

Omgaan met het onbekende

*Een reflectie op de voorbereiding
op de drie decentralisaties*

dr. M.van der Steen

mr. drs. J.R. De Hoog

A.R. Wendt MSc

prof. dr. M.J.W. van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

mr.drs. J.R. de Hoog was onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en werkt nu bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

A.R. Wendt MSc is onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Omgaan met het onbekende

*Een reflectie op de voorbereiding
op de drie decentralisaties*

dr. M.van der Steen

mr. drs. J.R. De Hoog

A.R. Wendt MSc

prof. dr. M.J.W. van Twist

Dit essay is tot stand gekomen als onderdeel van het Meerjarig Kennisprogramma 'Intelligent Bestuur voor een Veerkrachtige Samenleving', waarin de Ministeries van BZK, EZ en OCW participeren.

2013

ISBN 978-90-75297-34-8

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding: beweging in het sociale domein	8
Deel 1: Wat maakt de decentralisaties bijzonder?	
1. Voorbij het bekende: een operatie zonder precedent	10
2. Het dynamisch speelveld van de decentralisaties: partijen, rollen en verhoudingen	12
3. Het object van decentralisaties: over mensen, aantallen en opgaven	17
Deel 2: Voorbereiden op het onbekende	
4. Ervaren en verwachte dilemma's door gemeenten	26
5. Een veerkrachtig perspectief op voorbereiding	40
6. Gemeentelijke voorbereiding: strategieën in de praktijk	46
7. Conclusie en discussie: temmen of meeveren?	51
Referenties	54

Samenvatting

Omgaan met het onbekende:

een reflectie op de voorbereiding op de decentralisaties

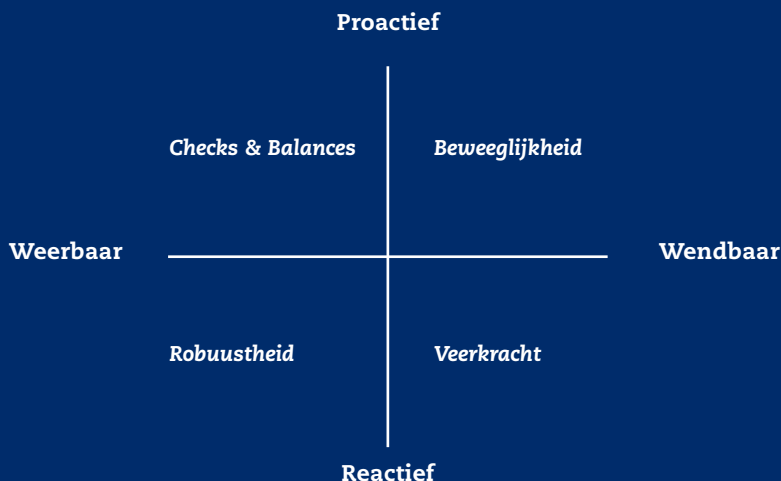
De transitie van de drie decentralisaties in het sociale domein (AWBZ naar wmo, Participatiewet en Jeugdzorg) wordt op dit moment voorbereid en de komende twee jaar zullen zij hun definitieve en operationele beslag krijgen. De decentralisaties zijn grote opgaven, met verschillende regelingen die bij elkaar komen, maar als pakket vormen ze helemaal een ongekende opgave voor gemeenten. De verantwoordelijkheid voor het formuleren en uitvoeren van het beleid in het sociale domein verschuift van het Rijk naar de gemeenten. In dit essay kijken we naar de dilemma's die deze operatie met zich mee brengt. We analyseren de decentralisatie-opgave vanuit een onderzoeksperspectief van systeemdynamiek en betogen *hoe, waar* en *waarom* het complexe web aan interacties in het nieuw te ontwikkelen systeem tot onvoorspelbare gevolgen zal leiden. Vervolgens schetsen we de handelingsstrategieën die passen bij de onverwachte gevolgen van een operatie als de nu ingezette decentralisaties. Hierbij nemen we de complexiteit van het systeem en de opgave niet als op te lossen kwestie maar als uitgangspunt. *De decentralisaties zijn een operatie die niet mag mislukken, maar die niet zonder meer kan slagen.*

De belangrijkste reden voor de onzekere afloop van de decentralisaties is geen onvermogen om het 'goed te regelen', maar de inherente dynamiek in het speelveld waarbinnen de taken worden overgedragen. Er zijn veel verschillende partijen betrokken, ieder met hun eigen rol en verhoudingen. De decentralisaties gaan niet in één geheel over, van rijk (en provincie) naar gemeente(n), maar worden onderweg van de ministeries naar de gemeenten door allerlei partijen en op lokaal niveau gemaakt. Dat betekent variëteit, verschil en onvoorspelbaarheid. Er is niet één manier waarop gemeenten de taken 'moeten' doen, de gemeenten zullen daarin zelf hun weg moeten vinden. Die weg zal niet alleen per gemeente, per lokale context, verschillen. De weg zal uiteindelijk ook afwijken van de beelden die daarover op voorhand in het beleid zijn vastgelegd.

De decentralisaties zijn niet alleen een gecompliceerde opgave waarin verschillende regelingen samen komen – ingewikkeld, als een puzzel die uiteindelijk met het nodige denkwerk en inzet wel is op te lossen. Meer dan een puzzel vormen de decentralisaties een complex geheel, waarin allerlei zaken op elkaar inwerken en waarbij de systeemdynamiek uiteindelijk bepalend is voor de uitkomsten. De kennis over complexe systemen en dynamiek laat zien dat dergelijke ontwikkelingen niet te voorspellen zijn – ze ontwikkelen zich gaandeweg, in patronen van actie en reactie, leren en groeien. Verschillende regelingen interfereren met elkaar, maar mensen reageren ook verschillend op beleidsmaatregelen. Zo ontstaan in de praktijk onvoorspelbare processen, die kunnen betekenen dat nu verwachte kwesties zich amper voordoen, maar ook nu nog onverwachte zaken heel veel aandacht gaan vragen. Dat werpt de vraag op hoe gemeenten – en ook het Rijk – zich voorbereiden op de onbekende ontwikkeling? Waarvan iedereen weet dat het heel belangrijk is dat het goed gaat – het gaat om mensen en om grote bedragen op de gemeentelijke begroting – maar waarvan tegelijkertijd onbekend is hoe het zal lopen, wat er zal gebeuren en waar precies rekening mee gehouden moet worden. Het empirisch onderzoek dat de basis voor dit essay vormt laat zien dat gemeenten heel verschillend met de voorbereiding omgaan. We zien verschillende handelingsstrategieën die gemeenten gebruiken om zich voor te bereiden op de decentralisaties, die we in ons essay nader duiden en conceptualiseren.

Voor het omgaan met opkomende, onvoorspelbare ontwikkelingen zijn er twee lijnen waarlangs keuzes gemaakt worden: *timing* en het soort actie. Bij *timing* gaat het om de vraag of de voorbereiding zich richt op de periode voorafgaand of volgend op de gebeurtenis of ontwikkeling. Gaat het om *pro-actie* of *reactie*? De soort actie gaat vooral om de vraag of men inzet op *weerbaarheid* of *wendbaarheid*. Weerbaarheid duidt op het absorberen van schokken, bijvoorbeeld het opbouwen van grote buffers of spaarpotten om schokken op te kunnen vangen. Wendbaarheid kiest een ander principe en zet in op het vermogen om zodra een onver-

wachte gebeurtenis zich aandient daar snel en adequaat op in te spelen en omheen te bewegen. Dus niet absorberen en interen op de reserves, maar aanpassen en overnemen, de klap niet opvangen maar er omheen sturen. De actie kan zowel proactief en reactief ingezet worden. Dit levert de volgende vier handelingsstrategieën op:



Figuur 1: conceptualisering van de voorbereiding op de decentralisaties.

Deze perspectieven worden in de praktijk gemengd gebruikt, maar vaak is wel één perspectief dominant. De perspectieven vormen geen goed-beter-best-stramien, maar hebben in verschillende situaties eigen voordelen en nadelen. *Checks & Balances* staat voor het vooraf zo stevig en goed mogelijk neerzetten van het vraagstuk. Dit betekent inzichten vergaren en een stevige structuur neerzetten. *Beweeglijkheid* is een perspectief dat het accent ook legt op een goede voorbereiding vooraf, dus in de ontwerp- en bouwfase. Hier wordt de structuur echter niet zo neergezet dat hij de komende periode onveranderd mee kan, maar wordt juist de noodzaak tot veranderlijkheid ingebouwd. Aan de reactieve kant staat *robustheid* voor het kunnen absorberen van schokken als die zich voordoen. Het zet in op de stevigheid van de structuur, waar *veerkracht* meer inzet op wendbaarheid. Die maakt dat zodra zich veranderingen voordoen de organisatie die snel oppikt en er mee aan de slag kan. *Veerkracht* betekent niet per se dat het systeem weer terugkeert naar de oude situatie, uit verandering kunnen nieuwe dingen ontstaan.

Gemeenten kiezen, bewust of onbewust, een strategie om zich voor te bereiden op de decentralisaties. De gecompliceerde elementen van de decentralisaties zorgen voor grote en onvermijdelijke onvoorspelbaarheid. Onvoorspelbaarheid heeft vaak een negatieve lading, maar het is in dit geval een onvermijdelijk onderdeel van de opgave. De decentralisatie-operatie is nu eenmaal een opgave waarin zich onverwachte effecten zullen voordoen. Niet als tekort in de voorbereiding, maar als eigenschap van het proces. Gedegen voorbereiding is volgens ons dan ook geen kwestie van het in kaart brengen en het temmen van het onbekende, maar eerder een kwestie van het accepteren dat complexiteit en het onbekende inherent zijn aan het dynamische systeem – en vervolgens de voorbereiding inrichten op een manier die daar het best bij past. Veerkracht en het optimaliseren van het leervermogen is dan, naast het temperen van de verwachtingen, de belangrijkste kwaliteit. Dat is dus tevens een andere kijk op wat nu vaak als ‘gedegen voorbereiding’ wordt gedacht. Juist omdat zeker is dat het straks na de start anders zal lopen dan verwacht, is het van groot belang dat alle betrokken partijen – ook politiek-bestuurlijk – zich klaarmaken voor het leren van fouten, het verhelpen van onverwachte problemen en het gebruiken van de kansen die zich aandienen. De voorbereiding is dan misschien nooit af, Rijk en gemeenten kunnen zich wel klaar maken voor het onverwachte.

Inleiding: beweging in het sociale domein

Het mag niet mislukken, maar het kan ook niet slagen

Meer maatwerk, zelfredzaamheid en betrokkenheid van burgers, minder verschillende hulpverleners rond één huishouden, voorkomen van escalatie van problematiek én meer voor minder – dus goedkoper, efficiënter en effectiever. Dat zijn beknopt de ambities voor de drie decentralisaties in het sociale domein die op dit moment worden voorbereid en de komende twee jaar hun definitieve en operationele beslag krijgen. Het gaat om de jeugdwet, om de participatiewet en om de overgang van ondersteuning, begeleiding en verzorging van de awbz (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) naar de wmo (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Het ‘sociale domein’ waar in het politieke en maatschappelijke debat steeds over wordt gesproken is zo bezien een heel breed domein: van uitkeringen, psychische hulpverlening, thuiszorg, uithuisplaatsing en pleegzorg, re-integratie, beschut werken tot vrijwilligerswerk en activering. Het gaat niet alleen om de technische en administratieve overdracht van taken, namelijk om de verplaatsing van taken die we in Nederland tot de kern van de verzorgingsstaat zijn gaan rekenen en die diep ingrijpen in de levens van burgers. Die belangrijke taken krijgen straks invulling vanuit het lokale bestuur, met lokale beleidsvrijheid, politieke ruimte en allerlei operationele verantwoordelijkheden voor de gemeenten. **Gemeenten worden (weer) eerste overheid.** Dat heeft gevolgen voor de mensen die van de voorzieningen gebruik maken – of er van afhankelijk zijn – maar ook voor de gemeenten zelf.

De verantwoordelijkheid voor het formuleren en uitvoeren van het beleid in het sociale domein verplaatst dus van het Rijk naar de gemeenten. In dit essay kijken we naar de dilemma’s die deze operatie met zich mee brengt. We analyseren de decentralisatie-opgave vanuit een onderzoeksperspectief van systeemdynamiek (Anderson 1999; Boudon 1982; Merali & Allen 2011; Forrester 1994) en betogen *hoe, waar* en *waarom* het complexe web aan interacties in het nieuw te ontwikkelen systeem tot onvoorspelbare gevolgen zal leiden. Vervolgens schetsen we de handelingsstrategieën

die passen bij de onverwachte gevolgen van een operatie als de nu ingezette decentralisaties. Hierbij nemen we de complexiteit van het systeem en de opgave niet als op te lossen kwestie maar als uitgangspunt. Zo ontstaat in dit essay een perspectief op de decentralisatie-opgave als **een operatie die nooit af is, maar waarvoor gemeenten en Rijk zich wel klaar moeten maken – in de zin van voorbereiden.**

We gaan dus op zoek naar passend repertoire voor *een operatie die niet mag mislukken, maar die onmogelijk zonder meer kan slagen*. We putten hiertoe uit de literatuur over complexe adaptieve systemen en veerkracht (Perrow 1984; Sieber 1981; McMillan 2004; Abcouwer & Parson 2010) en kijken welke strategieën voor de voorbereiding op de decentralisaties daaruit voortkomen. De meest principiële keuze daarbij is of gemeenten primair willen inzetten op wendbaarheid of op weerbaarheid, en of zij de problemen voor willen zijn of zich richten op snelle reactie op de problemen die zich als de operatie loopt eenmaal voordoen. We stellen voor dat gemeenten en het Rijk zich meer expliciet de strategische vraag stellen wat zij onder voorbereiden en *er klaar voor zijn* verstaan, omdat een keuze voor het accent op één van de opties een heel ander handelingsrepertoire voorschrijft; wie uitgaat van een gecompliceerde maar kenbare opgave met voorzienbare resultaten is klaar met de voorbereiding als de organisatie ingericht is op het faciliteren van de voorzienbare vraag, inclusief een kleine reservering voor onvoorziene omstandigheden. Wie de opgave definieert als een complex en adaptief proces bereidt zich voor op een proces dat inherent niet voorspelbaar is, waarin wendingen zich hoe dan ook zullen voordoen en waar voorbereiding dus gaat over het omgaan met het onverwachte. De organisatie is er dan klaar voor als men het vermogen heeft om snel op nieuwe ontwikkelingen te reageren, in te spelen op onverwachte opkomende kansen of kwesties en er ruimte is om snel bij of om te schakelen waar dat nodig blijkt.

Daarmee is de operatie van de grote decentralisaties meer dan een omvangrijke kwestie op zichzelf, maar ook een casus die model staat voor een bredere opgave in de actualiteit van bestuur en beleid: de vraag hoe om te gaan met de onverwachte gevolgen die voortkomen uit de interacties, interdependenties en de interferenties die inherent zijn aan complexe systemen. Het gaat dus deels om de vraag hoe gemeenten en rijksoverheid zich adequaat kunnen voorbereiden op de decentralisaties, maar ook om de bredere vraag hoe overheidsorganisaties zich kunnen voorbereiden op complexe onvoorspelbare processen in het algemeen.

