zichzelf weggelegd zien, waarbij raadsleden meer ruimte laten voor opvattingen, ideeën en initiatieven vanuit de lokale samenwerking. Opvallend is dat slechts één op de vier raadsleden vindt dat raadsleden in de eigen gemeente voldoende toegerust zijn voor hun rol in het sociaal domein. Minstens net zo opvallend is dat bijna de helft van de raadsleden vindt dat raadsleden in de eigen gemeente te weinig kennis hebben van de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein. Ten slotte geeft ongeveer één op de drie raadsleden aan dat zij vindt dat de gemeenteraad voldoende instrumenten kan inzetten om integraal werken te stimuleren. Deze uitkomsten impliceren dat het stimuleren van integraal werken in het sociaal domein voor veel raadsleden een complexe uitdaging is en waar op het gebied van kennis en toerusting verbetermogelijkheden liggen.

1 Village Deals: een inleiding

De VNG is met de Village Deal gestart in het verlengde van de City Deal 'de Inclusieve Stad'. De Village Deal is een deal tussen het College van B&W en de gemeenteraad, met als doel het stimuleren van integrale en vernieuwende aanpakken binnen het sociaal domein van kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners). Het project Village Deal is in juli 2017 gestart en eindigt in juni 2018. De elf gemeenten die participeren zijn Goeree-Overflakkee, Horst aan de Maas, Oldenzaal, Ommen, Soest, Stein, Teylingen, Tubbergen, Wijdemeren, Winterswijk en Weststellingwerf.


Deze gemeenten sloten in het najaar van 2017 een Village Deal om te experimenteren met een integraal en innovatief ondersteuningsaanbod voor bewoners met een meervoudige hulpvraag. De inhoud van de Village Deal wordt lokaal ingevuld (zie voor de verschillende thema's afbeelding 1). De enige voorwaarde is dat er met een substantieel ontschot budget gewerkt wordt. Tijdens de Village Deal worden de gemeenten begeleid door adviseurs van RadarAdvies.

Afbeelding 1: thema's Village Deal-gemeenten

- Ketenzorg Dementie – **gemeente Goeree Overflakkee**
- De kracht van de gemeenschap – **gemeente Horst aan de Maas**
- Ontschot werken dagbesteding/participatie – **gemeente Ommen**
- Vernieuwing dagbesteding – **gemeente Oldenzaal**
- Integraal werken in het sociaal domein – **gemeente Soest**
- Integraal en ontschot werken door maatwerk – **gemeente Stein**
- Iedereen is een ontschotter – **gemeente Teylingen**
- Stille armoede agrariërs – **gemeente Tubbergen**
- Samen inclusief – **gemeente Winterswijk**
- Op weg naar financiële zelfredzaamheid – **gemeente Weststellingwerf**
- Durven, doen, vertrouwen – **gemeente Wijdemeren**

Centrale vraag

Movisie is gevraagd om een verkenning uit te voeren naar de bestuurlijke ervaringen met het ontwikkelen van een vernieuwend en integraal ondersteuningsaanbod. Het is uitdrukkelijk een verkenning omdat het onderzoek beperkt van omvang is. De uitkomsten zijn gebaseerd op interviews met de individuele wethouders en een beperkte enquête onder betrokken raadsleden. De focus in deze verkenning ligt op de rol(len) van bestuurders (wethouders en raadsleden) van de Village Deal-gemeenten. Dit gezien de specifieke vraag vanuit de VNG-commissie, namelijk onderzoek de behoefte aan een bestuurlijk instrumentarium bij integraal werken. De Village Deals vinden plaats in de context van de transformatie van het sociaal domein. Om die context te duiden zijn in het kader op de volgende pagina de uitgangspunten van de transformatie kort weergegeven.



Omdat op het moment van onderzoek de Village Deals nog maar net waren gestart, hebben we wethouders en raadsleden in den brede gevraagd naar hun ervaringen met het stimuleren van integraal werken in het sociaal domein. De centrale vraag in deze verkenning luidt dan ook:

Wat kunnen wethouders en raadsleden doen, en wat moeten ze laten, om de integrale ondersteuning van mensen en gezinnen met een hulpvraag op meerdere gebieden, te stimuleren, te ondersteunen of op zijn minst niet te frustreren en er ruimte is voor eigen oplossingen van hulpvragers?

Deze verkenning is gebaseerd op ervaringen en inzichten van wethouders en gemeenteraadsleden van de Village Deal-gemeenten. Daarvoor hebben we de verantwoordelijke wethouders in tien van de elf gemeenten geïnterviewd. Tevens is een digitale vragenlijst naar alle 254 gemeenteraadsleden gestuurd. 51 gemeenteraadsleden hebben vragenlijst (deels) ingevuld, dit komt neer op een respons van bijna 20%. Dat is een normale response bij dergelijke vragenlijsten. Niet alle 51 gemeenteraadsleden hebben overigens alle vragen ingevuld, wat betekent dat de respons per vraag verschilt.

TRANSFORMATIE SOCIAAL DOMEIN

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, Participatiewet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Met de decentralisatie van verantwoordelijkheden op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdhulp en (arbeids)participatie ligt er de opgave voor gemeenten om een integraal en samenhangend beleid te voeren, waarbij ondersteuning op maat dichtbij de burger kan worden georganiseerd. Aanvankelijk richtten gemeenten zich vooral op zorgcontinuïteit. Dit wordt de transitiefase van het sociaal domein genoemd. Gemeenten zijn nu bezig met de transformatie. In deze fase nemen gemeenten zelf initiatieven voor integrale oplossingen. Transformatie vraagt van gemeenten om vernieuwend te denken en te doen om zo beter passende hulp en ondersteuning te bieden aan burgers.

2 De rol van wethouders bij een integrale aanpak

In dit hoofdstuk delen we de inzichten en ervaringen die wij hebben opgehaald uit de interviews met de wethouders uit de elf Village Deal gemeenten. Om antwoorden te vinden op de vraag wat wethouders kunnen doen om integraal werken te stimuleren, zijn interviews afgenomen met tien van de elf betrokken wethouders. In de interviews hebben we ons gericht op wat de wethouders doen en hoe zij dat doen. De interviews vonden plaats in oktober, november en december 2017, toen Village Deal projecten nog maar net waren gestart. Naast de uitkomsten van de interviews wordt hieronder eerst beknopt de bredere bestuurlijk context uiteengezet.

2.1 Bestuurlijke context: verschillende niveaus en sturingsinstrumenten

Alvorens we ingaan op de uitkomsten van de interviews met de wethouders schetsen we eerst kort het bredere bestuurlijke kader van de Village Deals. We zoomen hierbij in op het bestuurlijk instrumentarium en de bestuursstijlen die integraal werken kunnen ondersteunen. Om zo enig inzicht te geven in het gevarieerde bestuurlijke speelveld waarbinnen de bestuurders van kleinere gemeenten moeten opereren.

Integraal werken: een ingewikkelde opdracht

De bedoeling van de nieuwe wettelijke kaders in het sociaal domein is onder meer om integraal werken te stimuleren.¹ Integraal werken betekent in samenhang en afstemming domein-overstijgend samenwerken aan effectieve en efficiënte hulp en ondersteuning bij hulpvragen van burgers, dichtbij en ter preventie van (of escalatie van) problemen gericht op het zo snel mogelijk, eenvoudig en duurzaam mogelijk oplossen van meervoudige problemen.² Integraal werken in het kader van de Village Deals betekent het werken aan – vanuit het perspectief van de burger - nieuwe vormen van ondersteuning voor meerdere problemen, zoals verstandelijke of lichamelijke beperkingen, werkloosheid, armoede, schulden en opvoedings- of psychische problemen. Vragen van inwoners dienen zich namelijk vaak niet gefragmenteerd per leefdomein aan. Het is meestal een kluwen van problemen die ook nog eens op elkaar inwerken. Een van de wethouders noemde het voorbeeld van een vrouw die helemaal door het lint ging bij de huisarts. Na doorvragen bleek er sprake van meerdere problemen. De vrouw was onder meer zwanger en zou binnenkort uit haar huis worden gezet. In de uitvoeringspraktijk zijn dergelijke combinaties van problemen niet met een enkele voorziening op te lossen. Burgers zijn ook niet gebaat bij een aanpak waarop elk leefdomein los van elkaar hulp wordt geboden. Vandaar de focus op integraal werken. Dit vraagt onder meer van professionals dat zij bereid zijn en durven over de eigen professionele grenzen heen te stappen en tijdig samenwerking te zoeken met anderen die passend is.

Integraal werken vraagt ook om een andere manier van kijken door professionals. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om aan de slag te gaan met opvoedproblemen bij een gezin, als de ouders de hele nacht wakker liggen van schulden.

