

Het sociale domein: ander speelveld, andere spelregels, zelfde spelers: 'dat geeft gedoe!'

Aangrijpingspunten om het spel en de spelers (opnieuw) te verbinden.

Huub Torremans, Rijnconsult, oktober 2017

Gemeenten staan voor nieuwe uitdagingen op tal van gebieden: de doorontwikkeling van dienstverlening als gevolg van de decentralisaties, regionale samenwerking, de nieuwe Omgevingswet en inburgering van statushouders om er maar een paar te noemen. Dat de veranderingen in het sociale domein groot zijn weet iedereen. Na de transitie is ingezet op de transformatie, vaak aangeduid als 'werken vanuit de bedoeling' en 'aansluiten bij de leefwereld van de burger'. Dit heeft geleid tot andere vormen van dienstverlening, de vorming van sociale teams, samenwerking aan de voorkant van de organisaties: de toegang en ruimte voor professionals in de uitvoering.

Parallele bewegingen: decentralisaties én regiegemeente!

Binnen gemeenten voltrokken de decentralisaties zich veelal parallel aan de ontwikkeling naar het zijn van een regiegemeente. Deze combinatie zorgde ervoor dat veel activiteiten en (wettelijke) taken op afstand zijn gezet. In de vorm van GR'en (SW, sociale diensten, GGD, ..), BV's (vaak met de gemeente als enige aandeelhouder), stichtingen of helemaal overgedragen aan marktpartijen. Uiteraard speelt dit breed bij veel taken van de gemeente, denk daarbij aan belastingen, parkeren, sportaccommodaties, theaters, etc. Soms met veel impact op de dienstverlening aan individuele burgers en soms minder. Soms met eenvoudig te kwantificeren kosten en baten (maatschappelijke effecten) en soms is het lastig de relatie te leggen tussen inspanning en effect.



De redenen om gemeentelijke activiteiten te verzelfstandigen zijn divers, maar de meest genoemde zijn:

- Slagvaardigheid in de uitvoering, door beperking ambtelijk/bestuurlijke invloed in de operatie.
- Verbetering van kwaliteit van de dienstverlening door focus op de uitvoeringstaken.
- Innovatie gericht op het duurzaam aansluiten op de specifieke behoeften van doelgroepen.
- Kostenverlaging, door hogere efficiency of (eenvoudigweg) een andere kostenstructuur met een andere CAO.

Nieuwe koninkrijkjes en werken aan eigen identiteit

Bij de totstandkoming van deze partijen, die deze op afstand gezette taken uitvoeren (vaak ook wel 'verbonden partijen' genoemd) blijkt in de praktijk veel aandacht uit te gaan naar de juridische structuur en de governance en vooral ook naar de vorming van de nieuwe entiteit zelf. Er is relatief weinig aandacht voor de 'latende partij' en voor het invullen van de term 'verbondenheid'. Vervolgens gaan deze nieuwe partijen aan de slag met continuïteit van de dienstverlening, hun eigen identiteit (eigen

website, eigen logo met eigen kleuren, eigen...), hun team en hun positionering in het speelveld. Zo u wilt: nieuwe koninkrijkjes. Op zich logisch, maar daardoor wel eenzijdig.

Zeker vanuit het perspectief dat voor veel van deze partijen geldt dat ze maar één opdrachtgever hebben, waar ze voor 100% financieel afhankelijk van zijn.

Ook het resterende deel van de gemeentelijke organisatie gaat op zoek naar de essentie van hun bestaansrecht. Zij probeert invulling te geven aan de nieuwe situatie en constateert dat er dan wel teveel, dan wel te weinig is overgedragen en dat dit tot allerlei afstemmingsvragen leidt, ook al zijn er organisatorische maatregelen genomen. Er zijn regisseurs, regievoerders, accountmanagers en demand managers benoemd en er zijn overleggremia ingericht. Dat laatste is al een uitdaging op zich: wie zit waarover bij elkaar en in welke rol en met welk mandaat? De gemeente komt vaak ook in de rol van opdrachtnemer op het gebied van de bedrijfsvoering: financiële administratie, ICT, management rapportages, HR-advies. En vaak vindt ook nog een deel van de uitvoering, bijvoorbeeld schuldhelpverlening of bezwaar & beroep, plaats binnen de gemeentelijke organisatie, met allerlei taakafbakeningsvraagstukken van dien.



Ander speelveld, andere spelregels, dezelfde spelers: 'dat geeft gedoe!'