Deel I: *Wat maakt de decentralisaties bijzonder?*

1

Vorbij het bekende: een operatie zonder precedent

Elk van de drie decentralisaties is op zich een majeure operatie. De drie decentralisaties zijn eigenlijk ook geen *drie* decentralisaties, maar elk van de drie is een bundel van verschillende wetten die worden samengevoegd – of dat zeer recent zijn – en vervolgens worden overgeheveld naar gemeenten. Een reeks samengebundelde wetten wordt in een bundel van drie gedecentraliseerd. Samen vormen ze een operatie van een ongekende omvang, die in de recente geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur geen gelijke kent. Het is een operatie zonder precedent, zonder draaiboek; niet in de zin van stuurloos en onbestuurbaar, maar in de betekenis van zonder eerdere ervaring op basis waarvan de procesgang en de uitkomsten ervan met zekerheid geschat kunnen worden.

Decentraliseren is alles behalve uniek in Nederland. We hebben eerder grote decentralisatieoperaties gezien, maar tot nu toe altijd van een andere vorm en diepgang (Boogers et al 2008). Eerdere decentralisaties waren vaak afzonderlijke taken, die niet zoals de “3D’s” nu als groter pakket worden aangeboden. En er is vaker gedecentraliseerd en beweging geweest tussen bestuurslagen, maar zelden met een inhoudelijke, politieke en financiële dimensie zoals nu. Het gaat bij de decentralisaties in het sociale domein om inhoudelijke veranderingen – met onderliggende ideologische assumpties (vgl. Van Montfort et al, 2013), maar ook om grote bedragen en bijbehorende financiële risico’s die overgaan van het Rijk naar de gemeenten (zie: CPB, 2013; RfV, 2012). Daarmee hebben we het nog niet eens over de door het

kabinet aan de decentralisaties gekoppelde opgave van opschaling, dus daar waar nodig samenwerkingsverbanden aan te gaan. Daarmee gaat het niet alleen om het opschuiven van taken, maar om een rolverandering van het lokaal bestuur. *Decentralisatie van Rijk naar gemeenten* klinkt als een uniform geheel dat van het één over gaat naar het ander, maar het betekent dat zich in de meer dan 400 gemeenten een majeure verandering voltrekt.

Als eerste stap in onze reflectie op de decentralisatieoperatie hebben we een inventarisatie gemaakt van de feitelijke veranderingen die de decentralisaties met zich meebrengen. Om welke wetten gaat het precies? Welke bezuinigingen zijn daaraan gekoppeld? En om welke aantallen en verhoudingsgetallen gaat het eigenlijk? Dat is een heikele opgave, omdat de operatie in volle gang is en zowel de hoofdlijnen als de betekenisvolle details nog veranderen – en nog zullen veranderen. We hebben daarom gekozen voor een ‘peildatum’ van 1 juni 2013, waar we onze stand van zaken op baseren. Daarna is er bijna per definitie nog beweging, maar voor de bestuurskundige analyse van de operatie is het van belang om ergens het terrein af te bakenen dat we onderzoeken.

Het onderzoek van de ‘stand van zaken’ hebben we opgebouwd op basis van een *documentenanalyse*. Vervolgens hebben we *interviews* gehouden met verschillende actoren die betrokken zijn bij de decentralisaties, waarin we op gerichte thema’s nader hebben doorggevraagd. Zo hebben we gesproken met ambtenaren bij alle ministeries die betrokken zijn bij de decentralisaties. Daarnaast hebben we gesproken met ambtenaren van de Transitiebureaus, de Transitiecommissie Jeugdzorg, de Algemene Rekenkamer, VNG en Divosa. Verder hebben we in vijf gemeenten casusonderzoek verricht, waarbij we op locatie in de gemeenten met aldaar betrokken ambtenaren en professionals hebben gesproken over hun lokale aanpak, achtergrond en perspectief. In totaal hebben we 25 interviews gehouden. De input uit de verschillende gesprekken hebben we gebruikt om een beeld te krijgen van wat verschillende betrokken partijen *doen* in hun voorbereiding op de aanstaande decentralisaties.

2

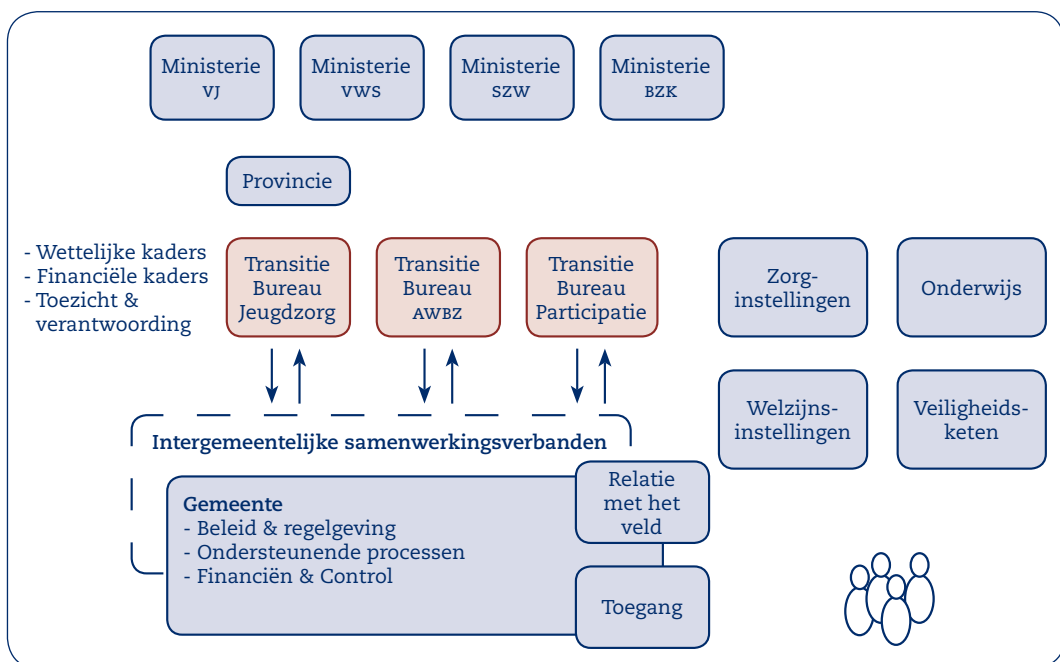
Het dynamische speelveld van de decentralisaties: partijen, rollen en verhoudingen

De decentralisatieoperaties worden vanuit verschillende ministeries aangestuurd. Het gaat voor een groot deel om wetten, regelingen en budgetten die zich nu bij het Rijk bij één van de drie betrokken vakdepartementen bevinden en die overgaan naar de gemeenten, maar ook om samenvoegen met regelingen die nu bij gemeenten of andere organisaties liggen. In de praktijk betekent een overgang 'van het Rijk (of provincie) naar gemeenten' een overgang van één van de drie departementen naar een gemeente. Tegelijkertijd is de operatie als geheel méér dan alleen het overhevelen van individuele taken en regelingen. De gehele decentralisatieoperatie behelst echter de drie ministeries alleen. Het ministerie van BZK fungeert als *coördinerend ministerie* om de samenhang van de verschillende decentralisaties bij elkaar brengen. De inhoudelijke verantwoordelijkheid en expertise blijft bij de vakdepartementen, maar het ministerie brengt ordening in het proces aan en heeft het voortouw in de overkoepelende overleggen. Dat houdt nauw verband met de verantwoordelijkheid van het ministerie voor het bestuurlijk stelsel en de interbestuurlijke verhoudingen. De decentralisaties rond het sociale domein zijn niet alleen vaktechnische verschuivingen rond een inhoudelijk domein, maar hebben ook grote betekenis voor de staatsrechtelijke verhoudingen en de rol van de gemeente.

Binnen de betrokken ministeries zijn voor de decentralisaties speciale organisatieonderdelen ingericht, de zogeheten *transitiebureaus*. De transitiebureaus zijn verantwoordelijk voor een goed georganiseerde overgang van taken en regelingen naar gemeenten. Ze signaleren knelpunten in hun eigen 'huis' – op het ministerie – en zoeken naar oplossingen, maar ze treden ook actief naar buiten om gemeenten te helpen met de keuzes en mogelijkheden op het gebied van hun specifieke decentralisaties. Zo proberen de ministeries de kennis en ervaring die ze inhoudelijk hebben over te dragen aan de gemeenten, waarbij ze meteen ook proberen om

met gemeenten invulling te geven aan de nieuwe inrichting van de relatie. Dat gaat vaak heel concreet, bijvoorbeeld in het afspreken over vormen van informatievoorziening of het zoeken naar samenwerkingspartners. Ze proberen samen te werken om zo randvoorwaarden en informatie integraal aan te bieden. Ze hebben echter ook te maken met hele specifieke wetten en randvoorwaarden die naarmate de praktische invoering dichterbij komt steeds meer concreet uitgedacht moeten worden. Zo zijn de transitiebureaus de *schakel* tussen de ministeries en de gemeenten, maar ook tussen het beleid op hoofdlijnen en de praktische uitvoering daarvan. Schakel is een wat passieve metafoor, omdat in concreto het schakelen niet alleen betekent dat signalen worden doorgegeven, maar dat er ook actief aan gesleuteld wordt en gezocht wordt naar praktische invullingen. In die zin zijn de transitiebureaus ook *werkplaatsen* waarin de decentralisaties nadere vorm krijgen (Transitiecommissie Jeugdzorg 2013).

Figuur 2 toont de kaart met de verschillende bij de decentralisaties betrokken partijen. Zo wordt duidelijk wie betrokken is bij de decentralisatieoperatie en in welk samenstel van actoren de operatie tot een goed einde moet worden gebracht.



Figuur 2: Het speelveld waarop de decentralisaties vorm krijgen.

De decentralisaties zijn meer dan het overbrengen van drie regelingen van de ene plaats naar de andere. Het gaat om gebundelde complexen van regelingen, die vanuit verschillende ministeries (en de provincie) aan afzonderlijke gemeenten worden overgedragen. *Overdragen* en *overgaan* zijn daarbij zelf ook termen die onbedoeld verhullend werken voor wat er achter schuil gaat: het pakket dat over gaat moet tijdens het proces verder worden uitgewerkt en krijgt in die zin tijdens de reis nader vorm. Van de reis is de gemeente bovendien niet de eindbestemming, want voor veel taken geldt dat de verantwoordelijkheid weliswaar overgaat naar gemeenten, maar dat van daaruit voor de uitvoering nieuwe relaties nodig zijn met burgers, cliënten, professionals en organisaties die de taken gaan uitvoeren of daar zelf verantwoordelijk voor worden. De decentralisatie-opgave is niet zozeer vergelijkbaar met een verhuizing (op moment x van a naar b). Het is een grillig proces dat zich gaandeweg ontwikkelt: gradueel, in kleine stapjes, maar soms met grote sprongen en onverwachte wendingen – bijvoorbeeld door politieke interventies op nationaal of lokaal niveau. De decentralisaties gaan dus niet als één geheel over, maar worden onderweg van de ministeries naar de gemeenten door allerlei partijen en op lokaal niveau gemaakt. Dat betekent *variëteit, verschil en onvoorspelbaarheid*.

Figuur 2 laat zien dat gemeenten de poort vormen naar een reeks maatschappelijke partijen, professionele organisaties, aanbieders, marktpartijen en individuele burgers. Gemeenten kopen zorg in, besteden taken uit, worden ondersteund en zoeken samenwerking met allerlei partijen. De boodschap die de decentralisaties uitdragen is dat gemeenten in staat *zullen (moeten) zijn* om door vergaande interactie met anderen besparingen te realiseren – door slimme inkoop, door aangescherpte selectie, slimmere preventie, maar ook door diepgaande coproductie met cliënten en professionals. Die besparing is niet alleen gehoopt, maar is meteen ook al ingeboekt, wat betekent dat het voor gemeenten een noodzaak is om tot een efficiënte samenwerking te komen met anderen. Door slimmere en vroegtijdige inzet, al voordat problemen verergeren en dure behandelingen vereisen, is winst te boeken – dat is althans de veronderstelling van het beleid (Den Uyl & de Levita, 2012). Daar zijn allerlei vraagtekens bij te plaatsen, maar hier nemen we die vooronderstelling aan als feit: het is de realiteit waar gemeenten zich toe moeten verhouden en waarin ze straks budgettair ingekaderd zijn. Voor gemeenten is het daarom van groot belang dat het lukt om die besparing met en via partners te realiseren. Hoewel er verschillende manieren zijn te bedenken om tot die besparing te komen, is er vooral veel zorg over de beperkte financiële middelen door vng,

gemeenten en bijvoorbeeld ook de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2012a; 2012b). Er is al meerdere malen om opheldering van financiële risico's gevraagd (VNG, 20 maart 2013), maar ook nader onderzoek kan hier tot op heden geen uitsluitsel over te geven (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 26 april 2013).

Een andere manier waarop de maatschappelijke partners van groter belang zijn na de decentralisaties is dat de operatie expliciet zoekt naar meer inzet van vrijwilligers, mantelzorgers en de eigen netwerken rondom huidige of potentiële cliënten in het sociale domein vooral in de 0^e lijn zorg. De decentralisaties proberen in te spelen op de *eigen kracht* van mensen, om problemen te verhelpen maar ook om ze te voorkomen. Gemeenten en zorgpartijen worden in de beleidstheorie achter de decentralisaties opgeroepen om op zoek te gaan naar de energie en de kracht in lokale netwerken om delen van de opgave daar aan te pakken. Ook hier is van alles over te zeggen (zie o.a. Van der Steen et al, 2011 voor een overzicht van kritieken op het sturen op eigen kracht), maar voor dit essay is dat van minder belang. Wat hier belangrijk is, is dat er de expliciete wens vanuit het beleid op rijksniveau is om tot *inzet op eigen kracht* te komen. Daarmee is niet gezegd dat inzet op eigen kracht op datzelfde rijksniveau, of lokaal niveau, onomstreden is. De ambivalentie van dit onderwerp kwam recent bijvoorbeeld treffend in beeld naar aanleiding van de plannen van de gemeente Deventer om vrijwilligers en werklozen in te zetten in de AWBZ. Dat leidde tot heftige reacties bij de lokale raadsleden, VNG, professionals en Tweede Kamerleden (Nieuwsuur, 2 juli 2013). Ook hier is niet zozeer relevant of de wethouder in Deventer gelijk had – en of zij een goed of slecht doordacht plan voorstelde – maar gaat het erom dat lokale pogingen om tot coproductie te komen leiden tot onvoorspelbare reacties elders. Wat een lokale zaak in Deventer is, leidt tot Kamervragen in Den Haag. Wat aan de keukentafel bij een oudere mevrouw in Deventer wordt besproken, leidt tot reactie bij VNG aan de onderhandelingstafel in Den Haag.

De laatste bron van dynamiek in het speelveld van de decentralisaties is de opdracht die het kabinet aan gemeenten heeft geformuleerd om te komen tot opschaling tot 100.000+. Het kabinet verwacht dat kleinere gemeenten niet in staat zullen zijn om voldoende 'uitvoeringskracht' te ontwikkelen om de opgaven van de decentralisaties invulling te geven en roept hen daarom op om intensief samen te werken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 19 februari 2013). In eerste instantie was dat een opdracht tot herindeling, inmiddels is dat verbreed naar samenwerking

rond taakvelden van de decentralisaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 11 april 2013). Dit dwingt gemeenten er toe om meer dan ze eerst wellicht van plan waren in hun regio samen te werken met andere partijen, of daartoe in ieder geval de mogelijkheden te verkennen. Dat zorgt voor extra dynamiek voor gemeenten, die bovendien een onzekere afloop heeft.