1 Wmo, Jeugdwet en Participatiewet

2 Wat werk bij integraal werken in de wijk. Movisie 2018

LESSEN UIT DE CITY DEAL 'INCLUSIEVE STAD'

In de City deal Inclusieve stad werd in de gemeenten Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht en Zaanstad van begin 2016 tot eind 2017 een leertraject uitgevoerd, waarbij sociaal werkers meer ruimte kregen om maatwerk in te zetten. Het doel van deze City Deal was om inwoners beter te ondersteunen door sociaal werkers te laten 'doen wat nodig is', zonder verstrikt te raken in allerlei wettelijke kaders en gemeentelijke verordeningen. Het Verwey-Jonker Instituut evalueerde deze City Deal in het rapport 'Doen wat nodig is voor inwoners' (2018).

In deze evaluatie wordt onder meer geconcludeerd dat de gekozen aanpakken inderdaad vaak leiden tot kortere lijnen en meer maatwerkoplossingen voor inwoners. Cliënten zijn zeer tevreden en sociaal werkers bleken in staat buiten gebaande paden te denken. Ook oordeelden sociaal werkers zelf dat een hoger kostenbewustzijn hun werk effectiever, uitdagender en bevredigender maakte.

Met deze conclusies kan de City Deal Inclusieve Stad als voorbeeld dienen voor andere gemeenten, in het bijzonder voor de Village Deal gemeenten die een vergelijkbaar doel hebben. Uit de evaluatie van het Verwey-Jonker Instituut komen verschillende leerpunten naar voren die interessant kunnen zijn voor het stimuleren van een integrale benadering bij de Village Deal gemeenten. Dat komt omdat deze leerpunten ingaan op de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om integraal werken te stimuleren.

- Het is belangrijk dat de sociaal werker voldoende tijd en professionele aandacht heeft om aan de problematiek te wijden;
- Bij een flexibel budget moet voor sociaal werkers duidelijk zijn hoe en wat zij moeten doen om dat budget (snel) in te zetten, en
- Het is van belang reguliere organisaties mee te krijgen en hen te prikkelen beter aan te sluiten bij de leefwereld van cliënten.

Het Verwey-Jonker Instituut clustert ook enkele leerpunten rondom de personele randvoorwaarden (bestede zorg aan de vraag wie dit werk kan en wil doen, zorg voor een veilige omgeving waar fouten gemaakt mogen worden, train medewerkers, zorg voor kostenbewustzijn en wijs 'trekkers' aan die het voortouw nemen).

Ten slotte komen in de evaluatie leerpunten aan de orde wat betreft de aansturing binnen de gemeente bij een integrale benadering. In het kader van de bestuurlijke focus binnen de verkenning rondom de Village Deal zijn dit ook aspecten die interessant kunnen zijn. Leerpunten uit de City Deal zijn:

- Zorg binnen de gemeente voor een goede projectleider met voldoende tijd die leiding geeft aan het verandertraject binnen gemeente (en aanpalende instanties);
- Zorg dat structurele problematiek van gezinnen zijn weg vindt via professionals naar gemeente en/of rijksinstanties;
- Zorg voor een duidelijke insteek onder alle sociaal professionals, waarbij maatwerk gestimuleerd wordt mits het bestaande aanbod niet functioneert;
- Een flexibel budget is geen snelle oplossing voor sociaal professionals, reguliere organisaties dienen geprikkeld te worden aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners, en
- Er is sprake van een spanningsveld tussen de oorspronkelijke opdracht van sociaal werkers om mensen zelfredzamer te maken en de maatwerk aanpak waarbij sociaal werkers juist in de systeemwereld zaken voor mensen gaan regelen. Het is belangrijk dit spanningsveld met elkaar te problematiseren en tot een gezamenlijke visie te komen.

De leerpunten uit de praktijk van de City Deals zijn waardevol voor de experimenten binnen de Village Deals. Tegelijkertijd blijkt ook hier weer uit dat een integrale benadering op meerdere niveaus in de gemeentelijke organisatie een uitdaging is.

Integraal werken betekent een grote gedragsverandering voor alle betrokkenen. Professionals uit verschillende disciplines moeten anders naar problemen kijken en eerder en beter met elkaar samenwerken om tot maatwerkoplossingen voor problemen van burgers te komen. Deze gedragsverandering geldt ook voor bestuurders. Wethouders moeten bijvoorbeeld het belang van eigen portefeuille ondergeschikt maken aan het gemeenschappelijke doel van de integrale aanpak van de Village Deal. Dat gaat niet altijd vanzelf. De veranderingen in de wettelijke kaders in het algemeen en integraal werken in het bijzonder maken het voor bestuurders op drie niveaus ingewikkeld. Dit zagen we ook terug in de gesprekken met de wethouders. Grofweg onderscheiden we drie niveaus bij integraal werken binnen het sociaal domein van de gemeente.

a. Strategisch niveau

De ambitie van het integraal werken correspondeert niet altijd met die van ander lokale of regionale partijen. Het kost soms veel moeite om organisaties zo ver te krijgen dat ze verder kijken dan het eigen werkveld en belangen. Zonder financiële zeggenschap van de gemeente is het helemaal lastig om organisaties mee te krijgen. Ook blijken samenwerkingsverbanden op andere domeinen bijvoorbeeld op het terrein van werk en inkomen niet goed aan te sluiten bij de nieuwe visie van integraal werken in het sociaal domein.



Samenwerking met zorgorganisaties is op niets uitgelopen. Heeft ook met visie te maken. Zorgorganisaties kijken individueel en gemeenten kijken naar het bredere aanbod voor de hele groep cliënten. De gemeente heeft er alles aan gedaan om er uit te komen, door externen in te huren, werkbezoeken organiseren enzovoorts. Maar de samenwerking is niet van de grond gekomen. Voor de wethouder is het lastig om met de vuist op tafel te slaan als je geen inspraak hebt in de financieringsstromen.”

citaat wethouder

b. Professioneel niveau

De nieuwe werkwijze en aanpak vraagt ook om andere vaardigheden en kennis van ambtenaren en professionals in de uitvoeringspraktijk. Professionals van verschillende organisaties die voor het eerst gaan samenwerken, weten vaak nog niet wat men aan elkaar kan hebben. Het vertrouwen in elkaars kennis en expertise moet groeien. Ook kost het tijd om elkaars verwachtingen van het integraal werken en van elkaars inzet af te stemmen. De transformatie naar integraal werken heeft tijd nodig.



Het meest lastige van integraal werken is om iedereen zover te krijgen dat ze verder kijken dan hun eigen werkveld. Die stap maakt niet iedereen en dat is lastig.”

citaat wethouder

c. Procedureel niveau

Bestaande afspraken, regels en/of financiering worden in het kader van het integraal werken in het sociaal domein soms herzien. Dat geeft bij sommige organisaties onduidelijkheid en onzekerheid over de toekomst. Integraal werken kan ook voor partijen betekenen dat ze deels hun autonomie moeten opgeven, bijvoorbeeld omdat er gefuseerd moet worden met andere organisatie(s).



Het lastigste van ontschot werken is dat organisaties soms hun autonomie moeten prijsgeven. Soms moet je iets niet meer, of juist iets extra's doen, of je moet iets meer betalen dan bij een ander. Bijvoorbeeld als een organisatie zijn medewerker extra uren moet inzetten, dan haken sommige organisaties af.”

citaat wethouder

Bestuurlijk instrumentarium; aan verandering onderhevig

Integraal werken is een complexe opdracht voor wethouders en vraagt veel van de gemeenteraad, het ambtelijk apparaat en het maatschappelijk middenveld. Vervolgens is het de vraag welke instrumenten wethouders kunnen inzetten om integraal werken te stimuleren.

De wethouders hebben formele instrumenten zoals wetten, regels, verordeningen en subsidies tot hun beschikking. Deze traditionele instrumenten blijken echter onvoldoende toereikend om overheidsdoelen te realiseren.³ De pluriformiteit van de samenleving, de autonomie van maatschappelijke organisaties en de groeiende afhankelijkheden tussen organisaties, bestuurslagen en samenwerkingsverbanden vragen om een ander instrumentarium. Vertaald naar het sociaal domein in het algemeen en de Village Deals in het bijzonder: de gemeenten werken samen met verschillende partijen die van uit verschillende wettelijke kaders en met verschillende belangen zich inzetten voor een gemeenschappelijk doel. Om deze complexiteit te ondervangen worden zogeheten tweede generatie sturingsinstrumenten ingezet. Het gaat dan om nieuwe manieren van sturing die passen bij de decentralisatie en de transformatie in het sociaal domein. Een voorbeeld hiervan is het groeiende belang van convenanten en andere soorten overeenkomsten zoals de samenwerkingsovereenkomst 'ketenzorg dementie' die Goeree-Overflakkee in mei 2018 gaat sluiten met

3 De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*.

een aantal maatschappelijke organisaties. Transformatie vraagt ook om het bestuurlijk mogelijk maken dat professionals maatwerk kunnen leveren. Zoals de Vlechtwerkers in Weststellingwerf. De Vlechtwerkers bieden inwoners integrale steun op het vlak van zorg en welzijn, jeugd en gezin, wonen, werken en inkomen.