Samengevat: het speelveld is gewijzigd, de spelregels zijn veranderd, maar de spelers zijn hetzelfde gebleven. En dat leidt al snel tot:

- Wij – zij gedoe, met onderlinge verwijdering als kenmerk in plaats van onderlinge dialoog.
- Terugkerende discussies over wie waar van is, in plaats van het gesprek over de 'gezamenlijke bedoeling'.
- Profileren van de eigenheid in plaats van optimaliseren van de gezamenlijkheid.
- Onduidelijkheid voor burgers waar ze terecht moeten voor welke dienstverlening.
- In-efficiency door suboptimale keuzes in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld dubbele investeringen in ICT-ondersteuning.
- Problematiek om op alle plekken te voldoen aan vereisten vanuit wet- en regelgeving, denk bijvoorbeeld aan de privacywetgeving en de archiefwet.
- Geen samenwerking tussen verschillende verbonden partijen, die gezamenlijk uitvoering geven aan de participatiewet, WMO en Jeugd. Zelfs zo ver dat meerdere partijen bijvoorbeeld een eigen werkgeversbenadering inrichten.
- Afnemend zicht op kosten en baten en zeker in het politiek gevoelige sociale domein: afnemend bestuurlijk comfort.
- En College en Raad zoeken naar hun invloed op de verbonden partijen, waar een belangrijk deel van het beleid van de gemeente wordt uitgevoerd.

Aangrijpingspunten om het spel en de spelers (opnieuw) te verbinden

Het mag duidelijk zijn dat de hierboven geschetste situatie vraagt om oplossingen, zonder daarmee de ingezette beweging van op afstand zetten van activiteiten terug te willen draaien. Immers de voordelen en kansen die hiermee ontstaan zijn evident en ook breed gedragen in het land. Vanuit onze ervaring bij diverse gemeenten en uitvoerings- en samenwerkingsorganisaties, zien wij een aantal aangrijpingspunten, die bij kunnen dragen aan het daadwerkelijk realiseren van de doelstellingen van verzelfstandiging. En daarmee uiteraard de beoogde effecten opleveren voor de burgers en de maatschappij.

In het werken met verbonden partijen gaat het er vooral om tot meer 'verbinding' te komen, door:

- Helderheid te creëren over de nieuwe verhoudingen in het speelveld en ieders rol daarin. Voor de gemeente gaat het om vier rollen: opdrachtgever, eigenaar, opdrachtnemer en uitvoerder. Overigens is een breed geaccepteerde notie dat het niet verstandig is om de rol van opdrachtgever en de rol van eigenaar bij dezelfde portefeuillehouder te beleggen.
- Professionaliseren van de rol van regisseur/regievoerder, die de centrale spil moet zijn tussen bestuurlijk opdrachtgever en de directie van de verbonden partij als opdrachtnemer. De regisseur fungeert als ambtelijk opdrachtgever, adviseert de portefeuillehouder, bewaakt de integraliteit van beleid. Hierbij zijn helderheid van het gehele spelconcept en rolvastheid daarin belangrijke succesfactoren. Dit vraagt om een brede set aan competenties bij de regisseur, waar zeker de soft skills van eminent belang zijn.
- Waarborgen van bestuurlijk comfort, aangezien uitvoering op afstand staat en professionals eigen afwegingen kunnen en moeten maken. Zeker vanuit het principe van uitgaan van de leefwereld van de burger en komen tot maatwerk oplossingen, die soms niet binnen de regels passen. Het geven van rugdekking, zowel ambtelijk als bestuurlijk is hierbij een belangrijke randvoorwaarde. Daarnaast helpt het om met elkaar duidelijke escalatiemechanismen te hebben benoemd, zonder overigens de garantie te hebben 'dat het nooit fout kan gaan'.
- Inrichten van de gezamenlijke beleidsontwikkeling, waarbij het enerzijds gaat om richting te geven aan nieuw beleid, maar vooral ook beleidsmatige keuzes te maken die de uitvoering vereenvoudigen. In dit verband is het ook van belang met elkaar scherp te hebben waar welke beleids capaciteit zit. Soms wordt er gekozen voor beleidsarme uitvoeringsorganisaties en soms voor beleidsrijke. In dat laatste geval: wie is dan de adviseur van de portefeuillehouder en hoe werkt dat?
- Inrichten en harmoniseren van de planning & control-cyclus en gezamenlijke verantwoording. Niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk: welke indicatoren gebruiken we, hoe krijgen we meer zicht op de werkelijke maatschappelijke kosten en baten (effecten)?
- Opnieuw uitlijnen van de processen binnen en tussen alle partijen binnen de keten. Aandachtspunten daarbij zijn 'de toegang', informatie-uitwisseling (rekening houdend met de privacywetgeving), de echte multi-probleem gezinnen, casusbespreking, elkaars dienstverlening echt leren kennen, gezamenlijk opleiden, onderlinge contactpersonen benoemen, gezamenlijke innovatie van dienstverlening en van instrumenten die ingezet worden.
- Opnieuw tegen het licht houden van de voordelen van samenwerking in de bedrijfsvoering en komen tot heldere dienstverleningsovereenkomsten. Hierbij uiteraard wel rekening houdend met de specifieke kenmerken van de verschillende partijen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld komt uit de ICT. Gemeenten streven steeds meer naar regionale samenwerking om met de toenemende complexiteit om te kunnen gaan (lees, de juiste kennis in huis hebben) en aan de andere kant zien we (relatief kleine) verbonden partijen er voor kiezen om hun eigen ICT-organisatie in te richten of uit te besteden aan marktpartijen.
- Het brengen van gezamenlijkheid en dialoog in de vormgeving van alle thema's, dat is randvoorwaardelijk als verbinding centraal staat.