**Eerste overheid of uitvoeringsloket:
de gemeente als knooppunt in het netwerk**

De decentralisaties zijn meer dan een overdracht van taken van het ene naar het andere niveau van bestuur. De gemeente is niet eenvoudigweg de landingsplaats van taken en verantwoordelijkheden die van het Rijk “overkomen”, maar is tevens een knooppunt in relaties met allerlei partijen. Gemeenten gaan vanuit de decentralisaties intensieve relaties aan met professionals, maatschappelijke partijen en burgers. Die gaan in veel gevallen – dat is althans de uitdrukkelijke bedoeling van het beleid – voorbij aan het alleen inkopen of contracteren van diensten, maar hebben meer het karakter van coproductie en/of sturen aan op eigen kracht. Druk op opschaling maakt bovendien dat gemeenten zelf ook op zoek moeten naar verbindingen en krachten moeten bundelen.

De decentralisaties gaan dus om een intensivering en herwaardering van de interactie tussen gemeenten en maatschappelijke partijen. Die intensivering maakt inherent en integraal onderdeel uit van het geheel van de decentralisatie, wat de gemeenten feitelijk tussen twee polen plaatst. Enerzijds moeten ze de overgang van regelingen vanuit de ministeries goed organiseren en moeten ze met het Rijk afspraken maken over verantwoording, financiering, informatievoorziening en verantwoordelijkheid. Anderzijds – en tegelijkertijd – moeten ze in interactie met partijen in het veld komen tot werkbare arrangementen om de taken te vervullen, met daarbij de in ieder geval in financiële beperkingen gestolde aanname dat ze meer preventief, vroegtijdig en met meer inzet van andere partijen tot invulling van de taken komen; en op een manier die past binnen de afspraken die met de ministeries gemaakt zijn (VNG, 2012). Gemeenten worden daarmee een *knooppunt* in een complex web van relaties, waarin de taken in en rond het sociale domein bewegen.

3 Het object van decentralisaties: over mensen, aantallen en opgaven

Het gaat om mensen

De decentralisaties behelzen een breed domein en heel verschillende gebruikers. Sommige cliënten maken gebruik van meerdere regelingen, anderen van één. Soms gaat het om mensen die wat ondersteuning krijgen naast een verder gezond leven in een krachtig netwerk van betrokkenen; bij anderen gaat het om volledige afhankelijkheid en de serieuze vraag of ze bij vertraagde zorgverlening verder kunnen. Soms gaat het om een voorziening die mensen wel of niet (meer) krijgen, soms eerder om de wending in het leven van iemand. De kern van het domein waarin de decentralisaties plaatsvinden is dat het gaat om doelgroepen die de voorziening of de regeling benutten om een tekort te compenseren dat hen anders belemmert. Ze ondervinden hinder als de zorg wegvalt: niet per se financieel, maar in hun vermogen om dagelijks dingen te kunnen doen. Dat geeft de decentralisaties een bijzondere lading: het gaat om regelingen, om beleid en om uitvoering, maar die slaat direct neer in de levens van mensen.

De decentralisaties in het sociale domein gaan ook niet alleen over ‘sociale’ aspecten. Ze hebben fysieke en economische gevolgen. Het gaat om mensen die fysieke ongemakken of beperkingen hebben en daar door inzet vanuit de wmo beter mee om kunnen gaan en minder last van hebben – fysiek niet in de zin van de ‘gebouwde omgeving’, maar in de meer letterlijke zin van *lichamelijk*. En economisch niet in de zin van wel of geen economische groei, maar om het huishoudboekje dat meer of minder ruimte laat voor besteding door individuen en hun eventuele gezin. Het gaat om jong gehandicapten die dankzij de Wajong inkomen genieten dat ze anders niet zouden hebben. Of het gaat om werklozen die door inzet vanuit de participatiewet aan de slag komen en meer te besteden hebben – of op hun uitkering worden gekort en bestedingsruimte verliezen. Het sociale domein is geen afgebakend veld, maar een samengesteld domein van heel verschillende zaken.

En sociaal is ook niet hetzelfde als *verzorgend* of pure *behelpzaamheid*. In de Participatiewet gaat het om het bieden van hulp bij het vinden van een baan, maar ook om de meer stringente plicht om daar een maximale inspanning voor te ondernemen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om een uitkering te korten en andere maatregelen te nemen die de cliënt direct raken. Hetzelfde geldt voor het domein van de zorg voor jeugd. Dat gaat deels om goedbedoelde hulp aan jonge ouders en over meer of minder dwingende adviezen over wel of geen borstvoeding, maar ook om ingrijpende interventies in gezinnen (Transitiebureau Jeugd, 2013). Gemeenten worden bijvoorbeeld verantwoordelijk – met tussenkomst van de rechter – voor de uithuisplaatsingen of ondertoezichtstelling van jeugdigen. Ze krijgen zodoende de verantwoordelijkheid voor – en de mogelijkheid – tot veel verdergaande inmenging in de levens van burgers dan voorheen. Deels omdat ze méér bevoegdheden krijgen, maar vooral ook omdat ze meer dan eerst de burger integraal in beeld hebben en interventies vanuit verschillende domeinen kunnen verbinden. Dat laatste is ook een veel genoemde potentiële winst van de decentralisaties: het wordt mogelijk om inzet of observaties in één van de drie delen te combineren met inzet vanuit andere delen (Van Dodeweerd & Westerhof, 2012). Dat biedt de mogelijkheid om mensen beter, tijdiger en efficiënter te ondersteunen, maar vergroot ook de mogelijkheid om ze nader in de klem te nemen. Dit geeft aan dat de decentralisaties handelen rond een delicaat domein: dat een intuïtief goed te begrijpen naam heeft – *het sociale domein* – maar waarin verschillende dingen samen vallen. Het gaat om zorg, maar ook om interventie. Om verzorging, maar ook om boete. Om hulp, maar ook om keuzes om te laten. Om intensivering van hulp voor de één die betekent dat een ander minder krijgt.

De decentralisaties in het sociale domein gaan dus *om mensen*. Dat is een veel gebruikt cliché, maar zelden is het zo letterlijk als hier. De taken hebben betrekking op de directe levensomstandigheden van mensen in de gemeente; ze raken hen fysiek, psychisch, sociaal, in hun portemonnee, in de gezinssituatie en in de verhouding tussen ouders en kinderen. Niet zomaar een domein, maar een domein waar kleine handelingen grote gevolgen kunnen hebben. En ook geen materie die zich leent voor al te eenvoudige causaliteit. Wat bij de één werkt zorgt elders voor problemen. Het gaat dus om mensen, niet in de clichématige zin van het woord, maar in de kern van wat er binnen de decentralisaties gebeurt. Succes wordt behaald door het vermogen van gemeenten en professionals om ‘contact’ te maken met cliënten en aan te sluiten bij de bewegingen in de samenleving.

Het gaat om aantallen en opgaven

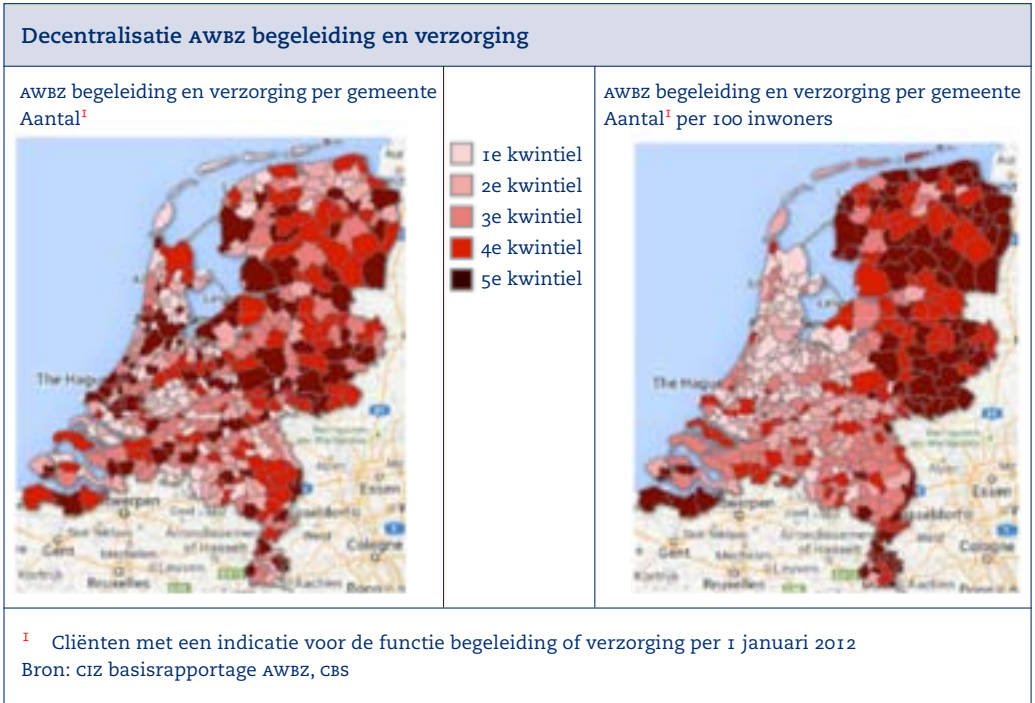
Waar het voorgaande benadrukte dat het soort voorzieningen waarover het gaat een sterk persoonlijk, interactief en co-productief karakter heeft, gaat het ook om *aantallen*. Los van de individuele verhalen en omstandigheden achter elke cliënt gaat het ook om volumes: die zijn medebepalend voor het budget dat over gaat en daarmee ook voor de risico's en de financiële condities voor de gemeenten die met de taken aan de slag gaan. Daarbij telt enerzijds het aantal, maar ook de opgaven en behoeften die zij meebrengen. De daadwerkelijke opgave van de decentralisaties verschilt zodoende per gemeente. Veel of weinig zware gevallen? Veel of weinig mensen met meerdere indicaties? Veel of weinig lichte zorg – en dus de mogelijkheid om veel op te vangen met inzet van mantelzorg en andere vrijwillige inzet? Waar het gecentraliseerde gesprek over deze taken, aantallen en opgaven gevoerd kon worden op het niveau van het landelijk geheel, gaat het nu om individuele gemeenten waarin de opgaven op lokaal niveau onderling sterk uiteen zullen lopen.

Interessant daarbij is dat de vraag welke problematiek – welke aantallen en met welke opgave – lokaal aan de orde is niet goed te beantwoorden valt. Dat wil zeggen, er zijn wel wat getallen te vinden voor gemeenten, maar er bestaan nog geen systemen en tellingen die per gemeente inzichtelijk maken welke exacte problematiek zij binnen de gemeentegrenzen hebben. Terwijl het niet onbelangrijk is om te weten om welke aantallen en opgaven het gaat. Zicht op het aantal gebruikers en de overlappen betekent meer zicht op het straks aanwezige – en benodigde – budget en ook op de noodzaak tot integraal werken en besparingen.

Om de vraag naar de verdeling over gemeenten te kunnen beantwoorden en meer zicht te krijgen op de aard van de opgave die straks overgaat van het Rijk naar de gemeenten hebben we daarom op basis van publieke bronnen en rapportages een inventarisatie gemaakt van de verschillende gebruikers per gemeente (CIZ, 2013; Voordejeugd.nl, 2013; CBS). Daarbij wordt al snel duidelijk dat de aantallen sterk verschillen per gemeente. De intensiteit en de omvang verschilt sterk, en daarmee zijn ook de uitdagingen voor gemeenten onderling sterk verschillend. De opgave is voor iedereen omvangrijk, maar voor sommige gemeenten gaat het om zeer ingrijpende aantallen terwijl anderen betrekkelijk weinig gebruikers binnen hun gemeentegrenzen hebben. Interessant is ook de vraag hoeveel mensen er zijn binnen een gemeente die gebruik maken van meerdere regelingen. Het beleid sorteert voor op te behalen synergievoordelen bij

deze groepen. Gemeenten met veel gebruikers van meer regelingen hebben relatief meer kans om dergelijke synergievoordelen te halen en bezuinigingen te realiseren, maar tegelijkertijd is voor hen de noodzaak om dat te doen ook groter (VNG & KING, 2013). De besparing is deels al ingeboekt en er komt structureel minder geld over dan nu; alleen door creatieve oplossingen, bijvoorbeeld rond gebruikers van meerdere regelingen, is de voorziening op niveau te houden. Een andere interessante vraag is hoe de verschillende combinaties van soorten gebruikers per gemeente uitpakken. Voorzieningen uit verschillende regelingen worden straks gebundeld, maar tegelijkertijd zijn ze in de inrichting van de processen en de achterliggende procedures en regels lang niet altijd gestroomlijnd. Ze komen samen rondom één cliënt, maar in de administratieve en procedurele backoffice zijn ze nog niet één. Net zoals het de vraag is hoe de verschillende professionaliteiten die straks rondom één cliënt moeten gaan samenwerken het samen gaan doen. Dat ze straks allemaal samen moeten, betekent nog niet dat het ook vanzelf goed gaat – en dat er synergievoordelen zijn. Dat hulpverleners naar hetzelfde adres moeten, betekent nog niet dat ze daar naadloos elkaars werkzaamheden kunnen overnemen of uitwisselen. Het bundelen van regelingen in één operatie neemt niet weg dat het gaat om verschillende disciplines, met eigen perspectieven en uitgangspunten. Let wel, dat kan heel goed uitpakken, maar ook niet. De kern is dat niemand het vooraf weet. En dat in elke gemeente weer andere combinaties nodig zullen zijn, omdat de doelgroepen overal net anders zijn.

In onderstaande kaarten hebben we het door ons geconstrueerde beeld van de aantallen en verhoudingen op basis van publieke bronnen afgebeeld.



Het linker kaartje laat de exacte aantallen zien, het rechter kaartje de aantallen gerelateerd aan het aantal inwoners. Dan valt bijvoorbeeld op dat in het noorden en in Limburg de relatieve aantallen hoger liggen.

Decentralisatie – Jeugdwet

Jeugdwet per gemeente
Aantallen¹



Jeugdwet per gemeente
Aantallen¹ per 100 inwoners



¹ # kinderen met nieuwe indicaties bureau jeugdzorg + # kinderen waarvoor onderzoek AMK is gestart + # kinderen met nieuwe jeugdbeschermingsmaatregelen + # kinderen dat gebruik heeft gemaakt van GGZ + # kinderen met jeugd extramuraal jeugd-LVB. Jaar 2009. In het geval van '<10' als cijfer, is de aanname 5. Indien deze aanname groot verschil maakte op totale aantal, is er sprake van 'onvoldoende data'
Bron: Voordejeugd.nla(cbs, Verwey Jonker Instituut, College voor Zorgverzekeringen en Vektis)

Bij de kaartjes van de jeugdwet gaat het om het totaal aan indicaties, onderzoeken en jeugdbeschermingsmaatregelen. Het gaat dus niet om aantallen kinderen, voor één kind kunnen meerdere vormen van jeugdzorg aan bod zijn geweest. Hierbij moet worden aangemerkt dat kinderen in speciale instellingen worden geteld tot de gemeente waar de instelling is gevestigd en niet de gemeente waar zij zijn ingeschreven bij hun ouders. Dit geeft een vertekend beeld voor de gemeenten waar veel jeugdinstanties staan en zal kunnen veranderen als de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd.