‘We hebben nu mensen die aan het front staan in het sociaal domein. Ze heten hier vlechtwerkers – ze zijn vertakt in, en vervlochten met de samenleving. We zijn daarin behoorlijk eigenwijs. We zijn de eerste Friese gemeente die zegt: we gaan alles zelf doen met gemeentelijke opbouwwerkers in gebiedsteams.’

citaat: Trompetter (wethouder Westellingwerf)

bron: VNG

Maar ook door professionals de ruimte te geven om maatwerkarrangementen te realiseren, onder meer door een flexibel budget te kunnen gebruiken als andere oplossingen niet mogelijk zijn. Bijvoorbeeld in Ommen heeft de gemeenteraad toestemming gegeven om ‘ontschot’ de Wmo- en participatiebudgetten in te zetten om ervaringen op te doen met innoverende vormen van arbeidsmatige dagbesteding.

Naast deze tweede generatie sturingsinstrumenten wordt ook veel ingezet op het informele instrumentarium. Het betreft activiteiten zoals onderhandelen, overleggen, het goede voorbeeld geven en netwerken. We zien dat wethouders en raadsleden hier veel waarde aan hechten. Er worden onder meer informele sessies, themavergaderingen en werkbezoeken georganiseerd voor raadsleden, inwoners en professionals van maatschappelijke organisaties. Deze ‘informele’ instrumenten worden vaak ingezet om een cultuurverandering te realiseren, waarin ambtenaren en professionals zich gesteund en vrij voelen om ontschotte budgetten in te zetten en integraal te werken. Ook komt in de interviews naar voren dat de wethouders van de Village Deals-gemeenten vooral tweede generatie- en informele sturingsinstrumenten gebruiken om integraal werken te stimuleren waarbij de leefwereld van inwoners centraal staat. Uit de bestuurlijke inzet van de wethouders zijn een aantal overeenkomsten te distilleren.

2.2 Centrale thema’s uit interviews wethouders Village Deal-gemeenten

Uit de interviews met de wethouders zijn drie hoofdthema’s te destilleren :

- de kunst van het grenzenwerk
- het belang van informeel
- een oefening in geduld

Hieronder lichten we deze thema's toe.

De kunst van het grenzenwerk

Alle wethouders redeneren zonder uitzondering vanuit de leefwereld van mensen en niet vanuit wettelijke kaders. Of zoals een wethouder zei: 'Kijk wat rechtvaardig is voor inwoners en baseer daar besluiten op.' Verschillende casussen mogen verschillend worden behandeld. Als de leefwereld centraal staat, betekent dat ook dat randen van wetten en systemen worden opgezocht en als het moet, gaan wethouders er overheen. Het gaat om handelen naar de geest, in plaats van naar de letter van de wet. Wanneer wel en wanneer niet grenzen en regels slechten, en is het altijd wel nodig? Dit is de kunst van het grenzenwerk. Dit grenzenwerk komt voor op alle niveaus; in samenwerkingsverbanden (hoe krijg je als gemeente optimale ruimte?) en in relatie met maatschappelijke partners en met het ambtelijk apparaat. Het betekent ook dat soms mislukkingen moeten worden geaccepteerd. Buiten regels en wettelijke paden treden kan namelijk ook verkeerd uitpakken. Maar 'wees daar niet bang voor en leer van de fouten' geeft een wethouder aan.

Eén wethouder heeft 'regelsloop' zelfs als zijn belangrijkste missie. Deze wethouder heeft het project 'Doorbreek de regels' geïnitieerd. In dit project wordt gezocht naar oplossingen voor problemen die door de Participatiewet worden veroorzaakt. De wethouder vindt dat die wet teveel vanuit het systeem is opgezet en niet op de praktijk is gericht. Hij noemt als voorbeeld dat bijstandsgerechtigden geen recht meer hebben op toeslagen wanneer ze aan het werk zijn. De wethouder wil ook dat de gemeentelijke regels op de schop gaan. Zo noemt hij als voorbeeld de gemeentelijke kwijtscheldingsformulieren, die hij als jurist niet eens begrijpt. Overigens betekent 'grenzenwerk' niet dat wethouders opteren voor het compleet loslaten van wet- en regelgeving. Regels hebben zeker ook nut: ze geven houvast en gaan willekeur tegen.



De angst dat er straks geen reden is om nee te zeggen is wel reëel. Je kunt nu eenmaal niet altijd ja zeggen. Het blijft het verdelen van schaarste. Als professional je beroepen op beleidsregels geeft een manier om nee tegen burgers te zeggen. Zonder regels zou je als professional moeten zeggen dat je het redelijk vindt dat iemand iets niet krijgt. Dat is veel lastiger."

citaat wethouder

Veel wethouders zeggen bij de start van de Village Deals daadkrachtig dat regels die in de weg staan van maatwerkoplossingen voor de inwoners zo nodig uit de weg worden geruimd. In de praktijk signaleren wethouders dat vooral de eigen gemeentelijke regels belemmerend werken. Een wethouder geeft het volgende voorbeeld. Een echtpaar woonde in een appartement waar ze niet konden wonen zonder traplift. De traplift zou in dit geval in het gebouw van de corporatie moeten komen. Er is echter een regel bij de gemeente die het verbiedt om een traplift in een openbare ruimte te plaatsen. Het echtpaar kreeg het advies om te verhuizen. Maar ze woonden er al 40 jaar en dus wilden niet verhuizen. Het echtpaar had samen met de kinderen geld bij elkaar gesprokkeld om zo de traplift zelf aan te schaffen. De wethouder vond dat het echtpaar zich niet in de schulden hoefde te steken en zorgde ervoor dat de gemeente de traplift toch vergoedde.



80% van de regels die ons dwarszitten, zijn onze eigen regels...”

citaat wethouder

Landelijke wetgeving daarentegen blijkt in de praktijk eigenlijk niet vaak problemen te geven. Wethouders geven aan dat achteraf gezien veel mogelijk is zonder wettelijke grenzen te overschrijven.



Uiteindelijk bleek er binnen de bestaande wet- en regelgeving veel meer mogelijk dan we aanvankelijk dachten.”

citaat wethouder

Ook bieden hardheidsclausules in de wet- en regelgeving veel discretionaire ruimte. Han Noten, burgemeester van Dalfsen en voormalig voorzitter van de transitiecommissie Sociaal Domein, benadrukte op de landelijke bijeenkomst Village Deals (19 januari 2018) ook dat binnen de wetten Wmo, Jeugd en Participatie eigenlijk juist heel veel ruimte is opengelaten voor afweging en besluiten van bestuurders van gemeenten zelf. Op die manier kan de lokale overheid datgene doen wat nodig is om bewoners te ondersteunen. Er staat in de wetten weinig wat niet mag, geeft Han Noten aan⁴. De wetten (ook in combinatie) bieden weinig belemmeringen, het zijn de gemeenten en professionals zelf die de schotten creëren. Zo mag Wmo-geld gebruikt worden voor schuldsanering als dit vanuit het belang van de cliënt onderbouwd is. Han Noten pleitte tijdens de bijeenkomst voor het gebruik van de omgekeerde toets: biedt eerst de oplossing, zoek dan de wet erbij die je ruimte biedt voor dit handelen. Dat biedt minder duidelijke en minder veilige kaders voor professionals en bestuurders, maar dit biedt juist een grotere kans op werken vanuit de bedoeling (lees: geest van de wet) en een minder complex zorgsysteem.

In de Village Deals ervaren wethouders dat de grenzen van de wetten worden opgezocht om maatwerk te kunnen bieden. Maatwerkoplossingen lijken daarmee een minder groot obstakel dan voorheen werd gedacht. Vaak zijn het gemeentelijke regels en voorschriften die in de weg zitten. De kunst van het grenzenwerk blijkt dus vooral nodig voor eigen lokale regels en daar weten de wethouders vaak wel een oplossing voor te vinden.