Ervaringen en bijdragen van Rijnconsult

Rijnconsult heeft inmiddels veel gemeenten en aan hen verbonden partijen mogen ondersteunen bij vraagstukken in het sociale domein en vooral ook bij de vorming en werkend krijgen van het netwerk in combinatie met het ontwikkelen tot een regie- en netwerkgemeente. Om een paar gemeenten te noemen: Doetinchem, Dalfsen, Houten, Alkmaar, Pijnacker-Nootdorp, Groningen, Heerhugowaard, Langedijk en uiteraard ook bij verbonden partijen, zoals Haeghe Groep, Halte Werk, Buurtplein Doetinchem.



Onze ondersteuning is divers en bestrijkt het gehele aanbod van Rijnconsult: advies, project- en programmamanagement, werving & selectie en interim-management, mens-, team- en organisatieontwikkeling.

Specifiek rondom bovenstaande uitdagingen noemen we:

- Stakeholder- en speelveld analyse: hoe werkt het in de dagelijkse praktijk, met bovenstaande punten als invalshoeken om de huidige situatie in kaart te brengen en tot een verbeterplan te komen. Onderdeel daarvan is in ieder geval (opnieuw) uitlijnen van de governance en ieders rollen, zowel bij gemeente als bij verbonden partijen en zowel bestuurlijk als ambtelijk.
- 'Spoorboekje' ontvlechting: algemeen en specifiek voor de lokale situatie. Welke stappen zetten we, hoe ziet besluitvorming er uit, hoe krijgen we vanaf het begin helderheid voor de verbonden partijen en voor de resterende delen van de gemeente. Vervolgens begeleiden van de verdere uitwerking in scenario's voor de samenwerking waarbij we onderzoeken hoe in de keten c.q. het netwerk de politieke ambities en het eigen organisatiebelang kan worden behartigd.
- Operationaliseren van het spelconcept: wat moet anders vanuit de nieuwe context. Dit doen we aan de hand van het verkennen van concrete casuïstiek, werken met opstellingen en ontwikkelen van gezamenlijke taal.
- Trainen en opleiden en coachen van teams en individueel waarbij ruimte voor professionaliteit en vormen van zelforganisatie belangrijke aandachtspunten zijn vanuit het motto: 'als burgers eigen verantwoordelijkheid moeten nemen, moeten we dat vooral ook zelf doen'. Maar ook: wat mag van medewerkers worden verwacht bij ketensamenwerking.
- Intensieve cultuurveranderingstrajecten waarbij we organisaties helpen met het ontwikkelen van die attitude, houding en gedrag die nodig is om de ingezette beweging ook waar te maken.
- Visieontwikkeling en invoeren van innovatieconcepten om dienstverlening duurzaam te laten aansluiten bij het toekomstige verwachtingspatroon van burgers en klanten, waarbij we graag gebruik maken van het gedachtengoed vanuit design thinking met ruimte voor experimenteren.
- Professionaliseren van het opdrachtgever – opdrachtnemerschap: hoe ziet dit OG-ON proces er zelf uit, hoe borg je gezamenlijke beleidsontwikkeling, hoe zien de escalatiemechanismen eruit, hoe ziet het bestuurlijk – ambtelijk samenspel eruit.

Ter leering ende vermaeck: aanvullend leesvoer

Voor Rijnconsult vormen het binnenlands bestuur en gemeenten in het bijzonder al jaren een belangrijke klantengroep, waarbij wij een grote diversiteit aan ondersteuning bieden.

Ketensamenwerking, netwerkontwikkeling, samenwerking tussen organisaties is daarbij een leidend thema, vanuit de overtuiging dat organisaties (in alle omgevingen) steeds meer samen op moeten trekken om de grotere uitdagingen op te lossen. Via onderstaande links komt u terecht bij een aantal relevante publicaties die door ons zijn uitgegeven.

[>> Lees artikel 'Verdraaid goed advies – om veranderingen waar te maken in het sociale domein'](#)

[>> Lees artikel 'Verdraaid goed advies – over hoe je een netwerkgemeente wordt'](#)

[>> Lees artikel 'De omgevingswet, zelfs een ezel' – lessen voor het implementeren van de nieuwe omgevingswet o.b.v. ervaringen bij de drie decentralisaties'](#)

[>> Rijnconsult Business Review- netwerkorganisatie](#)

[>> Rijnconsult Business Review- nieuwe tijd](#)