Decentralisatie – Participatiewet

Participatiewet per gemeente
Aantallen[†]



■ Onvoldoende data
■ 1e kwintiel
■ 2e kwintiel
■ 3e kwintiel
■ 4e kwintiel
■ 5e kwintiel

Participatiewet per gemeente
Aantallen[†] per 100 inwoners



[†] Wet Werk en Bijstand + wsw dienstbetrekkingen + wsw begeleid werken + Wajong (per 31/12/2011)
Bron: CBS, szw, UWV

Ook bij de participatiewet valt op dat er verschillen zijn te vinden in regio's en gemeenten. Noord-Oost Groningen heeft relatief gezien een zware opgave, vooral ook als je kijkt naar de drie kaarten samen. Dat is een interessant voorbeeld van een enigszins zorgwekkende interactie van regelingen: het gebied is dun bevolkt, maar krijgt te maken met een omvangrijk beroep op de nieuw over te komen regelingen. Dat betekent een verhoogd financieel risico voor de gemeenten aldaar, die relatief veel besparingen moeten realiseren. Het betekent ook dat de gemeenten relatief veel energie moeten steken in relaties met organisaties van professionals en maatschappelijke organisaties, maar dat ook de lokale netwerken van burgers en 'eigen kracht' stevig invulling moeten krijgen. Dat dient te gebeuren in een gebied met demografische krimp en met een relatief zwakke economische positie. Het is goed mogelijk dat juist daar, met deze opgave en onder ingewikkelde omstandigheden, innovatieve oplossingen gevonden worden. Maar het kan ook dat de interactie van één relatief veel cliënten, met relatief veel meervoudige problematiek, én met toch al moeilijke omstandigheden, leidt tot cumulatie van problemen.

Gecompliceerd, maar vooral complex

We hebben in dit eerste deel van het essay vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar de dynamiek die met de decentralisaties gepaard gaat. Daarbij hebben we laten zien dat de drie decentralisaties formeel-juridisch weliswaar een afgebakende bundel zijn (of worden), maar dat achter die bundel een sterk gevarieerde verzameling van activiteiten en mogelijkheden schuil gaat. Hoewel het strikt genomen juist is dat de taken van het Rijk naar gemeenten overgaan, verhullen die simpele woorden de complexe praktijk die in gemeenten ontstaat. Gemeenten worden zelf verantwoordelijk, maar zullen intensief moeten samenwerken met anderen. Ze moeten meer doen met minder, waarbij ze sterk afhankelijk worden van keuzes die elders door anderen gemaakt worden. Ze krijgen taken van het Rijk, maar moeten op zoek naar werkbare verbindingen met andere gemeenten om die invulling te geven. Steeds liggen daarbij de opties open en zijn de uitkomsten een gevolg van lokale voorkeuren en het lokale verloop van het interactieproces.

De decentralisaties zijn daarom niet alleen een *gecompliceerde* opgave waarin allerlei regelingen samen komen; het is ook een *complex* geheel, waarin allerlei zaken op elkaar inwerken en waarbij de systeemdynamiek uiteindelijk bepalend is voor de uitkomsten. Verschillende regelingen interfereren met elkaar, maar ook reageren mensen verschillend op beleidsmaatregelen. Zo ontstaan allerlei *onvoorspelbare* processen in de praktijk, die kunnen betekenen dat nu verwachte kwesties zich amper voordoen, maar ook dat nu nog onverwachte zaken veel aandacht gaan vragen. Beleid is altijd in enige mate ingewikkeld, maar in de drie decentralisaties komt zoveel samen dat de kans op onvoorspelbare interactie-effecten zeer groot is. Het gaat niet om het neerzetten van een ingewikkeld bouwwerk, maar om het voorbereiden op het onbekende. Onderstaande tabel illustreert de verschillen tussen beide benaderingswijzen en het gevolg daarvan voor de voorbereiding.

<i>Gecompliceerd</i> systeem	<i>Complex</i> systeem
Kenbaar, hoewel soms met moeite	Onkenbaar
Voorspelbaar binnen bandbreedtes	Onvoorspelbaar
Afwijking als te verhelpen uitzondering	Afwijking als onvermijdelijke regel
Vorbereiden op de voorzienbare vraag, met reservering voor uitzonderingen	Vorbereiden op het onbekende, het vermogen om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen

In het nu volgend deel presenteren we de bevindingen uit een verkenning van de perspectieven en de ambities van een vijftal gemeenten en het Rijk (onder andere ministerie van BZK, vws en szw). We bekijken hoe zij zich voorbereiden op de aankomende decentralisaties. We plaatsen die verschillende stijlen van voorbereiden vervolgens in het kader van het begrippenpaar *complex* en *gecompliceerd* en kijken welke strategieën voor voorbereiding hierin herkenbaar zijn.

Deel 2: **Vorbereiden op het onbekende**

4 **Ervaren en verwachte dilemma's door gemeenten**

In de verschillende interviews met bij de decentralisaties betrokken ambtenaren in vijf gemeenten hebben we gevraagd naar hun *verwachtingen* en *voorbereidingen* op de decentralisaties: hoe kijken zij aan tegen de opgave die in het verschiet ligt, zowel in wat ze er van verwachten als hoe ze zich daarvoor klaarmaken? We hebben gesproken met ambtenaren van de betrokken ministeries, vijf gemeenten en andere partijen zoals VNG, de Algemene Rekenkamer en Divosa die betrokken zijn bij de decentralisaties. In de gesprekken hebben de geïnterviewden verteld waar zij verwachten dat de belangrijkste kwesties zich voor gaan doen, waar de drie decentralisaties samenkomen en waar zij onverwachte effecten voorzien. Daarin kwamen veel verschillende thema's naar voren, die te clusteren zijn tot vijf terugkerende onderwerpen:

- Financiële gevolgen en risico's
- Interactie en opdrachtgeverschap
- Toezicht en verantwoording
- Bestuurskracht of uitvoeringskracht
- De werkelijke en beleefde beleidsvrijheid

Het cluster van de **financiële gevolgen en risico's** is een zorgpunt dat speelt bij alle gemeenten. Door de decentralisaties krijgen zij een groter budget te besteden. Niet alleen vergroot dat de kasstromen in de gemeente dramatisch, ook het financiële risicoprofiel verveelvoudigt. Het gaat om geld dat op een andere plaats wordt ingezet, om een verandering van loket, maar ook om het risico dat gemeenten lopen dat het budget ontoereikend

is voor de vraag die ze krijgen of de inzet die ze plegen. Er is daarbij op dit moment nog steeds onzekerheid over de definitieve financiële kaders voor gemeenten. Een punt dat hier ook vaak genoemd wordt is de wijze waarop de middelen uitgekeerd worden aan gemeenten en zij het budget intern gaan organiseren. Het budget wordt *integraal* verondersteld, maar gemeentelijke organisaties werken – zoals alle overheden – met redenen nog steeds volgens een organisatiemodel met functionele specialisatie. Verantwoordingsvraagstukken zijn een ander belangrijk punt; intern, maar ook in de relatie naar het Rijk. Vanuit het Rijk worden deze zorgen in gespiegelde vorm ook genoemd, namelijk in het thema van het toezicht op de uitgaven – het gaat om grote budgetten – en de zorg over financiële risico's voor gemeenten.

Interactie en opdrachtgeverschap is een dilemma waar veel gemeenten mee zitten. Op welke wijze kunnen gemeenten de interactie met cliënten organiseren en wat zijn goede vindplaatsen en methoden voor de signalering van hulpvragen? Vroegtijdige signalering is bijvoorbeeld volgens alle gemeenten van groot belang, maar het roept ook de vraag op hoe dat goed mogelijk is; bijvoorbeeld rond de vraag wie de signalering 'doet'? Veel vragen over interactie met cliënten doen zich ook voor rondom de meervoudige gebruikers. Sommige gemeenten zoeken het in het zoveel mogelijk integraal aanpakken van problematiek, bijvoorbeeld door wijkteams in te richten die vergaande coördinerende bevoegdheden hebben – om de inzet 'vanaf de grond te richten'. Andere gemeenten zijn bang dat de capaciteit daarmee snel weglekt naar individuele gevallen en zoeken naar combinaties van aansturing vanuit het gemeentehuis, maar met mogelijkheden voor integraal werken. Dezelfde kwesties spelen rond opdrachtgeverschap. Wat voor relaties, contracten en prestatieafspraken passen bij het soort inzet dat gewenst is van professionals en hulpverlenende organisaties? Hoe wordt voorkomen dat een bureaucratisch circuit ontstaat waarin de echte hulp uiteindelijk amper van de grond komt? Hoe wordt tevens voorkomen dat organisaties doen wat ze altijd al deden en de uitgangspunten van de nieuwe wetten alleen met de mond belijden?

Ook **toezicht en verantwoording** is bij alle geïnterviewden een belangrijk vraagstuk. Overstijgend werk is minder goed te controleren. Dat geldt al voor de gemeente, maar meer nog voor het Rijk dat op afstand wil meekijken hoe het gaat. Gemeenten vrezen dat het Rijk monitoring sterk wil aanzetten, waarin lokale ruimte verloren gaat. Ze vrezen dat ze niet anders kunnen dan die strakke verantwoordingseisen vervolgens zelf ook door te zetten

naar de opdrachtnemers die ze inhuren. Zo ontstaat een spiraal waarin uiteindelijk de ideeën van ruimte voor lokaal verschil en professionele vrijheid verloren gaan. Een belangrijke vraag voor gemeenten die veel terugkomt is ook hoe de opbrengsten van veel van de innovatieve vormen goed te meten zijn. Het effect van werk in bijvoorbeeld sociale wijkteams is volgens geïnterviewden moeilijk vast te stellen, net zoals preventieve maatregelen moeilijk te beoordelen zijn. Vanuit het Rijk wordt de monitoring van resultaten en het invulling geven aan de systeemverantwoordelijkheid genoemd.

Bestuurskracht of *uitvoeringskracht* zoals het interessant genoeg steeds meer wordt genoemd in het zich ontwikkelende discours op rijksniveau, is een onderwerp dat vooral door het Rijk wordt aangedragen als een punt van aandacht, hoewel ook gemeenten zelf zich er zorgen om maken. Het gaat hier om het vermogen van gemeenten om adequaat invulling te geven aan de gestelde taken. Het Rijk draagt de taken over, maar verbindt daaraan de voorwaarde dat gemeenten in staat zijn om deze goed over te nemen. Het Rijk legt de nadruk daarbij expliciet op samenwerkingsverbanden en het behalen van 100.000+ (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 11 juli 2013). Gemeenten op hun beurt experimenteren al veel met onderlinge samenwerking. Anderen doen in dit opzicht niets en lijken voorlopig af te wachten hoe de discussie zich ontwikkelt. Voor alle gemeenten en het Rijk geldt wel dat er zorgen zijn over de vraag of gemeenten de nieuwe taken aankunnen. Veel regelingen binnen de decentralisaties worden nu ook al op grotere schaal uitgevoerd of liggen bij organisaties die in grote regio's actief zijn. Voor specialistische zorg is het ook logisch om samenwerking op te zoeken aangezien de doelgroepen te klein zijn binnen een enkele gemeente om efficiënte en kwalitatieve zorg aan te bieden.

De **beleidsvrijheid** voor gemeenten om zelf invulling te geven aan de decentralisaties lokt verdeelde reacties uit. Sommige gemeenten zien dit als een vrijbrief om aan de slag te gaan en te experimenteren met nieuwe vormen. Ze wachten niet op de randvoorwaarden vanuit het Rijk, maar gaan wel met verschillende formats aan de slag. Andere gemeenten omschrijven het uitblijven van richtinggevende kaders eerder als onduidelijkheid. Ze verwachten dat er nog veel dichtgeregeld zal worden en wachten liever op de exacte randvoorwaarden en kaders alvorens ze verder gaan met de voorbereiding. Hun plannen moeten passen bij de eisen en ze willen risico's voorkomen door hier rekening mee te houden en te verankeren in hun beleid.

We geven hierna voor de vijf onderzochte gemeenten aan welke thema's er per gemeente in het bijzonder naar voren kwamen en wat de specifieke invulling was die gemeenten er aan hebben gegeven.

Gemeente A

Bestuurskracht

Gemeente A is een kleine gemeente buiten de Randstad. De gemeente heeft veel minder inwoners dan de 100.000+ die als norm werd genoemd. De gemeente meent zelf op veel vlakken te beschikken over onvoldoende bestuurskracht en werkt daarom veel samen met andere gemeenten in de regio. Voor de jeugdzorg werkt men samen met een grote regio, maar voor de AWBZ bijvoorbeeld met een klein aantal omliggende gemeenten. Ambtenaren zien de voordelen van samenwerking, maar geven ook aan dat het lastig is. Het is moeilijk om verschillende visies bij elkaar te krijgen. Deelnemende gemeenten organiseren het allemaal bovendien net weer anders wat heel veel praktische kwesties oplevert. Het eenvoudige adagium lijkt dan te zijn dat het snel gestroomlijnd moet worden, maar zo eenvoudig is het niet. Gemeenten doen het anders, omdat dat weer past bij andere regels, procedures en indelingen van de individuele gemeente. Hoe processen georganiseerd worden hangt af van veel voor elke gemeente unieke factoren, tradities en gegroeide patronen. Samenwerking kan lonen, maar het vereist inspanning – en tijd – voordat het in de praktijk zover is.

Beleidsvrijheid

Bij Gemeente A vindt men het lastig om om te gaan met de onduidelijkheid die er heerst rondom de decentralisaties. Men ervaart die niet als ruimte, maar eerder als onzekerheid. Geïnterviewden geven aan dat ze graag willen weten waar ze aan toe zijn en tot die tijd nog geen knopen door te kunnen hakken. Voordat ze zeker weten hoe het Rijk de decentralisaties precies overhevelt en duidelijkheid is over het budget, wil men nog geen onomkeerbare keuzes maken. Ook is onduidelijk om hoeveel gebruikers het nu precies gaat en dus weet men niet hoe zwaar de decentralisaties in de gemeente zullen uitpakken. Men wacht nadere informatie af. De gemeente verwacht dat er nog heel veel dingen zullen veranderen in de wetten en daarom durven ze nog geen gevolgstappen te geven aan hun bredere visie op de gemeentelijke rol in het sociale domein. Die heeft men al wel uitgedacht, maar men wacht nog met de implementatie ervan, totdat meer duidelijk is over de randvoorwaarden van de decentralisaties. De gemeenten waarmee men samenwerkt doen min of meer hetzelfde.

Interactie en opdrachtgeverschap

Een van de grootste uitdagingen voor Gemeente A is de invulling van het opdrachtgeverschap. Ze hebben te maken met veel verschillende organisaties, soms wel 100 binnen een decentralisatie. Men ziet hier enerzijds de grote kansen voor integraal werken, maar men ziet enorm op tegen de schaal van de opgave. Hoe zijn zoveel partijen zo integraal mogelijk aan te sturen, zonder dat maatwerk en individuele afspraken verloren gaan? Omdat de gemeente ook nog op verschillende vlakken samenwerkt met andere gemeenten verwachten ze dat dit de moeilijkste opgave zal zijn. De gemeente geeft aan dat hier bovendien het meeste haast bij is, omdat opdrachtgeverschap vooraf geregeld moet zijn en partijen de randvoorwaarden moeten kennen. Uiteindelijk kunnen sommige dingen wel gaandeweg georganiseerd worden, als de randvoorwaarden maar helder zijn.