4 <https://vng.nl/landelijke-bijeenkomst-19-januari-2018-verslag>

'MAATWERKBUDGET HELPT BIJ HET VINDEN VAN CREATIEVE OPLOSSINGEN'

De ontschotting tussen de teams gaat feitelijk over ontschotting tussen de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet. En dus van de budgetten die daarbij horen. Arno: 'Verbinding van zorg en welzijn met de Participatiewet is noodzakelijk. Wat sociale teams tegenkomen, reikt veel verder dan een probleem dat is terug te voeren op een of twee wetten. De financiële problematiek waar de teams mee te maken hebben, is groter dan ik had verwacht. Het is volstrekt duidelijk dat we er aandacht aan moeten besteden. Daarbij willen we met een geïntegreerd budget hulp bieden.'

Onderdeel van dat geïntegreerde budget is het maatwerkbudget dat het Jeugd- en Gezinsteam en het Sociaal Team krijgen: de 'Teylingse Ton'. Dat maatwerkbudget wordt door iedereen als positief ervaren. Toch moeten de teams er ook aan wennen. Arno: 'De Teylingse Ton is ter beschikking gesteld door de raad. Geen gesodemieter met regels, zeiden ze, we moeten vertrouwen hebben in de professional. Maar de professional zegt: Dat is toch wel een beetje eng, heb je voor mij geen regels waarbinnen ik dat budget kan toepassen? Nee, die zijn er niet en daar moet je blij mee zijn.'

'We zijn ook blij met die vrijheid', zegt Vanessa. 'Het maatwerkbudget helpt bij het vinden van creatieve oplossingen. Maar als je een vrij besteedbaar budget krijgt, word je ook kritischer.' Gemma bevestigt dat: 'Het is fijn om te weten dat je op het maatwerkbudget kan terugvallen. We kunnen daardoor uitwijken naar alternatieve oplossingen. Maar het dwingt ons wel goed te kijken. Je mag het budget zelf inzetten en dus wil je het goed kunnen verantwoorden aan jezelf en aan anderen'

Bron: [VNG](#)

Het belang van informeel

Opvallend is dat alle wethouders zowel intern (in relatie met ambtenaren en gemeenteraad) als extern (in relatie met inwoners en maatschappelijke organisaties) veel investeren in informele contacten en instrumenten. Niet alleen de inhoud, maar vooral proces en communicatie zijn belangrijk. Dit wordt vormgegeven door onder meer het organiseren van gesprekken, overleggen en themavergaderingen en het instellen van klankbordgroepen of een participatieraad. Weinig wordt geregeld via het formele circuit, of is al tijdens een informeel moment voorbesproken (en officieus bekrachtigd).

Het belang van informeel dient vele doelen. Allereerst zorgt het voor draagvlak. Het gaat om het verbinden, enthousiasmeren, meenemen en verleiden van mensen. Daarnaast hechten wethouders er belang aan dat ze toegankelijk zijn en ruimte geven aan zowel de eigen gemeentelijke organisatie als de lokale samenleving; persoonlijk contact, aansluiten bij de belevingswereld van inwoners en organisaties en goed luisteren, vinden ze bijna allemaal belangrijk.

“

Ik ben er als bestuurder voor om mensen veel ruimte te geven, zelf met ideeën te laten komen en als er een goed idee komt, vrij snel te zeggen 'dit gaan we doen'."

citaat wethouder

De meeste wethouders willen onder meer weten wat andere partijen beweegt en inspiratie opdoen.

“

Verder gaan we bij inwoners te luister, ook vooral informeel", vertelt Trompetter. "Als je formeel gaat ophalen wat er speelt, dan krijg je de *usual suspects* om de tafel, de gebekte inwoner die geïnstitutionaliseerd in een bepaald project zit. Maar wat leeft er bij de mensen die het echt aan gaat?"

bron: [VNG](#)

De wethouders willen zich niet opdringen en openstaan voor goede ideeën zonder direct zelf willen sturen.

“

Het gaat om het faciliteren van het gesprek. Bij de start is het vooral de taak van de gemeente om op de handen te zitten."

citaat wethouder

Het gaat ook om vertrouwen krijgen door transparant, open en dienstbaar te zijn. Door tijdig en ruimhartig informatie te delen, 'tellen en vertellen', zoals een wethouder dat typeerde. Een ander manier is door informele sessies voor raadsleden te organiseren. Zo kunnen ze goed worden meegenomen in het (besluitvormings)proces.

“

Met de raad is afgesproken om meer buiten de bestaande instrumenten te gaan doen, meer informele setting; benen op tafel. Per kwartaal een informele informatiesessies met de raad waarin allerlei ontwikkelingen in het sociaal domein worden besproken."

citaat wethouder



Bij transparant zijn hoort ook open staan voor kritiek en ‘fouten mogen maken’. Dan is het van belang om rugdekking te geven als dat nodig is. Of, zoals een wethouder aangaf, ‘je moet altijd voor je ambtenaren staan als er iets fout gaat’.

Alle wethouders vinden een goede relatie met de raad, maatschappelijke organisaties en bewoners belangrijk. Door veel te investeren in informele contacten willen zij het vertrouwen van de raad, maatschappelijke organisaties en bewoners voor hun aanpak en acties winnen en behouden. Wethouders geven aan dat dit goed lukt. Tevens blijkt de informele aanpak ook goed te werken om goede ideeën op te halen en te weten wat er leeft onder de inwoners, maatschappelijke organisaties en raad.

Een oefening in geduld

Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert in haar evaluatie ‘City Deals het vervolg’ (2017) dat bestuurders hoge druk voelen om binnen de ambtstermijn van (maximaal) 4 jaar resultaat te laten zien, terwijl een transitie 25-50 jaar kan duren. Ook alle wethouders van de Village Deals worstelen met het feit dat het allemaal langzamer gaat dan ze eigenlijk zouden willen. Maar ze realiseren zich ook allemaal dat het niet anders kan. Te snel willen en teveel vragen van de organisatie en externe partijen is geen goede aanpak. Met forceren bereik je helemaal niks. De kortste route kan ook niet altijd. Transformatie heeft tijd nodig.



De grootste valkuil voor een wethouder is te hard lopen. Je moet oppassen dat je niet teveel wilt. Soms moet je in ambitie een stapje terug.”

citaat wethouder

Transformeren ‘is geen lichtknopje’ zoals een van de wethouders opmerkt. Transformatie is ook vooral een cultuurverandering; een andere manier van kijken naar problemen. Daarvoor is een omslag op vele niveaus nodig, zoals op inhoud en werkwijze. Dat kost tijd, veel tijd. Daarbij blijkt de praktijk altijd weerbarstiger dan van te voren ingeschat.



Wat we kunnen concluderen is dat de transformatie op gang is gekomen”, aldus Op de Laak (wethouder Horst aan de Maas). “Maar het gaat allemaal minder snel en we kunnen minder revolutionair inkopen dan gedacht.” “Ik dacht ook dat het sneller zou gaan”, zegt De Jong (Wethouder Goeree Overflakkee). “In de praktijk valt dat tegen. Belemmerende factor is onder meer ICT. Hoe kom je tot één dossier, in plaats van zes dossiers in zes verschillende systemen? Er moet nog veel doorontwikkeld worden.” Op de Laak: “We zijn in een gezonde staat van onrust en reuring.” De Jong besluit: “De eerste

jaren na de transities stonden in het teken van continuïteit. Nu gaan we stappen maken. Als ik iets voor het vervolg wil meegeven is het dit: Laten we wat meer buiten de lijntjes kleuren.”

bron: [VNG](#)

Het is volgens de wethouders wel van belang om zaken te blijven benoemen. En vooral om niet te veel hooi op de vork nemen. Zorg voor een goede prioritering en ga niet alles tegelijkertijd aanpakken of steeds nieuwe projecten verzinnen. Geef projecten de kans (en de tijd) om zich te bewijzen, maar accepteer ook als het uiteindelijk toch mislukt.



Transformeren is ook bereid zijn 1000 bloemen te laten bloeien, projecten een kans geven en ook accepteren dat er projecten zijn die niet slagen en daar ook eerlijk over zijn richting de raad”

citaat wethouder

Geduld is niet de beste eigenschap van de wethouders, maar ze begrijpen ook dat transformeren een langdurige proces is. Wethouders zetten zich in om de lange adem te combineren met concrete tussentijdse doelen. Of zoals een van de wethouder zegt, ‘ik heb een stip op de horizon waar ik in kleine stapjes naar toe werk’.

2.3 Bestuursstijlen: krachtig en dienstbaar

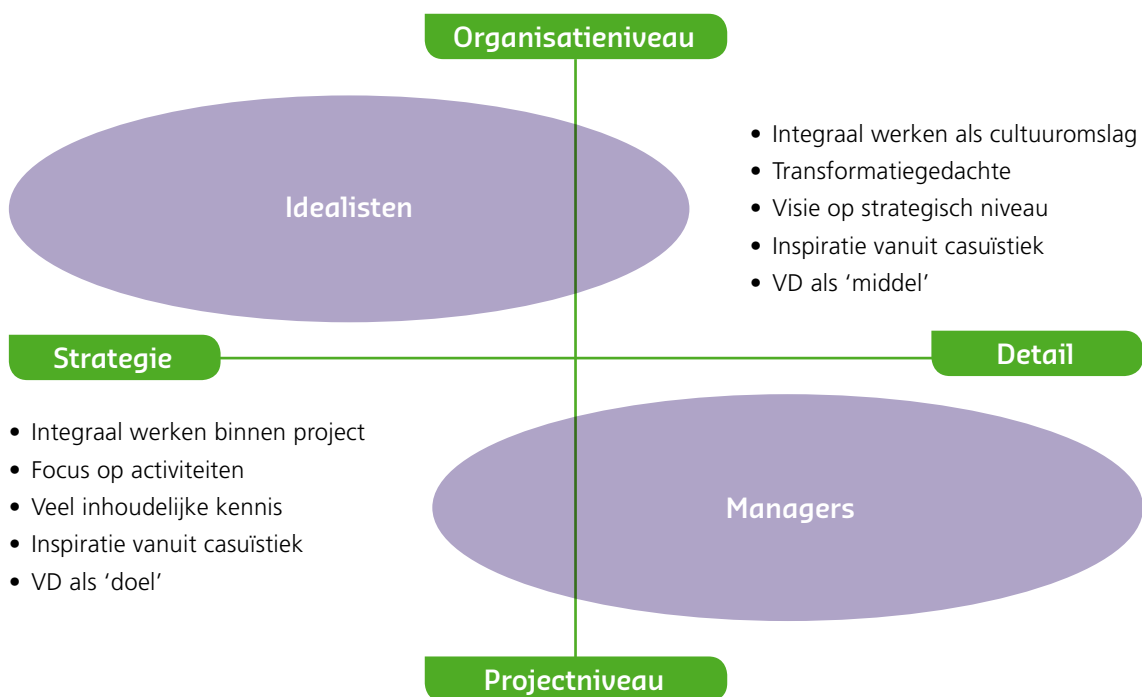
Voor integraal werken doet het er minder toe wat een wethouder doet, maar des te meer dat hij of zij het goede op het goede moment doet én de beschikking heeft over een flexibel handelingsrepertoire. Dat brengt ons bij de stijl van besturen. De raad voor Volksgezondheid en Samenleving heeft vier bestuursstijlen in tijden van decentralisaties getypeerd. Deze stijlen zien wij ook terug bij de wethouders. In afbeelding 2 zijn deze bestuursstijlen weergegeven.

De meeste wethouders zetten een combinatie van stijlen in, waarbij de idealist en manager de twee meest dominante bestuursstijlen zijn. Op de volgende pagina zijn deze dominante bestuursstijlen schematisch weergegeven in relatie tot het niveau van sturing en organisatie (zie afbeelding 3). Let wel; het gaat hier om een ideaaltypische typering. Daarbij is in de afbeelding opgenomen hoe de twee ideaaltypen van bestuursstijlen onder wethouders binnen de Village Deals getypeerd kunnen worden. Als vanzelfsprekend gaat het hier om een grove scheiding, individuele wethouders kunnen zich herkennen in typering van beide typologieën.

Afbeelding 2: Bestuursstijlen in tijden van decentralisaties (RVS, 2016)

- **De bewaker:** De bewaker zorgt ervoor dat taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn en goed bij anderen belegd. Hij controleert of de taken goed worden uitgevoerd en zal niet snel intervenieert, zeker niet bij incident. De bewaker spreekt mensen aan op hun verantwoordelijkheid, grijpt pas in als er grondig iets mis is.
- **De strateeg:** De strateeg is dynamisch en adaptief en past zijn gedrag aan nieuwe ontwikkelingen of onderhandelingspartners. Hij weet dat hij de touwtjes niet alleen in handen heeft, neemt mensen mee. De strateeg laat anderen het werk doen, zijn rol is die van smeermiddel.
- **De idealist:** De idealist ziet het als zijn roeping om zijn verhaal uit te dragen. Hij is onvermoeibaar en volhardend en laat zich niet van de wijs brengen door anderen.
- **De manager:** De manager wil grip houden op proces en inhoud. Hij wil details op uitvoeringsniveau weten. Informatie (rapportages, monitors) is voor hem belangrijk om goed zicht te houden op de uitvoering en om mogelijke risico's snel te bedwingen.

Afbeelding 3: Ideaaltypische typering bestuursstijl wethouders Village Deal-gemeenten



Door inzet van een eigen bestuursstijl stimuleren alle wethouders een integrale werkwijze bij maatschappelijke organisaties en de ambtelijke organisatie. Ook al hebben de wethouders elk een eigen manier van optreden en besturen, op basis van de interviews typeren wij het leiderschap van alle wethouders als 'krachtig en dienstbaar'. Krachtig wordt vaak omschreven als vastberaden een eigen koers varen en dienstbaar als meegaand en ondergeschikt. Dit is echter maar een zeer eenzijdige en beperkte typering van deze competenties. Anders dan het op eerste gezicht lijkt, zijn krachtig en dienstbaar geen tegenstellingen. De VNG publicatie 'Naar werkende netwerken' (2013) geeft drie succesfactoren voor krachtig en dienstbaar leiderschap. Ten eerste het vermogen om op veel dimensies steeds het juiste evenwicht te vinden en om zowel overtuigend als bindend te zijn. Het gaat dan om de goede balans vinden tussen:

- verbinden en een eigen pad kiezen,
- exposure en de anderen de eer voor het resultaat geven,
- strategisch doordacht en pragmatisch en actiegericht.

Ten tweede is het van belang om waar nodig krachtig op te treden en een goede verbinding te leggen met de ambtelijke organisatie. Ten derde is een voortdurende reflectie op de eigen rol en de mogelijkheid om van stijl te kunnen wisselen een succesfactor.

Zoals gezegd; we zien het krachtig en dienstbaar leiderschap en dan vooral de eerste twee succesfactoren terugkomen in werkwijze van de wethouders van de Village Deals. Dienstbaar kenmerkt zich in het grote belang dat alle wethouders hechten aan informeel contact. Er wordt veel geïnvesteerd in relaties met de raad, maatschappelijke organisaties en ambtenaren. Dienstbaar komt ook tot uiting in het feit dat de wethouders openstaan voor goede ideeën en goed luisteren naar de wensen en behoeften van inwoners, professionals en raadsleden.



De burgerinitiatieven betekenen wel een aanpassing voor de eigen organisatie”, aldus Op de Laak. “Een regelmatig terugkerende discussie is: Moeten we ondersteunen of afstand houden? Wij wegen telkens tussen handen op de rug en handen uit de mouwen. ‘Van plan naar uitvoering trekken we veel meer samen met de inwoners op en bepalen we wat haalbaar is”, aldus De Jong. “Dat vereist een andere houding van onze medewerkers. Ze moeten de initiatiefnemers zo goed mogelijk begeleiden. Als bestuur zetten we hiervoor de lijnen uit. Daarbij is de gemeente vooral partner in een netwerksamenleving. We gaan veel vroeger dan voorheen het gesprek aan met partners.”

Bron: [VNG](#)

De krachtige stijl van besturen uit zich vooral in het feit dat de wethouders hun eigen spoor volgen en doorpakken als het nodig is.



De inzet is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij organisaties. Maar als wethouder 'duw' ik zo nodig ook. We willen dat organisaties meegaan, soms moet je organisaties pushen om aan te sluiten."

citaat wethouder

De wethouders geven veel ruimte bij de start, maar zijn daarna koersvast. Ze zijn niet bang om grenzen te slechten, trajecten te stoppen als ze te weinig opleveren of om pijnlijke besluiten te nemen.