Gemeente A lijkt *klem* te zitten in een aantal beperkende factoren. Men wil duidelijkheid verschaffen aan partijen die straks de uitvoering op zich moeten gaan nemen, maar de gemeente meent dat pas te kunnen doen als men zelf duidelijkheid heeft over wat het Rijk *precies* gaat doen. De gemeente wil wachten tot de bepalingen vanuit het Rijk niet meer zullen veranderen, om het vervolgens in één keer goed te doen richting lokale partners en de interne organisatie. Ondertussen gebeurt dat niet en blijft onduidelijkheid bestaan. In de gesprekken wordt nauwelijks gesproken over beleidsvrijheid en vooral over onzekerheid, onduidelijkheid en onvolledige informatie. Om het één te doen, moet eerst het ander gebeuren. Tot die tijd wordt er veel gesproken en worden opties verkend, maar blijven besluiten en het kiezen van een eigen richting nog uit. De vraag is of de finale duidelijkheid komt en of dat nog op tijd is voor de gemeente om tijdig de processen te organiseren.

Gemeente B

Bestuurskracht

Gemeente B is een grote gemeente in Nederland. Vanwege de eigen schaal is men gewend om veel – alles – zelf te doen. Waar men samenwerkt in regionale verbanden, bijvoorbeeld in een stadsregio rond jeugdzorg, is men de 'leading partner'. De gemeente heeft de belangrijkste expertise en capaciteit zelf in huis. De gemeente heeft de afgelopen jaren al steeds meer nadrukkelijk eigen beleid ontwikkeld voor het sociale domein en men heeft al geprobeerd om steeds meer wijkgericht en integraal te gaan werken. De decentralisaties bieden daarvoor een impuls en een bekrachtiging om dat nu verder uit te werken. De gemeente vertrouwt sterk op het

eigen vermogen om de opgave invulling te geven. Tegelijkertijd is relative-
ring op zijn plaats, omdat geïnterviewden aangeven dat de problematiek
ook groter is en de gemeente in benchmarks niet bovenaan in ‘de lijstjes’
staat, maar eerder in de middenmoot. De bestuurskracht is dan misschien
groot, de gemeente heeft alle kracht nodig om de problematiek goed aan
te pakken.

Financiën

Het is voor deze gemeente nog onduidelijk hoe het budget er precies uit
gaat zien. Men verwacht dat de bezuinigingen een krachtige prikkel vor-
men om de organisatie anders in te delen en het sociale domein anders
aan te pakken. Omdat de aantallen groot zijn in deze gemeente – en de
problematiek vaker zwaar en geconcentreerd in specifieke wijken en post-
codes – voorziet men een grote noodzaak voor efficiënte aanpak. Anders
zullen snel tekorten optreden. Veel zal daarbij ook afhangen van de poli-
tieke keuzes in de gemeenteraad en in het bestuur. Ambtenaren verwach-
ten dat de politiek eerder zal pleiten voor meer dan voor minder voorzie-
ningen; niet in algemene zin, maar onder druk van individuele gevallen
die in lokale media verschijnen. Het is dan lastig om voet bij stuk te hou-
den en vast te houden aan de ingezette lijn van selectief omgaan met
voorzieningen en inkrimpen. Ambtenaren zijn bang dat er spanning
ontstaat tussen wat politici beloven en wat ambtenaren en uitvoerende
partijen samen over voorzieningen afspreken.

Interactie en opdrachtgeverschap

Een van de risico's waar Gemeente B voor waarschuwt is dat de drang naar
integraliteit gaat overheersen. Integraal hoeft niet altijd efficiënt te beteke-
nen, vooral als enkelvoudige problematiek integraal wordt benaderd. De
crux is volgens ambtenaren hier dat je simpele gevallen simpel en snel
– bij wijze van spreken meteen en zonder overleg – moet aanpakken.
Terwijl je de zwaardere gevallen juist moet bespreken en multidisciplinair
tegemoet moet treden. Maar waar ligt de grens? Ambtenaren zijn bang dat
zeker in het begin het doorslaat naar integraliteit en het systeem letterlijk
volloopt met allerhande cases die integraal moeten worden aangepakt,
met alle overhead van dien. Terwijl voor deze klanten er waarschijnlijk
weinig hoeft te veranderen en zij helemaal geen baat hebben bij te veel
integraal denken. Ook voor de instellingen waarmee nu gewerkt wordt
zal volgens onze geïnterviewden weinig veranderen, behalve dat er een
andere opdrachtgever zal zijn. In deze regio hebben ze weinig te maken
met verschillende gemeenten als opdrachtgever en kan Gemeente B dus

makkelijker haar eigen spelregels bepalen. Men heeft een lange traditie met contractmanagement en prestatieafspraken en vertrouwt op het eigen vermogen om dat goed te doen.

Gemeente B verwacht dat er vooral voor mensen met meervoudige problematiek het nodige zal gaan veranderen. De gemeente probeert hen deels al integraal te benaderen, maar dat zal de komende periode intensiveren. Niet alleen omdat het straks beter kan, maar ook omdat het moet. Veel zal afhangen van het vermogen van de gemeente om de netwerken van eigen kracht rondom cliënten aan te spreken, om zo de kosten in de hand te houden. Daarnaast heeft men zorgen over de samenwerking die vereist is om tot besparingen te komen. Men onderschrijft het belang van samenwerking, maar integraliteit kan snel doorslaan in overlegcircuits die eerder tot extra overhead dan tot efficiënte aanpak leiden.

Gemeente C

Bestuurskracht

Gemeente C is een middelgrote gemeente die als trekker fungeert binnen verschillende samenwerkingsverbanden waarin omliggende kleinere gemeenten meedoen met het beleid van Gemeente C. De gemeente denkt zelf over voldoende bestuurskracht te bezitten, maar vreest voor het vermogen van aangrenzende gemeenten om goede kwaliteit van zorg te leveren en de organisatieopgave aan te kunnen. Gemeente C ziet zich als trekker en als een voorbeeld voor de andere gemeenten en andere gemeenten maken vaak gebruik van de ervaring en expertise van Gemeente C. Gemeente C ziet de decentralisaties ook niet alleen als een operatie die de organisatie moet faciliteren, maar vooral ook als een aanleiding om de organisatie als geheel te veranderen. De decentralisaties bieden momentum voor het verder richten van de ambtelijke organisatie naar de burger, meer te werken als een netwerk en sommige ingesloten structuren te veranderen. De turbulentie van de decentralisaties wordt benut als kans om een aantal andere zaken aan te pakken.

Beleidsvrijheid

De gemeente verwacht dat er nog veel zal veranderen als de decentralisaties definitief worden overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Er is nog zoveel onbekend, over de precieze budgetten en hoe die worden uitgekeerd, de precieze aantallen van de cliënten en de kaders. Gemeente C wil dit graag weten voordat ze aan de slag gaat, men wil zeker weten dat hun beleid voldoet aan de eisen en niet later weer veranderd moet worden.

Tegelijkertijd ziet men ook dat die duidelijkheid voorlopig nog niet komt en het proces verder moet. De gemeente probeert zich zo te organiseren dat men zich kan aanpassen aan veranderingen in de regelingen zodra die zich voordoen. Onzekerheid ziet men als een gegeven, die ruimte geeft om zelf te experimenteren.

Interactie en opdrachtgeverschap

Gemeente C ziet het vooral als een uitdaging om toegang tot de voorzieningen te organiseren. De aantallen cliënten zijn hiervoor sterk bepalend, vooral als het gaat om het integraal oppakken van meervoudige cases. Onduidelijk is vooralsnog om hoeveel mensen het gaat en men spreekt de vrees uit dat het best zo kan zijn dat, zodra je vanuit een perspectief van integraliteit gaat kijken, er veel meer 'meervoudige gevallen' blijken te zijn. Men noemt bijvoorbeeld mensen die nu alleen gebruik maken van voorzieningen uit de Participatiewet, maar waar bij nader inzien ook andere problematiek speelt. Dat kan eenvoudig leiden tot uitdijende zorg. Die kan op langere termijn nog steeds gunstig uitpakken, bijvoorbeeld bij wijze van preventie, maar op korte termijn leidt het tot hogere kosten. Men is bang dat integraal zorg aanbieden ervoor zorgt dat er nieuwe vraag wordt gecreëerd; nieuwe behoeften worden door de professionals bij cliënten 'ontdekt' en mensen ontdekken bij zichzelf allerlei 'latente zorgvragen'. De gemeente wil voor de meervoudige cases integrale zorg aanbieden en geen dubbel werk verrichten, maar ziet ook de noodzaak van efficiënte productie en soms ook 'gewoon' schraler aanbod. Dat zal op veel niveaus voor problemen en fricties gaan zorgen, bij de gemeente zelf maar ook bij de contractpartijen die de uitvoering doen.

Verantwoording en toezicht

Gemeente C houdt zich sterk bezig met verantwoording en toezicht. Door de decentralisaties komen er meer organisaties bij de gemeente die hun beleid uitvoeren en moeten er goede manieren gevonden worden om toezicht te houden en over de besteding van middelen verantwoording af te leggen. Daar waar een integrale aanpak wordt geleverd, is het moeilijker om te achterhalen wie welke waarde toevoegt en waar het geld heen moet. De gemeente wil dezelfde criteria en kaders voor de verschillende organisaties binnen de decentralisaties, maar durft deze nog niet op te stellen zolang nog niet vanuit het Rijk duidelijkheid is gegeven over waar de gemeente zelf op wordt beoordeeld. De gemeente wil de verantwoording van uitvoerende partijen inrichten in het verlengde van de eigen verantwoording, maar die is sterk afhankelijk van wat het Rijk wil. Met daarbij dus de

zorg of het straks in de praktijk wel aansluit bij wat er 'buiten' gebeurt en geleverd wordt. Gemeente C verwacht dan ook dat voor 1 januari 2015 nog niet alles duidelijk is en dat er zeker in het eerste jaar vooral zo eenvoudig mogelijk zal worden gewerkt, eigenlijk op de manier zoals het voor de decentralisaties ging. Pas dan wil men meer gaan inzetten op het volledig doorvoeren van de achterliggende principes en het 'helemaal' als een netwerk gaan werken, wijkgericht en met veel meer open en participatieve verhoudingen met andere partijen. Ze richten zich eerst op de transitie en dan pas op de transformatie.

Gemeente C heeft veel vertrouwen in zijn eigen vermogen om de decentralisaties tot een goed einde te brengen. Men is druk bezig met experimenteren met nieuwe vormen, waarbij men probeert om al zoveel mogelijk volgens de nieuwe vormen te werken. Gemeente C ontwikkelt zich als een 'vraagbaak' en ankerpunt voor omliggende gemeenten, waarmee men veel en goed samenwerkt. De gemeente heeft de verwachting dat er nog erg veel gaat veranderen en geeft aan dat belangrijke keuzes over de geldstromen, prestatie-indicatoren, informatiebeheer en verantwoording nog gemaakt moeten worden – of dat deze nog zullen wijzigen. Men vindt dat lastig, maar is toch aan de slag. Wachten heeft niet zoveel zin, geven de geïnterviewden aan. Men verwacht wel dat pas na de start duidelijk zal worden wat de opgave nu echt is en welke problemen nu echt knellend zullen zijn. Men beschouwt de decentralisatieopgave in twee aparte delen: de transitie en de transformatie. Men verwacht het eerste jaar voornamelijk de taken op de bestaande manier over te nemen van het Rijk (de transitie); daarna zal de werkwijze gaan veranderen (de transformatie). Goede voorbereiding is belangrijk, maar men voorziet dat het straks als het zover is toch anders zal lopen dan nu verwacht.

Gemeente D

Bestuurskracht

Gemeente D is een middelgrote gemeente die boven de 100.000+ norm uitkomt en een grote verscheidenheid aan problematiek kent. Gemeente D wordt als voorloper gezien als het gaat om de 3D's, het formuleren van een visie op het sociale domein en het in de praktijk brengen van deze visie. Gemeente D zet vooral in op een integrale aanpak van het sociale domein en heeft daarvoor als experiment in een aantal wijken sociale wijkteams ingesteld. Zo proberen betrokken partijen en de gemeente samen te kijken wat het integraal en 'in de wijk' werken oplevert en wat de gemeente daarvoor anders moet doen. Alle partijen beschouwen de huidige periode

als een leerproces op weg naar het moment waarop het straks ‘echt’ moet gebeuren. De gemeente heeft veel vertrouwen in het vermogen om de problematiek straks aan te pakken.

Interactie en opdrachtgeverschap

Op dit moment benut de gemeente de ruimte die er vanuit het Rijk wordt geboden ten volle. Dat biedt de mogelijkheid om zelf oplossingen te bedenken en te experimenteren. Men verwacht wel dat er nog veel zal veranderen – en er meer duidelijkheid zal komen – maar dat krijgt dan wel vorm. Gemeente D probeert verschillende dingen uit om de werkwijze in het sociale domein ook echt te veranderen. De instelling is dat ze weten dat er veel gaat veranderen en dat het moeilijk wordt maar dat alleen innovatie en creativiteit daarbij uiteindelijk helpen. Er zal minder geld beschikbaar zijn, dus moet er creatief naar oplossingen gezocht worden. Geïnterviewden zien veel winst in het meer integraal en tijdig kijken naar de cliënt en in het leveren van lokaal maatwerk. Dat betekent ook dat het eigen netwerk rond cliënten van groot belang wordt en de uitvoerders van zorg of diensten moeten zoeken naar manieren om het netwerk te mobiliseren. Dat zal lastig worden en het is ook moeilijk in afspraken te vatten. Het voorkomt kosten, maar hoe is dat in de prikkels op te nemen? Wat men ingewikkeld vindt, vooral in de interactie met burgers, is dat de boodschap steeds dubbel is: ‘we gaan u meer persoonlijk benaderen, maar u krijgt minder van ons’. Professionals geven aan dat ze dat ook lastig vinden. Het is moeilijk om ‘nee’ te verkopen aan mensen of om daar goede argumenten voor te geven. Men voorziet ook politieke wrijving over dat punt. Houdt de lokale politiek voldoende afstand en gaat men zich niet teveel met individuele gevallen bemoeien? Alle betrokkenen geven wel aan dat een persoonlijke benadering vaak goed werkt, omdat klanten dan probleemeigenaar worden en aan hun eigen oplossing werken. Ze helpen zichzelf en de gemeente wil dat tot de kern van de aanpak maken. De decentralisaties maken dat straks beter mogelijk. Ook organisaties worden anders benaderd en er wordt meer nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van organisatie om goede resultaten te leveren. De gewenste resultaten zijn niet eenvoudig in afspraken met organisaties te vatten, daarmee wordt geëxperimenteerd. Tegelijkertijd gebruikt de gemeente ook andere vormen van sturing. De verschillende organisaties worden in één gebouw gezet, zodat samenwerking gestimuleerd wordt en het gebouw en de ict-infrastructuur blijven in handen van de gemeenten, zodat indien gewenst relatief eenvoudig van organisatie gewisseld kan worden. De gemeente ziet de organisaties als partner in het vinden van nieuwe werkwijzen.

Dat komt tot uitdrukking in de omkering van de verantwoordingsvraag: de gemeente is niet aan het puzzelen om op een zo goed mogelijke manier de organisaties aan te sturen, maar heeft hen gevraagd op welke manier ze over hun diensten verantwoording kunnen afleggen. De gemeente hoopt vanuit het Rijk vergelijkbare flexibiliteit te ontvangen.

Beleidsvrijheid

Gemeente D maakt graag gebruik van de leemte die er nu is om de processen zelf in te richten. Dat biedt de mogelijkheid om het te doen op een manier die lokaal past en die aansluit bij de lokaal gegroeide samenwerkingsverbanden en partnerschappen. De geïnterviewde ambtenaren kijken met enige argwaan naar het Rijk, waar misschien nog kaders worden gesteld waardoor hun eigen werkwijze mogelijk ingeperkt wordt. De decentralisaties hebben brede gevolgen voor de gehele Gemeente D. Er is bijvoorbeeld al gekozen om zaken anders in te delen, zoals de huisvesting en de indeling in diensten. Dat soort interventies maken het mogelijk om letterlijk dichter bij elkaar te komen en meer integraal te werken.

De gemeente floreert naar eigen zeggen bij de ruimte die er nu ligt om zaken anders aan te pakken. Men ziet de decentralisatie als een hefboom om heel anders te gaan werken en verbreedt dat naar de gemeentelijke organisatie als geheel. De decentralisaties zijn geen taken die overkomen, maar zijn een mogelijkheid om de dingen heel anders te gaan doen. Men bereidt zich niet voor door een nieuwe organisatie te ontwerpen, maar door te experimenteren met nieuwe vormen. De gemeente heeft allerlei pilots ingericht, waar lessen worden geleerd die hopelijk straks van pas kunnen komen. Opvallend is dat we in deze gemeente weinig zorgen beluisteren over de financiële consequenties en over risico's. Die zijn er zeker wel, maar ze staan minder op de voorgrond. De gemeente gaat er van uit dat als de eigen werkwijze goed genoeg is de risico's ook beheersbaar zullen zijn.

Gemeente E

Bestuurskracht

Gemeente E is een kleine gemeente in een ruraal gebied. Het is een samenwerking tussen verschillende dorpskernen, die al lang in deze samenstelling bestaat. De gemeente ziet de decentralisaties, de transitie en de transformatie niet als nieuwe taak, maar als onderdeel van een ontwikkeling die in de gemeente al eerder in gang is gezet. Geïnterviewden zien de decentralisaties als iets dat ze moeten inpassen in hun lopende verander-

proces. Dat lopende traject ligt al dicht aan tegen de principes van de decentralisaties. De gemeente gaat geen expliciete samenwerking aan met omliggende grotere gemeenten. Men is er van overtuigd dat het efficiënter gaat in een kleine gemeente en dat het ook makkelijker is om maatschappelijke verbindingen te maken in een kleinere gemeente. De gemeente is onderdeel van de gemeenschap en in een kleiner verband kan men elkaar gemakkelijker aanspreken. Het sociale domein gaat volgens geïnterviewden niet alleen om de 10% die hulp nodig heeft, maar ook om de 90% die ook behoren tot de gemeente. Het is een maatschappelijk vraagstuk, geen 'zorg-vraagstuk'. De omgang met de 10% hulpbehoevenden is een kwestie voor de gehele gemeenschap.

Opdrachtgeverschap en interactie

Zelfsturing van dorpskernen betekent dat er tussen die dorpskernen verschillen ontstaan. Kernen kunnen zelf invulling geven aan hun eigen ideeën en behoeften. De gemeente gelooft in wat men *erkende ongelijkheid* noemt. Dit kan betekenen dat er in de ene dorpskern wel een door vrijwilligers gerunde faciliteit is voor ouderen en in de andere dorpskern niet. Volgens de Gemeente E hoort dat er bij. Burgers worden op verschillende manieren betrokken bij het sociale domein. Zo worden leden van de schuttersvereniging uitgenodigd om na te denken over werkloosheid en lokale bedrijven over het behouden van jeugd in de eigen gemeente. Er is veel ruimte om met eigen initiatieven te komen, dit wordt ook sterk aangemoedigd en burgers worden uitgenodigd om mee te denken. Ook burgers die misschien niet direct iets te maken hebben met het sociale domein, worden aangespoord om juist mee te doen, aangezien zij indirect wel te maken hebben met de problematiek die de gemeente in zijn geheel raakt.

Het opdrachtgeverschap kan vooral bij de jeugdzorg nog wel problemen opleveren, zo verwacht men. Omdat hier zo veel verschillende organisaties en partners bij betrokken zijn, zal het lastig worden om tot goede verbindingen te komen. Geïnterviewden willen het liefst de kracht uit het kleine halen, maar merken ook dat ze gedwongen worden om samen te werken (vanuit het Rijk, of het bestaande systeem). Hier komen spanningen naar voren zoals bijvoorbeeld de eigen visie van zelfsturing versus de werkwijze met protocollen en indicaties. Ook zien zij een risico en uitdaging in het verantwoorden van bijvoorbeeld het eerste incident. Zij willen vooral de nadruk leggen op de goede uitkomsten van hun projecten, maar beseffen ook dat de nadruk veelal op de incidenten komt te liggen als er media-aandacht voor komt.

Beleidsvrijheid

In Gemeente E passen de decentralisaties goed in een lopend traject. De decentralisaties worden niet gezien als een onmogelijke opgave, maar als een logisch vervolg op wat er nu al gebeurt in de gemeente. Betrokkenen trekken eigenlijk hun bestaande beleid door. Onduidelijkheid is voor Gemeente E geen groot probleem, al ziet men wel een potentieel gevaar in het dichtregelen door het Rijk. Vooral als er incidenten optreden, is de gemeente bang dat het Rijk zal inkaderen. Dit zal dan ten koste gaan van de mogelijkheden van gemeenten om het heft in eigen hand te nemen en uit te gaan van 'erkende ongelijkheid' en inzet van ongediplomeerde vrijwilligers.

Rijksoverheid

Bestuurskracht

Geïnterviewden op rijksniveau betwijfelen of kleine gemeenten over onvoldoende bestuurskracht bezitten om de decentralisaties goed mee uit te kunnen voeren. Voor de ene geïnterviewde zijn samenwerkingsverbanden (en herindelingen) een cruciale pijler voor de decentralisatieopgave, volgens een andere geïnterviewde zit de nadruk op samenwerkingsverbanden en herindelingen een goede voorbereiding van de decentralisaties in de weg. Men ziet veel belang in de samenwerkingsverbanden die gemeenten nu al zelf aan het opzetten zijn. Hoewel de decentralisaties eerst werden ingezet op 100.000+ gemeenten, is daar nu van afgestapt; de druk op schaal is afgezwakt, maar het getal speelt nog steeds een rol. Men geeft als belangrijk argument dat er veel op het spel staat. Ook als het in het merendeel van de gemeenten wel goed gaat, zal het beeld van de decentralisaties als geheel toch sterk bepaald worden door wat er in enkele gemeenten mogelijk niet goed gaat. Daarom is het nodig om ook de zwakkere gemeenten mee te nemen en tijdig te laten investeren in verbetering. Schaal is daarbij van belang.

Financiën

De transitie van de wetten in het sociale domein gaat gepaard met grote kortingen; ambtenaren van het Rijk denken daar alles behalve lichtzinnig over: men ziet in dat het enorme uitdagingen oplevert voor gemeenten maar ook risico's. De beleidsveronderstelling is dat gemeenten dit kunnen oplossen door het beleid aan te passen aan de lokale behoefte, meer te steunen op eigen kracht en door betere verbindingen met maatschappelijke partners aan te gaan. Hoewel er in de decentralisatiebrieven met vertrouwen wordt gesproken over de mogelijkheden van gemeenten om de decentralisaties met deze middelen op te pakken, heerst er toch ook de zorg dat het verhoogde financiële risicoprofiel voor gemeenten een zware

last wordt. Sommige gemeenten, zo verwacht men, zullen het niet redden zonder hulp van omliggende gemeenten of vanuit het Rijk. Dat betekent ook dat nagedacht moet worden wat er straks gebeurt als gemeenten de lasten niet kunnen dragen, of dat de vraag naar voorzieningen veel hoger blijkt dan ze materieel en financieel nog aankunnen. Ook hier geeft men aan dat hoewel veel gemeenten dit goed zullen doen, het beeld sterk bepaald zal worden door de 'ongelukken'.

Interactie en opdrachtgeverschap

De decentralisatieopgave wordt als integraal beleid gepresenteerd. Bij de geïnterviewden heerst zowel het geloof dat de decentralisaties voor samenhang kunnen zorgen, als de overtuiging dat de decentralisaties *an sich* al zulke grote operaties zijn, dat het belangrijk is eerst daarop te focussen. Er wordt veel verwacht van het integraal aanpakken van meervoudige problematiek – zelfs al per decentralisatie – en er wordt vooral nadruk gelegd op mogelijkheden om met sociale wijkteams en andere integrale oplossingen het netwerk in te schakelen. Het Rijk probeert om gemeenten niet in de weg te lopen bij het ontwikkelen van eigen relaties met netwerkpartijen, maar moet ook de eigen systeemverantwoordelijkheid uitvinden en waarmaken en realiseert zich dat het om hele grote bedragen gaat. Dat betekent dat er afspraken moeten komen over verantwoording en informatievoorziening.

Beleidsvrijheid

Het Rijk laat volgens de geïnterviewden veel ruimte aan gemeenten om zelf het beleid in te vullen. Dit leidt soms tot onduidelijkheid voor gemeenten – er ligt nog veel open –, maar dit zorgt ook voor mogelijkheden om de decentralisaties echt een lokale opgave te laten zijn. Echter, tegenover de beleidsvrijheid staat volgens geïnterviewden wel de noodzaak van stevige monitoring, kaders en het daadwerkelijk kunnen waarmaken van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Geïnterviewden geven aan dat ze ook al nadenken over manieren om straks gemeenten te corrigeren of aan te sporen. Decentraliseren is dus volgens de geïnterviewden niet hetzelfde als helemaal overdragen en loslaten. De praktijk moet uitwijzen hoe dat onderscheid zich ontwikkelt. Hoewel men er op vertrouwt dat het bij de meeste gemeenten goed zal gaan, is er ook de angst dat sommige gemeenten niet goed mee kunnen komen en daar problemen gaan ontstaan. Gebruikers krijgen dan niet de zorg die ze nodig hebben en dat leidt tot vervelende en zichtbare incidenten. Het is de vraag hoe dat politiek – lokaal en landelijk – uit zal pakken.

5

Een veerkrachtig perspectief op voorbereiding

De decentralisatieoperatie is op dit moment in de fase van voorbereiding. Gemeenten en Rijk maken zich klaar voor een toekomst, waarin zij op een andere manier dan nu verantwoordelijkheid gaan dragen voor voorzieningen die direct ingrijpen in de levens van mensen. Dat legt veel druk op de voorziening, *het moet goed*. Tegelijkertijd hebben we in de voorgaande delen langs verschillende lijnen laten zien dat het gaat om een operatie die *moeilijk in één keer goed kan*. Niet vanwege onkunde of gebrekkige voorbereiding van gemeenten, maar vanwege de complexiteit van de opgave.

Dat betekent dat gemeenten en het Rijk zich **voorbereiden op het onbekende**: ze weten nog niet waar ze aan toe zijn en wat hen te wachten staat. En dat terwijl ze wel weten dat er straks weinig tolerantie voor fouten zal zijn. Het kan niet allemaal in één keer goed, maar er mag ook niet teveel fout gaan. Dan ontstaan risico's bij individuele burgers die hun zorg niet krijgen, met grote of kleinere gevolgen. Of er ontstaan financiële risico's in gemeenten, waar het niet lukt om vanuit het overgekomen budget de vraag te financieren en de gemeente er ook niet in slaagt om de 'levering' te matigen. Dan kunnen er gaten in de begroting vallen, waarbij andere beleidsdoelen of de continuïteit van de gemeente in het geding komen. Een ander risico ligt op het systeemniveau: de minister behoudt systeemverantwoordelijkheid, hoewel de exacte betekenis daarvan nog zal moeten uitkristalliseren. Het betekent in ieder geval dat de minister aanspreekbaar blijft voor de 'grote lijnen' van het stelsel: ongelukken in gemeenten kunnen leiden tot vragen in Den Haag, met interventievragen aan de minister. Zo bezien is er op alle niveaus en voor alle partijen het nodige te verliezen en te winnen.

Dat brengt de vraag naar voren wat voorbereiding in de context van het onverwachte betekent. Eerder maakten we onderscheid tussen een *gecompliceerde opgave* en *complexiteit*. De decentralisaties zijn, zo laten de ervaringen in de onderzochte gemeenten zien, een beetje van allebei. Er is de **gecompliceerde opgave** van een set wetten en regels, financieringsmetho-

dieken en allerhande procedurele zaken die bewegen van de ene naar de andere bestuurslaag. Er moeten contracten opgesteld worden, afspraken gemaakt en professionals moeten met elkaar en met ambtenaren in gesprek over hoe ze de zaken gaan regelen. Dat zijn allemaal administratieve en procedurele organisatieopgaven die alleen met goed doordacht procesmanagement en goed procesontwerp kunnen worden volbracht. Wat betrokkenen daar in de weg zit is het tempo van de operatie, dat steeds wat achter lijkt te lopen op het uitgezette tijdspad. Wetgeving moet nader uitgewerkt worden en loopt onderweg vertraging op, deadlines worden verschoven, over de financiële kaders bestaat laat duidelijkheid. Administratieve systemen moeten op elkaar worden afgestemd en dat blijkt lastig. De drie regelcomplexen blijken op punten niet synchroon te lopen, bijvoorbeeld in de cycli die ze aanhouden voor management en control. De processen die 'overkomen' blijken op tal van punten net iets anders te zijn. Soms alleen niet synchroon, in andere gevallen interfererend, waarbij het één het ander in de weg zit. Dat zijn allemaal zaken die tijdens de overgang van Rijk naar gemeente boven tafel komen, snelle diagnose vergen en waar dan actie op volgt. De transitiebureaus zijn daar druk mee bezig en gemeenten proberen hun ervaringen met elkaar en met het Rijk te delen om zo snel mogelijk tot synchronisatie te komen.