Zoals je de raad meeneemt moet je ook maatschappelijke organisaties meenemen. We hebben besproken wat er zoal aan zit te komen, dat er kritiek geleverd mag worden, verbeterpunten zijn, en dat we een rol voor hen voorzien. Die kant willen we op, bouw met ons mee. Maar je komt soms ook bij het bestaansrecht van organisaties uit. Als je organisaties maximaal hebt gefaciliteerd om op een andere manier te werken maar ze blijven in de weerstand dan moet je hard durven ook zijn. Bijvoorbeeld door te zeggen dat de financiering anders stopt. Dat is niet leuk maar het moet gebeuren."

citaat wethouder

Een aantal wethouders vindt het onderwerp bestuursstijlen an sich niet zo relevant maar helpt wel om alert te zijn op eigen valkuilen. De meeste wethouders typeren zelf hun bestuursstijl als strategische idealist. Je moet namelijk wel een idealist zijn als je in deze baan stapt. Maar strategie is ook nodig; je wil tenslotte je ideaal realiseren. Eén wethouder noemt zich liever een idealistische strateeg. Hij wil hiermee aangeven dat met een goede strategie behalen van concrete resultaten voor hem het allerbelangrijkste is. Alle wethouders vinden het van belang om een eigen stijl te ontwikkelen (en niet uit te gaan van een handreiking of model). Het gaat daarbij vooral om open te staan om nieuwe dingen te leren.

Ook al vinden enkele wethouders het zelf niet nuttig om hun bestuursstijlen en leiderschap te analyseren, is hun krachtig en dienstbaar leiderschap wel één van de succesfactoren in hun aanpak.

3 Ervaringen van raadsleden met integraal werken na de transitie in het sociaal domein

Om zicht te krijgen op de rollen van bestuurders bij het stimuleren van integraal werken in het sociaal domein, zijn naast wethouders ook gemeenteraadsleden geraadpleegd. Via een digitale vragenlijst, uitgezet via de VNG, hebben 51 gemeenteraadsleden hier input voor geleverd. Uit de resultaten bleek dat niet iedere respondent alle vragen heeft beantwoord. Per vraag in de vragenlijst schommelt de respons tussen de 14% en 20%. Dit betekent dat ook in dit hoofdstuk enige nuance bij de interpretatie van de resultaten op zijn plaats is. Verder zien we dat de digitale vragenlijst vooral is ingevuld door raadsleden van landelijke partijen ten opzichte van raadsleden van lokale partijen (respectievelijk 73% en 27%). Gezien het thema van de vragenlijst, integraal werken in het sociaal domein, is raadsleden ook gevraagd hoe lang zij al zitting nemen in de gemeenteraad. Het sociaal domein maakt immers pas sinds 1 januari 2015 onderdeel uit van de taken van de gemeente. Circa negen op de tien raadsleden hebben die transitie meegemaakt en zaten al voor die datum in de gemeenteraad.

Samen met de inzichten en ervaringen van gemeenteraadsleden in de Village Deal-gemeenten, kijken we ook binnen de literatuur wat de decentralisaties in het sociaal domein hebben betekend voor de gemeenteraad. Dit biedt ons meer context om de resultaten van de vragenlijst te begrijpen. De vragen in de digitale enquête zijn immers gebaseerd op de in de literatuur veronderstelde invloed die deze ontwikkelingen hebben op de gemeenteraad. Daarnaast hebben we door middel van open vragen gemeenteraadsleden de mogelijkheid gegeven zelf te reflecteren op hun rol in het stimuleren van integraal werken in het sociaal domein. Een kort overzicht van de resultaten is opgenomen in afbeelding 4.

Afbeelding 4: Overzicht belangrijkste uitkomsten enquête raadsleden Village Deal-gemeenten

- Nieuwe rol gemeenteraad: 86% van de raadsleden vindt dat de transformatie in het sociaal domein een nieuwe rol van hen vraagt, waarbij raadsleden meer ruimte laten voor opvattingen, ideeën en initiatieven vanuit de lokale samenleving (N=43).
- Raadsleden onvoldoende toegerust: 23% van de raadsleden vindt dat raadsleden in de eigen gemeente voldoende zijn toegerust voor hun rol in het sociaal domein. 34% is het daarmee oneens, 34% is neutraal en 6% weet dat niet (N=35).
- Weinig kennis sociaal domein onder raadsleden: 46% van de raadsleden vindt dat raadsleden in de eigen gemeente te weinig kennis hebben van de uitvoeringspraktijk in het sociale domein. Slechts 28% is het daarmee oneens, 29% is neutraal (N=35).
- Instrumenten om integraal te werken: 37% van de raadsleden vindt dat de gemeenteraad voldoende instrumenten heeft om integraal werken in het sociaal domein te stimuleren. 37% is het daarmee oneens, 26% is neutraal (N=35).
- Dilemma rechtmatigheid en maatwerk: 46% van de raadsleden geeft aan dat de eigen gemeenteraad bij de transformatie in het sociaal domein worstelt met het dilemma tussen rechtmatigheid enerzijds en maatwerk anderzijds. 26% is het daarmee oneens, 23% is neutraal en 6% weet dat niet (N=35).

3.1 Ontwikkelingen in het sociaal domein en de gemeenteraad

Raadsleden hebben de laatste jaren, net als wethouders, met de decentralisatie van het sociaal domein meer verantwoordelijkheden gekregen als controlerend bestuursorgaan binnen de gemeente (Schram, van Twist & van der Steen, 2017). Het SCP (2016) constateerde echter dat de balans in de gemeenteraad tussen controle en sturing nog moet groeien. Sinds 2002 heeft de gemeenteraad met de Wet dualisering gemeentebestuur een onafhankelijker relatie gekregen ten opzichte van het college. Wethouders nemen sindsdien niet meer plaats in de gemeenteraad, op die manier heeft de raad theoretisch gezien een onafhankelijke functie ten opzichte van het college. Er zijn echter signalen dat dit leidt tot een vorm van informatieasymmetrie, waarbij in de gemeenteraad grote verschillen ontstaan tussen coalitie en oppositiepartijen (Schram et al., 2017). De wethouder maakt immers nog steeds deel uit van zijn politieke partij. Raadsleden van coalitiepartijen zijn daardoor vaak beter geïnformeerd. Tevens uitten raadsleden zorgen omdat partijbelangen boven de controlerende functie van de raad geplaatst kunnen worden. Veelal ontstaat een politiek-strategische tweestrijd, terwijl uit onderzoek blijkt dat de raad haar controlerende functie beter uitvoert als er onderling vertrouwen bestaat tussen raad en college (Schram et al., 2017). In het kader van deze verkenning kan dit betekenen dat niet alle raadsleden even goed geïnformeerd worden, of de mogelijkheid krijgen om integraal werken te stimuleren. Toch zijn het slechts enkele raadsleden die binnen deze verkenning van de Village Deals aangeven dat de coalitie in de gemeenteraad teveel macht heeft en de oppositiepartijen daardoor te weinig input kunnen leveren om integraal werken te stimuleren. Over het algemeen lijkt de samenwerking binnen de raad en tussen raad en college goed te verlopen. Raadsleden geven aan dat er sprake is van een transparant proces, waarbij zowel de raad als het college de ruimte krijgen om integraal werken te stimuleren. (Informeel) overlegmomenten, klank-

bordgroepen en andere bijeenkomsten waarbij informatie wordt uitgewisseld zijn volgens raadsleden belangrijk om dat transparante proces vorm te geven. Toch geeft een groep raadsleden (circa 25%) aan dat als zij knelpunten ervaren in de relatie tussen college en raad, dit vooral te maken heeft met onvoldoende of te laat geïnformeerd worden door het college.


Een andere ontwikkeling, ook mede ingegeven door de decentralisatie van het sociaal domein, is de toenemende samenwerking tussen gemeenten. Soms gaat het om verplichte samenwerking, zoals bij Veiligheidsregio's, maar vaak is het een vrijwillige samenwerking rond de inkoop van bijvoorbeeld zorg. Uit onderzoek door Overheid in Nederland, uitgevoerd in het najaar van 2017 onder 1.411 raadsleden, blijkt dat die toenemende gemeenschappelijke regelingen door 57% van de raadsleden als bedreigend worden beschouwd (Overheid in Nederland, 2017). Raadsleden zijn ontevreden over eigen mogelijkheden om deze regelingen te beïnvloeden. Toch waarschuwt in de verkenning van de Village Deals slechts één raadslid voor een democratisch gat vanwege toenemende Gemeenschappelijke Regelingen. Een kanttekening daarbij is dat dit aantal waarschijnlijk toeneemt als specifiek gevraagd wordt naar de gevolgen van de toename aan Gemeenschappelijke Regelingen.

In het genoemde onderzoek geeft een gedeelte van de respondenten tevens aan als raadslid te weinig kennis en expertise te bezitten om hun taak als raadslid uit te voeren en deze regelingen te controleren. Dit is niet vreemd, aangezien we weten dat raadsleden overladen worden met informatie vanuit het college en landelijke politieke partijen. Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten uit deze verkenning. Slechts 23% van de raadsleden geven aan dat raadsleden in de betreffende gemeente voldoende zijn toegerust voor hun rol in het sociaal domein. Ongeveer één op de drie raadsleden is het daarmee oneens. Raadsleden die knelpunten konden benoemen, geven aan dat leden van de gemeenteraad onvoldoende op de hoogte zijn van het sociaal domein. Dit levert volgens hen knelpunten op in de relatie tussen college en raad bij het stimuleren van integraal werken.

De bovenstaande ontwikkelingen gaan gepaard met een afname van middelen die raadsleden tot hun beschikking hebben om beleid ook daadwerkelijk te controleren, bijvoorbeeld door bezuinigingen op de lokale Rekenkamer (Schram et al., 2017). De relatie tussen gemeenteraad en college, waarbij de voornaamste taak van de raad is het college te controleren, lijkt te veranderen. Daarbij is de vraag of een afname van controlerende taken gepaard gaat met een toename van andere, voor nu onbekende, taken. Gilsing et al. (2015) verwachten een nieuwe rol voor de gemeenteraad, waarbij zij meer ruimte moeten laten voor opvattingen, ideeën en initiatieven vanuit de samenleving. Deze nieuwe rol wordt herkend door 86% van de raadsleden van Village Deal-gemeenten. Aansluitend geeft 83% van de raadsleden aan dat de gemeenteraad een rol heeft bij het stimuleren van integraal werken binnen de gemeente. Dit mag niet als een complete verrassing komen, aangezien het hier om raadsleden van Village Deal gemeenten gaat. Deze gemeenten zijn bezig met experimenten om integraal werken in het sociaal domein te stimuleren. Het is daarom wel interessant hoe de gemeenteraad dat kan aanpakken en welke instrumenten zij tot haar beschikking heeft. In de volgende paragraaf gaan we in op deze invulling van nieuwe rollen van de gemeenteraad.

3.2 Omgaan met nieuwe rollen: instrumenten en handvatten

Eerder zagen we dat ontwikkelingen in het sociaal domein ook gevolgen heeft voor de bestuurlijke rol(len) van de gemeenteraad. Zo is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad met de transitie in het sociaal domein flink toegenomen, tegelijkertijd leiden Gemeenschappelijke Regelingen en andere regionale samenwerkingsverbanden tot minder invloed van de raad. Al met al lijken raads-



leden, mede ten gevolge van deze ontwikkelingen, nieuwe rollen voor de raad te onderscheiden. Daarbij laten zij ruimte voor burgerinitiatieven en proberen integraal werken in de gemeente te stimuleren. In deze verkenning hebben wij gevraagd aan raadsleden hoe zij dat voor ogen zien, of en zo ja welke instrumenten zij tot hun beschikking hebben en welke knelpunten zij verwachten in de relatie met het college.

Zoals beschreven zien raadsleden een nieuwe rol voor de gemeenteraad weggelegd vanwege de transformatie in het sociaal domein. Hoe deze nieuwe rol eruit ziet, vinden raadsleden lastig te omschrijven. Nog steeds gaat het om een kaderstellende en controlerende rol richting het college. Vernieuwender is de ruimte die raadsleden zien voor de ideeën en initiatieven van inwoners. In hun nieuwe rol geven raadsleden aan deze ideeën en initiatieven te willen faciliteren en 'aanjagen'. Meer dan 70% van de raadsleden geven aan daar genoeg mogelijkheden voor te zien, voornamelijk door met inwoners in gesprek te gaan en goed te luisteren. Veel raadsleden in Village Deal gemeenten krijgen daarvoor genoeg mogelijkheden, bijvoorbeeld door bijeenkomsten bij te wonen of te organiseren (zoals een politiek café, een stakeholderbijeenkomst of een informatie-markt), met Adviesraden Sociaal Domein in gesprek te gaan en zelf de wijk en buurt in te trekken. Ongeveer één op de vijf raadsleden geeft aan ideeën en initiatieven van bewoners te faciliteren door deze te agenderen in het college, een motie in te dienen of op een andere manier politieke steun te laten blijken.

3.3 Sturingsinstrumenten en maatwerk: twee verschillende werelden

Naast een faciliterende en aanjagende rol voor bewonersinitiatieven, zeggen raadsleden ook een rol voor de gemeenteraad te zien als het gaat om het ontwikkelen van maatwerk en het experimenteren met integraal werken. Echter geven raadsleden tegelijkertijd aan dat men hier niet altijd genoeg mogelijkheden voor ziet. Volgens 37% van de raadsleden in deze enquête heeft de gemeenteraad voldoende instrumenten om integraal werken in het sociaal domein te stimuleren. Eenzelfde percentage is het daar niet mee eens, de rest (26%) is neutraal. Deze verdeeldheid is ook terug te zien in de antwoorden van raadsleden op de vraag welke instrumenten zij kunnen inzetten om integraal werken in het sociaal domein te stimuleren. Van de 24 raadsleden die antwoord op deze vraag geeft, zeggen drie raadsleden dat de gemeenteraad hier te weinig instrumenten voor heeft, geven drie andere raadsleden aan dat de gemeenteraad een cultuuromslag moet inzetten, zeggen vijf raadsleden budgetten te willen ontschotten, willen zeven raadsleden integraal werken agenderen in overlegstructuren, vinden vier raadsleden dat de gemeenteraad daarvoor moet sturen op sturingsinformatie zoals kritische prestatie indicatoren en tot slot zeggen twee raadsleden dat de gemeenteraad (beklemmende) regels aan de kant moet durven zetten om integraal werken in het sociaal domein te stimuleren.

Kortom, er zijn instrumenten voor de gemeenteraad om integraal werken in het sociaal domein te stimuleren, maar raadsleden zijn nog niet eensgezind in welke instrumenten de juiste zijn en/of uiteindelijk zullen werken. Ook als het gaat om maatwerk worstelt de gemeenteraad. Bijna de helft van de raadsleden geeft aan dat de betreffende gemeenteraad bij de transformatie in het sociaal domein worstelt met het dilemma tussen rechtmatigheid enerzijds en maatwerk anderzijds. Eén op de vier raadsleden is het daarmee oneens.