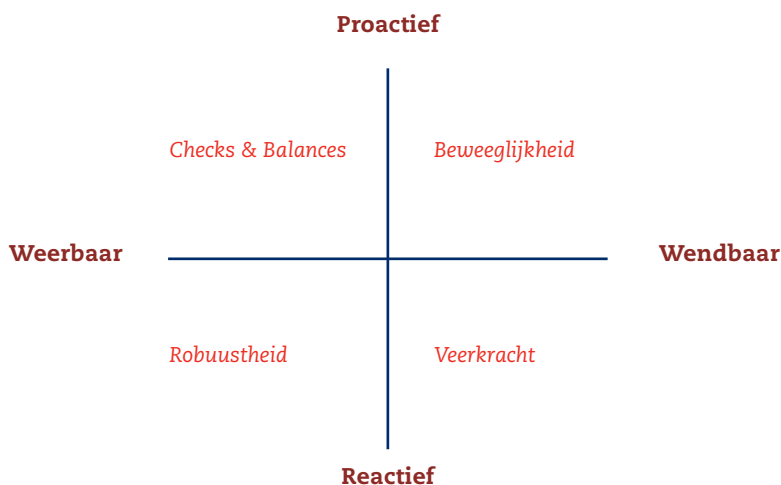
Tegelijkertijd is dat volgens ons niet waar de werkelijke angel in de voorbereiding zit. De gecompliceerde elementen van de overgang zuigen de meeste aandacht op, omdat ze het meest concreet zijn en zich direct voordoen. Het zijn steeds stappen die nodig zijn om een volgende stap te maken en zo dringen ze zich steeds naar de voorgrond. Wij voorzien echter dat de belangrijkste kwesties zich zullen voordoen in de **complexiteit van de opgave**, daar waar processen met elkaar interacteren, elkaar beïnvloeden en er uit de onderlinge wrijving zich nieuwe ontwikkelingen voordoen (6 2010; Cavana & Mares 2004; Haraldson 2000). Dat is ook de kern van het gebrek aan precedentes met een operatie van deze omvang: we weten niet wat er gebeurt als professionals met een integrale blik gaan kijken naar hun cliënten. Het zou kunnen betekenen dat de zorgvraag afneemt, omdat problematiek eerder en effectiever kan worden opgelost. Maar het zou evengoed kunnen betekenen dat het integrale perspectief leidt tot allerlei nieuwe aanwas van vraag, omdat cliënten 'ontdekken' dat ze meervoudige problematiek hebben. Hetzelfde geldt voor het mobiliseren van eigen kracht en het overdragen van verantwoordelijkheid aan het netwerk. Daarmee is de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan, maar het is onzeker wat de gevolgen op grotere schaal zijn. Net zoals onduidelijk is wat de

inzet van professionals is die nodig is om het netwerk te activeren en wat de trade-off is waarin dat het meest lonend is. Eerdere ervaringen met sociale regelingen hebben laten zien dat het laten vieren van strakke richtlijnen en protocollen – en ruimte laten voor de professional – evengoed leidt tot een toename van de vraag. Zeker daar waar gemeenten willen gaan proberen om invulling te geven aan de onderliggende principiële veranderingen van de decentralisaties ontstaan allerlei interactie-effecten die tot nu nog niet te voorziene ontwikkelingen leiden. Niet *onvoorzien* omdat we niet goed kijken, maar omdat het nog niet zichtbaar en kenbaar is. Pas wanneer de operatie praktijk wordt is zichtbaar welke dynamiek er uit ontstaat. De enige manier om het te ontdekken is door te beginnen. Wat betekent dat voor het voorbereiden?

De literatuur over *veerkracht* biedt aanknopingspunten voor het denken over voorbereiding te midden van complexiteit (Folke et al 2002; Gunderson & Holling 2002; Collins & Porras 1994; Weick & Sutcliff 2007). De literatuur stelt twee keuzes centraal in het denken over het omgaan met opkomende, onvoorzienbare uitdagingen: de eerste heeft betrekking op *timing*, de tweede op het *soort actie* (Abcouwer & Parson 2010). Bij *timing* gaat het om de vraag of de voorbereiding zich richt op de periode voorafgaand of volgend op de gebeurtenis of ontwikkeling. Gaat het om **pro-actie of reactie**? Pro-actie draait om het voorkomen van de gebeurtenis of om het inrichten van structuren en mechanismen om met het probleem om te gaan. Bij reactie is het arrangement niet ingericht om gebeurtenissen te voorkomen, maar om er zo goed mogelijk mee om te gaan.

Daarmee komt ook het soort actie in beeld: hier moet een keuze gemaakt worden tussen inzetten op **weerbaarheid of wendbaarheid**. Weerbaarheid duidt op het absorberen van schokken, bijvoorbeeld het opbouwen van grote buffers bij banken of spaarpotten bij particulieren om grote schokken op te kunnen vangen (Wildavsky 1984; Walker et al 2004). De idee is dat de crisis niet te voorkomen is, maar als hij er is dan biedt een goed gevulde spaarpot de mogelijkheid om in te teren. Wendbaarheid kiest een ander principe en zet in op het vermogen om zodra een onverwachte gebeurtenis zich aandient daar snel en adequaat op in te spelen en omheen te bewegen (De Bruijne et al 2010; Huitema et al 2010). Dus niet absorberen en interen op de reserves, maar aanpassen en overnemen, zoals bij judo. De klap niet opvangen maar er omheen sturen. Dat kan vooraf, proactief, door scherp te kijken naar wat er allemaal kan gebeuren of te gebeuren staat. Maar het kan ook reactief, door de kiemen van gebeurtenissen snel

te ontwaren en na de eerste signalen snel het repertoire te veranderen. Dat vereist een organisatie die in staat is tot leren en tot snelle verandering, waar robuustheid letterlijk uitgaat van het ‘schrapp zetten’. De organisatie en de mensen daarin moeten niet buigen en bewegen, maar ook in de storm op hun post blijven, terugduwen en niet wijken. Als de organisatie onder druk komt te staan is er geen ruimte voor twijfel, maar zet men in op volharding.



Figuur 3: Voorbereidingsmechanismen

Figuur 3 zet de verschillende perspectieven uiteen. Deze perspectieven worden in de praktijk gemengd gebruikt, maar vaak is één perspectief wel dominant. De perspectieven vormen ook geen goed-beter-best-stramien, maar hebben elk in verschillende situaties eigen voordelen en nadelen. We zullen hier elk van de velden kort bespreken.

Linksboven is de strategie van checks & balances, waarin men vooral inzet op het vooraf zo stevig en goed mogelijk neerzetten van het vraagstuk. Daarin is het van groot belang om zoveel mogelijk – liefst alle – perspectieven aan boord te hebben, zodat zo goed en veel mogelijk inzicht vergaard kan worden en de organisatie zich niet verliest in tunnelvisie. Vervolgens worden stevige structuren opgetrokken die het de komende jaren moeten gaan doen. De metafoor hier is het bouwen van een groot gebouw, dat voor

de komende twintig jaar dienst moet doen; er wordt nagedacht over het ontwerp, het voldoet aan alle mogelijke eisen en het wordt gebouwd met als doel dat het ook echt *af én klaar* is zodra het staat. Bij de opening is als het ware het denken beëindigd en kan het gebruik beginnen. Het is niet de bedoeling dat er daarna nog veel aan moet gebeuren en dat is vaak ook lastig te doen.

Rechtsboven legt het accent op een goede voorbereiding ook vooraf, dus in de ontwerp- en bouwfase. Hier wordt de structuur echter niet zo neergezet dat hij de komende periode onveranderd mee kan, maar wordt juist de noodzaak tot veranderlijkheid ingebouwd. Men gaat op zoek naar wendbaarheid die vooraf al in te bouwen is, bijvoorbeeld door aanpassingen eenvoudiger mogelijk te maken. De voorbereiding is van cruciaal belang, maar dan als platform van waaruit beweeglijkheid verdere invulling kan krijgen. Het gebouw is wel *af*, maar vanuit de assumptie dat het nooit helemaal *klaar* is.

Linksonder gaat uit van reactie en daarbij is de voorbereiding gericht op het mogelijk maken van een goed antwoord op een mogelijke crisis. Reactieve strategie betekent niet dat de organisatie niets doet. Zoals hiervoor al benoemd is, is een reactie die weerbaarheid centraal stelt gericht op het kunnen absorberen van schokken als die zich voordoen. Het aanleggen van reserves, het creëren van voorzieningen of andere manieren om risico's af te dekken zijn voorbeelden van repertoire wat hier bij past. Onverwachte ontwikkelingen zijn verstoringen die de organisatie uit balans kunnen brengen; voorbereiding betekent dan het dusdanig verzwaren van de organisatie dat deze ook onder veranderlijke omstandigheden overeind blijft. De organisatie is *af*, maar is er vooral ook *klaar voor*.

De strategie rechtsonder is gericht op veerkracht. De schokken en onvoorspelbare verwachtingen verstoren de orde niet, maar horen er bij. De organisatie is ingericht op wendbaarheid, die maakt dat zodra zich veranderingen voordoen de organisatie die snel oppikt en er mee aan de slag kan. Voorbereiding en uitgangspositie zijn belangrijk, omdat ze de basis voor de veerkracht vormen, maar ze zijn per definitie tijdelijk. Het gebouw staat er wel, maar het wordt indien nodig ingewisseld voor een ander. Veerkracht betekent ook niet per se dat het systeem weer terug keert naar de oude situatie, uit verandering kunnen nieuwe dingen ontstaan. De organisatie kan een andere richting of werkwijze kiezen als de omstandigheden daar om vragen. Voorbereiding gericht op veerkracht richt zich op het vermogen

tot wendbaarheid *tijdens* of direct na veranderingen. Is men in staat tot vroege signalering, is men flexibel genoeg om er snel op te reageren, is er dan niet teveel ballast die beweeglijkheid verhindert?

In het volgende deel laten we zien hoe de verschillende gemeenten te plaatsen zijn in dit kader.

6 Gemeentelijke voorbereiding: strategieën in de praktijk

Wat opvalt aan de manier waarop gemeenten zich op de decentralisaties voorbereiden, is dat ze heel verschillende perspectieven lijken te hanteren. Gemeente A lijkt gevangen in de vraag naar duidelijkheid, vooral omdat die duidelijkheid volgens hen nodig is om de voorbereiding *efficiënt* en in *één keer goed* te kunnen doen. Dat is voor hen belangrijk, want men is erg bang voor de financiële gevolgen van teveel ruimte of niet geheel sluitende afspraken vooraf. Wat nu niet goed gaat, zorgt later voor problemen, zo is de overtuiging. Daarnaast voorziet men problemen met individuele cliënten als er nu geen duidelijkheid ontstaat over wat er gaat gebeuren. En pas als er duidelijkheid is, is ook het moment aangebroken om samenwerking met omliggende gemeenten te bespreken. Dan kan immers pas de inschatting worden gemaakt of dat nodig is. Gemeente A wil graag proactief opereren en streeft naar een stevig raamwerk dat de na 1 januari 2015 verwachte storm kan doorstaan; maar dat kan in hun aanpak alleen als ze zo precies mogelijk weten waar ze aan toe zijn.

Die op duidelijkheid en 'in één keer goed' gebouwde aanpak contrasteert sterk met wat Gemeente D, en in mindere mate C, doen. Zij kiezen – op het oog om pragmatische redenen – niet voor het *zoeken* naar duidelijkheid, maar proberen opties te *creëren* en lessen te *leren*. Bij gebrek aan kaders maken ze die zelf. Ze accepteren dat ze vooraf niet precies weten wat er op hen afkomt en gaan daarom zelf aan de slag. Ze bouwen ruimte in om straks om te gaan met de *verrassingen* die onvermijdelijk zullen komen. Interessant is dat ze niet wachten tot 'het officieel begint', maar alvast proberen om op de nieuwe manier te werken. Zo hoopt Gemeente D leerervaringen op te doen en gewend te raken aan wat er straks 'echt' nodig is. De verwachting van Gemeente D is dat ze straks in staat moeten zijn om zich snel aan te passen aan wat er gebeurt, incidenten snel moeten kunnen verhelpen en hun werkwijze in de praktijk snel moeten verbeteren op basis van de 'real life' ervaringen die ze opdoen. Beide gemeenten vrezen

daarbij de rol van de politiek, in die zin dat veel zal afhangen van het politieke vermogen om verantwoordelijkheid te nemen voor het soms niet meer verstrekken van een voorziening en voor andere keuzes die gemaakt moeten worden. Gemeente C en D kiezen voor een *reactieve* benadering in die zin dat ze wel alvast (proactief) oefenen, maar als manier om straks snel te kunnen reageren op wat er in de praktijk gebeurt. Gemeente D vertrouwt daarbij meer op het vermogen om problemen die zich aandienen snel te verhelpen, Gemeente C zoekt het in efficiëntie en matiging die maakt dat het arrangement in ieder geval financieel een stootje kan hebben. Daarbij moet wel worden aangegeven dat Gemeente D verwacht dat het aantal meervoudige ‘zware’ cliënten mee zal vallen en de financiële risico’s beperkt zijn. Gemeente C voorziet meer problemen, vooral ook als integraal werken leidt tot de ‘ontdekking’ van allerlei nieuwe hulpvragen en nieuwe zwaardere hulpvragen oproept.

Gemeente B bereidt zich met vertrouwen op de decentralisaties voor, maar dat vertrouwen komt vooral voort uit de *schaal* van de gemeente; het gaat om een grote gemeente, met een goed opgebouwd apparaat en al veel ervaring met relatief zware problematiek. Er staat een stevig apparaat klaar om de uitdagingen op te vangen. Men voorziet een moeilijke overgangperiode, maar verwacht daar met het bestaande apparaat op voorbereid te zijn. Gemeente B neemt daarbij ook de nodige taken over voor omliggende gemeenten en probeert hen te helpen met de voorbereidingen. Men geeft aan dat de voorbereiding voor een deel relatief rustig verloopt, omdat men niet integraal beleid voor iedereen gaat inzetten, maar alleen voor geselecteerde casus. Eenvoudige casus dienen eenvoudig behandeld te worden, niet voor iedere casus worden nieuwe methoden geïntroduceerd.

Ook Gemeente E maakt meer gebruik van het lopende proces en het op zijn plaats laten vallen van de decentralisaties. De decentralisaties zijn onderdeel van de werkwijze die in de gemeente al gemeengoed is geworden. Men werkt al volgens de principes van veerkracht, waarbij lokale kernen eigen oplossingen kunnen bedenken, de gemeente ziet wat er ontstaat en probeert daar vervolgens bij aan te sluiten. Voor Gemeente E liggen de decentralisaties in het verlengde van wat ze al doen, hoewel het ook voor hen een sterke intensivering betekent. De belangrijkste zorgen van Gemeente E liggen in de vraag of er met de aandacht voor de decentralisaties die er vanuit het Rijk zal komen voldoende ruimte blijft voor de werkwijze gericht op veerkracht.

Als we de strategieën van de verschillende gemeenten plaatsen in het analyse-schema dan valt op dat ze het principieel anders aanpakken. Gemeente A bevindt zich in ieder geval boven in figuur 3: men probeert zich proactief gereed te maken en wil een stevig bouwwerk optrekken dat de turbulente toekomst kan weerstaan. Ingewikkeld is wel dat dan inzicht en kennis nodig zijn van wat er te gebeuren staat: wat is het raamwerk waarbinnen men moet presteren, wat wordt precies verwacht, om welke volumes gaat het en met welke problematiek heeft men te maken? Gemeente A is sterk op zoek naar die informatie en houdt tot die tijd noodgedwongen de opties open: niet vanuit strategie – zoals in de onderzijde van het schema het geval is – maar vanuit de behoefte om te plannen. Er ontbreekt informatie en daarom kan men nog niet verder. Gemeente A raakt langzaam in tijdnood.

Gemeente B vertrouwt meer op een strategie die past bij robuustheid, linksonder in het schema. Men rekent er op dat zaken anders zullen lopen, maar vertrouwt op de kracht van het bouwwerk dat er nu staat. Er is veel capaciteit en expertise in huis om een mogelijk toenemende workload op te nemen. Daarnaast verwacht Gemeente B financiële schokken in enige mate te kunnen absorberen. Zo heeft de organisatie voldoende kracht om de eerste periode te overbruggen en zich vervolgens verder te bekwamen in wat de nieuwe situatie vraagt. De gemeente maakt zich breed naar omliggende gemeenten, die deels een beroep doen op de capaciteit van Gemeente B om te ondersteunen. Gemeente B wacht af wat er verder gebeurt.