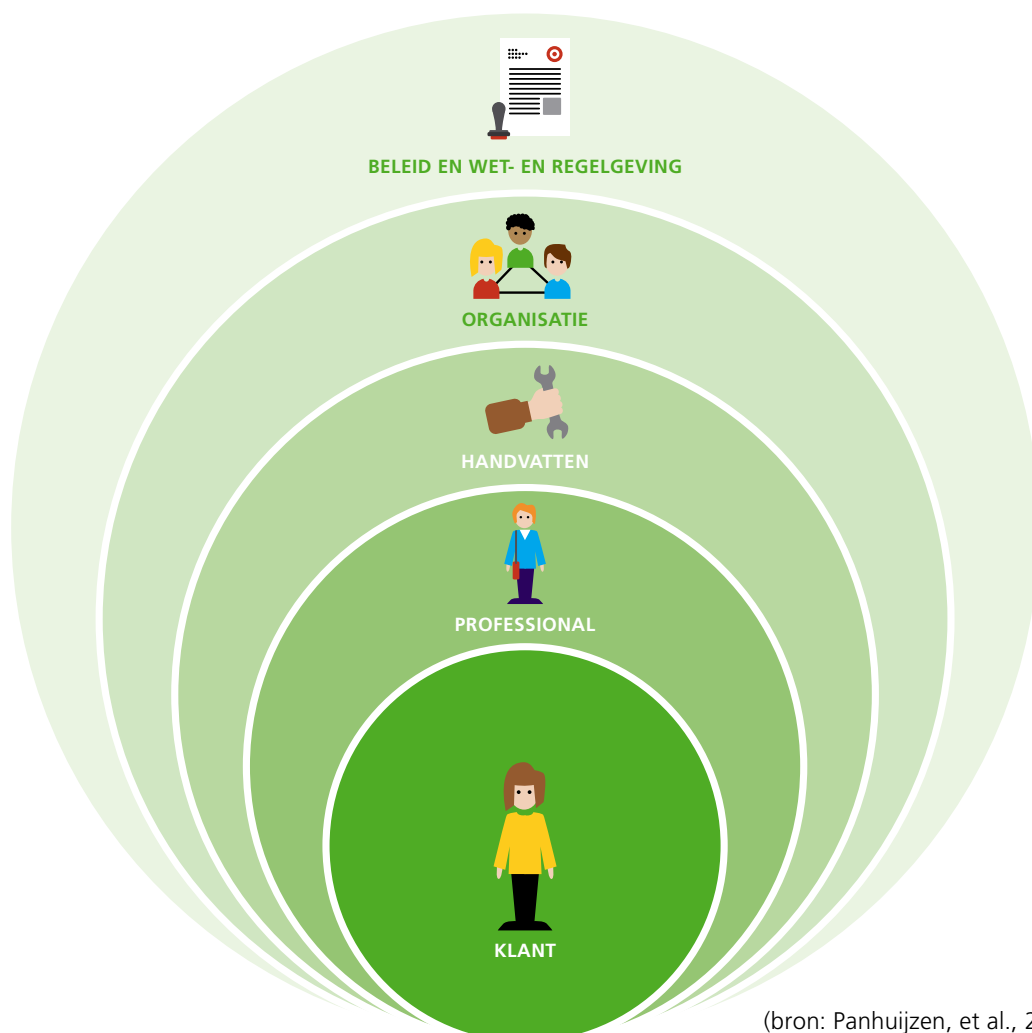
4 Slotwoord

In dit verkennende onderzoek staat centraal wat ervaringen en inzichten zijn van wethouders en raadsleden met het ontwikkelen van een vernieuwend en integraler ondersteuningsaanbod in het sociaal domein. Door interviews met wethouders en een enquête onder raadsleden hebben we deze ervaringen opgehaald en geprobeerd te onderscheiden wat wethouders en raadsleden (kunnen) doen bij het stimuleren van integraal werken in het gemeentelijke sociaal domein. In dit slotwoord reflecteren we op de totstandkoming van deze verkenning en wat deze aanpak ons vertelt over het doen van (toekomstig) onderzoek naar (het stimuleren van) integraal werken.


Integrale aanpak: inzet en inzicht op verschillende niveaus

Bij het vormgeven van een integrale aanpak spelen verschillende partijen en elementen een rol: de klant, de professional, instrumenten die een professional tot zijn beschikking heeft, de organisatie met managers en bestuurders, gemeenten waar beleid wordt gemaakt, landelijke wet- en regelgeving (Panhuijzen, Verweij, van Houten & van Xanten, 2017). Het onderstaand figuur maakt deze verschillende niveaus inzichtelijk.

Figuur 5: context waarbinnen een professional werkt



(bron: Panhuijzen, et al., 2017)



De interactie tussen de professional en klant vormt hierin het vertrekpunt. Zoals Lipsky aangaf in zijn werk naar uitvoerders van overheidsbeleid: beleid krijgt pas inhoud als de street-level bureaucrat (de professional) een concrete beslissing neemt over hoe een abstracte regel wordt toegepast op een klant (Lipsky, 1980). Dit geldt ook voor het beleid in het sociaal domein: een integrale aanpak krijgt dus vorm in de dagelijkse ontmoetingen tussen de professional en de inwoner. Het handelen van de professional (en de inwoner) wordt gekaderd door wat er op de andere niveaus gebeurt. Zo maakt de professional gebruik van zijn eigen gereedschap en handelt in lijn met de voorschriften, aanpak en cultuur van zijn organisatie. Hij wordt aangestuurd vanuit de organisatie. Ook is er op gemeenteniveau beleid met doelen, uitgangspunten, activiteiten die de richting van zijn handelen bepalen. Op die manier geeft de professional uitvoering aan organisatiebeleid, gemeentebestuur en uiteindelijk ook aan landelijk beleid.

Op al deze niveaus is iets nodig om werkelijk integrale ondersteuning mogelijk te maken. Integraal werken betekent nieuwe manieren van denken en handelen. Het vraagt bij al de betrokken partijen om een verandering van gedrag. Deze intentie om ander gedrag te vertonen, speelt dus op alle niveaus als belangrijke beïnvloedende drijfveer voor integraal werken. Het is belangrijk dat alle partijen overtuigd zijn van de meerwaarde van integraal werken en dat ze allemaal de intentie hebben om hier naartoe te werken (Panhuijzen, et al., 2017).

Puzzelstuk: bestuurlijke kant van integraal werken in beeld

Deze verkenning focust zich op de bestuurlijke elementen van het stimuleren van integraal werken. Voor een volledig inzicht in wat er nodig is en wat werkt om een integrale aanpak in de praktijk te realiseren, is inzicht nodig in de verschillende niveaus van bovenstaand model (Panhuijzen, et al., 2017). Bezien vanuit het gedachtegoed van Lipsky krijgen integrale aanpakken gestalte in het handelen van uitvoerend professionals. Dit sluit aan bij de focus op sociaal werkers in de evaluatie van de City Deal Inclusieve Stad (Meere et al., 2018). Hierdoor lijkt het voornamelijk de uitvoering (lees: professionals) te zijn waar bepaald wordt of integraal werken een succes mag worden genoemd, of dat het tot een mislukte ambitie kan worden gerekend. Er wordt op verschillende manieren onderzoek gedaan naar hoe beleid na de decentralisaties op uitvoeringsniveau uitpakt. Zo wordt bijvoorbeeld de uitvoering van beleid middels sociale wijkteams op verschillende manieren onderzocht en geëvalueerd (Briels, Kok, 2014) (Arum & Enden, 2018) (Spierts, Pelt, Rest, Verweij, 2017). De bevindingen van deze verkenning vormen een onderdeel van de puzzel: het is één aspect van het grotere geheel zoals hierboven weergegeven. De verkenning geeft een eerste inzicht in de bestuurlijke kant van integraal werken. Dit is een onderwerp dat tot op heden relatief onderbelicht lijkt in het onderzoek naar integrale aanpakken. Deze verkenning vormt daarmee een aanvulling op bestaande inzichten en ervaringen. Deze verkenning is beperkt van opzet. De bestuurlijke ervaringen met integraal werken verdienen zeker nog meer (verdiepend) onderzoek.

Bijlage I: Overzicht geïnterviewden

Voor deze verkenning zijn in de periode oktober t/m november 2017 in tien van elf Village Deal gemeenten interviews uitgevoerd met de verantwoordelijk wethouder. Onderstaand vindt u een overzicht van de geïnterviewde wethouder per gemeente.

Gemeente	Geïnterviewde wethouder
Goeree-Overflakkee	Wethouder de Jong
Wijdmeren	Wethouder van Henten
Weststellingwerf	Wethouder Trompetter
Ommen	Wethouder Scheele
Teylingen	Wethouder van Kempen
Winterswijk	Wethouder Aalderink
Horst aan de Maas	Wethouder op de Laak
Soest	Wethouder Adriani
Tubbergen	Wethouder de Witte
Oldenzaal	Wethouder Christenhusz



Bijlage II: Geraadpleegde literatuur

- * Briels, B., Kok, E. (2014). *Evaluaties van sociale wijkteams Inventarisatie van afgesloten onderzoeken van sociale wijkteams*. Utrecht: Movisie.
- * de Bruijn, J.A., ten Heuvelhof, E.F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- * de Jong, D., van de Ven, M. & Wesseling, H. (2013) *Naar werkende netwerken; Control panel voor bestuurders ter versterking van de verbinding tussen werkgevers en werkzoekenden*. Den Haag: VNG.
- * de Meere, F., van den Toorn, J., Hamdi, A. & Wilderink., L. (2018). *Doen wat nodig is voor inwoners. Ervaringen uit de City Deal Inclusieve Stad*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- * Gilsing, R., Boutellier, H., Nederland, T., Noordhuizen, B. & Smits van Waesberghe, E. (2015). *De gemeenteraad in een nieuwe rol*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- * Hamers, D., Dignum, M & Evers, D. (2017). *Evaluatie City Deals- Vervolg*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- * Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- * de Meere, F., van den Toorn, J., Hamdi, A. & Wilderink, L. (2018). *Doen wat nodig is voor burgers*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- * Overheid in Nederland (2017). *Raad & regionale samenwerking 2017*. Horst: Overheid in Nederland.
- * Panhuijzen, B., Verweij, S., van Houten, M. & van Xanten, H. (2017). *Werk en inkomen in integrale aanpakken. Een verkenning van theorie en praktijk*. Utrecht: Movisie.
- * RVS (2016). *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: RVS.
- * Schram, J., van Twist, M. & van der Steen, M. (2017). *Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*. Den Haag: NSOB.
- * SCP. (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- * Spierts, M., van Pelt, M., van Rest, E. & Verweij, S. (2017). *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil. Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*. Utrecht: Movisie.

- * van Arum, S., den Enden, T. (2018). Sociale wijkteams opnieuw uitgelicht Derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017). Utrecht: Movisie.
- * van Arum, S., Verweij, S. & van der Veer, K., (2018). Wat werk bij integraal werken in de wijk. Cliënt en professional. In vertrouwen samenwerken aan een oplossing. Utrecht: Movisie.

Presentatie

Han Noten, presentatie op landelijke bijeenkomst Village Deals (19 januari 2018)

Websites

- * [village-deals-weststellingwerf.pdf](#)
- * [interview-village-deal-teylingen.pdf](#)
- * [2016/interview2_0.pdf](#)