Gemeente C bevindt zich overwegend linksonder in het schema, maar dan meer op de rand van robuustheid en veerkracht. Gemeente C voorziet dat er straks na de start van het nieuwe arrangement veel zal veranderen en allerlei onvoorziene zaken zich zullen voordoen. Men bereidt zich daar op voor door processen anders in te richten, te experimenteren met de nieuwe mogelijkheden, maar ook door een aantal voorzieningen te beperken. Men verwacht dat zeker in de eerste periode een verschraling nodig zal zijn en maakt daarover afspraken met uitvoeringsorganisaties – met de lokale politiek als onzekere factor. Gemeente C vertrouwt op het vermogen tot goede reactie op onverwachte omstandigheden, maar doet dat deels door bij voorbaat al reserves in te bouwen door het voorzieningenniveau af te bouwen. Enerzijds dus flexibiliteit, maar dan wel vanuit stevigheid. Gemeente C tempert nu alvast de verwachtingen en koopt zo tijd en ruimte om straks de mogelijke eerste klappen op te vangen en er op te reageren.

Gemeente D vertrouwt meer dan Gemeente C op flexibiliteit. Men is al volop aan het experimenteren en verwacht dat straks – als het écht begonnen is – onvoorziene omstandigheden zullen optreden; de verbindingen die de gemeente nu met andere gemeenten, met burgers en met professionals en hun organisaties aangaan kunnen er dan voor zorgen dat er snel praktische oplossingen gevonden worden. Gemeente D stelt in die zin het onbekende centraal en gaat er naar op zoek. Het oefenen nu heeft als doel om straks snel met dan ontstane situaties om te gaan. Het gaat deels om het inregelen van nieuwe relaties en verhoudingen, maar evenzeer om het opbouwen van het onderlinge vertrouwen, korte lijnen en de juiste contacten om met nu nog onvoorzienbare situaties om te gaan. Gemeente D werkt daarbij minder dan Gemeente C en B met financiële sluisen (Gemeente B heeft diepere zakken en meer capaciteit klaarstaan, Gemeente C investeert in leervermogen maar bespaart ook alvast op de voorzieningen) en gaat er van uit dat snelle aanpassing de financiële risico's beperkt. Het risico is volgens Gemeente D niet dat de vraag tegenvalt (groter is dan verwacht), maar dat het leervermogen beperkt is. Daarom richt men zich op het maximaliseren van het leervermogen en heeft men minder zorgen over het gebrek aan duidelijkheid om wat er straks gaat gebeuren. Dat doet er voor hen niet veel toe. In die zin kan Gemeente D niet wachten tot het zover is, omdat het voor hen pas dan echt begint.

Gemeente E werkt al volgens de principes van veerkracht, waarbij men veel overlaat aan creativiteit en inzet van anderen, om daar vanuit het gemeentelijk apparaat vervolgens zo goed mogelijk op te reageren. De decentralisaties krijgen nu vanuit die principes verder vorm, waarbij alleen het domein van de jeugdzorg zorgen baart. Daar weet Gemeente E niet of het lukt om de werkwijze in de praktijk te brengen, doordat er zoveel partijen betrokken zijn en men meer geïnstitutionaliseerd werkt. Gemeente E heeft vooral zorgen over de mate waarin het Rijk de ruimte blijft bieden om op veerkracht te vertrouwen. Men voorziet dat het Rijk toch meer gaat inkaderen. Daarnaast ziet Gemeente E de kleine schaal en de lokale maat als basis voor de eigen werkwijze. Druk op opschaling is daarmee strijdig en kan volgens Gemeente E een bedreiging vormen voor de aanpak. Hun veerkrachtige strategie kan ingeperkt worden door onvoorziene ontwikkelingen en externe krachten. Een antwoord op deze zaken die ontegenzeggelijk zullen voorkomen is nog niet gevonden.

De Rijksoverheid lijkt zich vooral te organiseren volgens het veld rechtsboven. De ministeries en de transitiebureaus zoeken naar manieren om de

denkbare kwesties en de mogelijke problemen in kaart te brengen en deze zoveel mogelijk vóór te zijn. Men streeft er naar om zoveel mogelijk de kwestie *vooraf te repareren*, bijvoorbeeld door de regelingen goed op elkaar aan te laten sluiten, door procedures te stroomlijnen en door met gemeenten nauw contact te houden over de informatiebehoefte, door gemeenten te begeleiden bij de te doorlopen processen. Dat past goed bij een strategie van beweeglijkheid: steeds vooruit kijken en voorzien welke problemen zich aandienen – zelf, of op aangeven van gemeenten en partners – om daar vervolgens tijdig omheen te sturen zodat ze zich niet voordoen. Dat gaat om reparatie vooraf, het oplossen van de problemen voordat ze zich voordoen.

Daarnaast zien we bij de inzet van het Rijk ook sporen van voorbereiding zoals linksboven; de met stelligheid ingezette drang op opschaling van gemeenten komt voort uit de idee dat alleen gemeenten die *stevig* genoeg zijn in staat zullen zijn om de veranderingen aan te kunnen. Gemeenten moeten voldoende stevigheid ontwikkelen om de nieuwe taken te volbrengen. Dan hebben ze, zoals Gemeente B, voldoende capaciteit klaar staan om met het nieuwe om te gaan en hebben ze afdoende institutionele en ook financiële massa om ook een eventuele moeilijke periode door te komen. Het Rijk ziet dan ook het liefst dat gemeenten zoals Gemeente A samenwerken – of herindelen – zodat ze voldoende stevigheid ontwikkelen.

7 Conclusie en discussie: temmen of meeveren?

In dit essay hebben we gekeken naar de manier waarop gemeenten en betrokken ministeries zich voorbereiden op de decentralisatieoperaties. Daarbij hebben we laten zien dat de complexiteit van de operatie, meer nog dan de vele gecompliceerde elementen daarbinnen, leidt tot een bijna inherente *onvoorspelbaarheid*. Dat woord heeft een ambivalente betekenis. Vanuit het traditionele denken in termen van gecompliceerde maar kenbare problemen hebben onvoorspelbaarheid en onverwachte effecten een negatieve lading; het zijn signalen van een tekort, een gebrek aan inzicht, beperkte controle en wijzen op een risico. Onvoorspelbaarheid moet verholpen of tenminste gereduceerd worden en het is geen vaststaand element in beleid. We zien het weinig terug in beleidsnota's, bijvoorbeeld in de vorm van de passage dat "de uitkomsten van dit beleid niet te voorspellen zijn".

Tegelijkertijd is de betekenis van onvoorspelbaarheid vanuit het perspectief van *complexiteit* heel anders. Dan is het geen afwijking, maar eerder de normaaltoestand; geen tekort, maar een inherente eigenschap van het systeem. Onvoorspelbaarheid is dan geen uitzondering die optreedt, maar is de voorspelbare uitkomst van elke interventie in het systeem. Het verloopt anders dan verwacht, zoveel is zeker. Niet omdat de verwachting niet goed was, maar omdat het systeem geen vaststaande causaliteit kent en er daardoor onverwachte en onvoorzienbare ontwikkelingen plaatsvinden. Organisaties weten dat – de onvoorspelbaarheid is voorspelbaar – en kunnen zich daar op voorbereiden. Het is waarschijnlijk nog steeds een weinig gewaardeerde passage, maar in een beleidsnota over een interventie in een complex systeem zou het eigenlijk toch als volgt moeten staan: "de uitkomsten van de interventie zijn inherent onvoorspelbaar, daar moeten we vooraf rekening mee houden." In zo'n situatie gaat het niet om vooraf in detail plannen, maar om het vermogen om snel te corrigeren en aan te passen.

Als we de contouren van de decentralisatieoperatie bezien, dan zijn daar veel elementen van complexiteit in te herkennen. Het gaat om interacties tussen talrijke actoren – zeer ongelijksoortig, met eigen belangen, eigen creativiteit en de mogelijkheid om zelf nieuwe verbindingen aan te gaan. De Rijksoverheid en de gemeenten kunnen beleid voeren, plannen ontwikkelen en strategieën ontplooiën, maar wat daarvan de uitkomsten zijn zal pas in de praktijk blijken. Dat leidt tot het paradoxale gevolg dat het Rijk en de gemeenten zich zo goed mogelijk moeten voorbereiden, maar vanuit het besef dat ze niet kunnen weten waarop. Het is een **voorbereiden op het onbekende**. Dan hebben we het niet over de nu soms nog onbekende kaders van het Rijk, maar om het onbekende dat inherent is aan het sociale domein. Waarbij het onbekende geen gevolg is van onvoldoende inzicht of onderzoek, maar een inherent kenmerk van het fenomeen zelf is.

Dat stelt de discussie over de decentralisaties in een heel ander perspectief dan de invalshoek van het voorbereiden op een gecompliceerde maar kenbare omstandigheid. Het ontslaat betrokkenen niet van de plicht om al het mogelijke te doen om zoveel mogelijk vooraf te zorgen voor synchronisatie van wetten en regelingen en afstemming van procedures en afspraken over het werk. Maar het betekent ook dat dat onmogelijk meer dan slechts een deel van de operatie kan zijn. De cruciale vraag is hoe gemeenten zich voorbereiden op wat ze nu nog niet kennen, maar waarvan ze wel weten dat het zich na 1 januari 2015 zal voordoen. En in hoeverre het Rijk daar ruimte voor geeft en zich daar ondersteunend of handelend in opstelt.

We hebben aangegeven welke verschillende strategieën ruwweg mogelijk zijn bij het *omgaan met het onbekende*. Hier liggen ook voor het Ministerie van BZK, als coördinerend ministerie van de opgave, belangrijke keuzes. Het is niet het expliciete onderwerp van onderzoek geweest, maar onze indruk is dat de voorbereiding op rijksniveau zich richt op de *gecompliceerde* delen van de opgave en voor de meer *complexe* elementen sterk leunt op proactieve en weerbare strategieën. Daarbij worden gemeenten niet alleen opgeroepen om zich klaar te maken, maar worden onbedoeld ook verwachtingen gewekt die in de praktijk onhaalbaar zullen blijken. Exemplarisch is hoe over de overgang wordt gesproken: de indruk wordt gewekt dat de operatie weliswaar ingewikkeld is, maar dat burgers er geen hinder van zullen ondervinden. Dat kan in de praktijk onmogelijk waargemaakt worden; het is een onhoudbare gedachte. De essentie van een complexe opgave is dat de contouren ervan zich pas manifesteren *tijdens* het proces. In die zin zijn mensen die zorg te laat krijgen, systemen die niet werken,

of procedures die uit de hand lopen haast onvermijdelijk; niet als excessen, maar als dure leermomenten van een complexe opgave. 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.

Om de decentralisaties te laten slagen is het nodig om de idee van decentralisatie nog een stap verder door te zetten. Om de decentralisaties te laten slagen zullen gemeenten moeten investeren in het vermogen om heel snel van elkaars ervaringen te leren en goede praktijken uit te wisselen. Dat betekent dat de systeemverantwoordelijke minister afstand zal moeten bewaren en problemen en incidenten in het systeem moet accepteren als dure en soms ronduit pijnlijke leerervaringen. Dat begint al nu meteen, met de communicatie over de operatie; met het bijstellen van de verwachtingen, het uitspreken van de garantie van lokale mislukkingen, maar ook met de belofte om al het mogelijke te doen om die kwesties snel en goed op te lossen en er breder van te leren. De decentralisaties zijn straks op 1 januari 2015 misschien wel klaar, *af* zijn ze nooit. De gemeenten die er het meest klaar voor zijn, zijn de gemeenten die hebben geaccepteerd dat ze de echte lessen pas na 1 januari 2015 in de handlingspraktijk kunnen leren. De voorbereiding gaat continu door.

Referenties

- 6, P. (2010). When Forethought and Outturn Part. In: Margetts, H., P. 6, and C.C. Hood (eds.) *Paradoxes of Modernization : Unintended Consequences of Public Policy Reform*, p. 44–60. Oxford: Oxford University Press.
- Abcouwer, A.W. & B.G. Parson (2010). Duurzame weerbaarheid: De adaptieve cycle of resilience; is nieuwsgierigheid te organiseren. Geraadpleegd via adaptivecycle.nl.
- Algemene Rekenkamer (2012a). Decentrale beleidsuitvoering.
- Algemene Rekenkamer (2012b). Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding. Tweede Kamer 30597, nr. 251.
- Anderson, P. (1999). Complexity Theory and Organization Science. *Organization Science*, 10(3), 216–232.
- Asbeek Brusse, W. & C.J. van Montfort (2012). *Wonen, zorg en pensioenen: hervormen en Verbinden*. Den Haag: WRR.
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993, 2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Boudon, R. (1982). *The unintended consequences of social action*. New York: St. Martin's Press.
- Cavana, Robert Y. & Edwin D. Mares (2004). Integrating critical thinking and systems thinking: from premises to causal loops. *System Dynamics Review*, 20(3), 223–235.
- CIZ (2013). *Op weg naar andere zorg*. Geraadpleegd via <http://ciz.databank.nl/>.
- CBS (2013). *Cijfers wwb-uitkeringen*. Geraadpleegd via <http://statline.cbs.nl/statweb/>.
- Collins & Porras (1994). *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*. New York: Harper Business.
- De Bruijne, M., Boin, A., & Van Eeten, M. (2010). Resilience: Exploring the concept and its meanings. LK Confort, A. Boin, and CC Demchak, *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*, 13–32.
- Den Uyl, R. & B. van Levita (2012). *Winst door verbinden werk, activering en maatschappelijke ondersteuning. Verkenning voor gemeenten en partners*. Amsterdam: Radar.
- Dodeweerd, M., van & E. Westerhof (2012). *Bouwstenen voor het sociale domein. Kennis voor de verknoping van zorg, participatie en werk*. Utrecht: Divosa.

- Ewijk, C. van, A. van der Horst & P. Besseling (2013). *Toekomst voor de zorg*. Den Haag: CPB.
- Folke, C., S. Carpenter, T. Elmqvist, L.H. Gunderson, C.S. Holling & B. Walker (2002). 'Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformation'. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 31(5), pp. 437-440.
- Forrester, J.W. (1994) *System Dynamics, Systems Thinking, and Soft OR*. *System Dynamics Review*, 10(2-3), 245-256.
- Gunderson, L.H. & C.S. Holling (2002). *Panarchy: Understanding Transformation in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press.
- Haraldsson, H.V. (2000). Introduction to Systems and Causal Loop Diagrams. (January), 1-33.
- Huitema, D., Steur, B., Steen, M. van der & Zouridis, S. (2010). 'De veerkracht van de Nederlandse Democratie', *Bestuurskunde*, 18(3), 241-262.
- McMillan, E. (2004). *Complexity, Organizations and Change*. London: Routledge.
- Merali, Y & P. Allen (2011). Complexity and Systems Thinking. In: Allen, P., S. Maguire & B. McKelvey (eds.) *The Sage Handbook of Complexity and Management*, p. 31-52. London: Sage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (19 februari 2013). Decentralisatiebrief. *Kamerbrief*, kenmerk 2013-0000108917.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (11 april 2013). Aanbiedingsbrief antwoorden op kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. *Kamerbrief*, kenmerk 2013-0000229676.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (20 april 2013). Uitvoering motie Schouw inzake decentralisaties sociaal domein. *Kamerbrief*, kenmerk 2013-0000253103.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (11 juli 2013). Gemeentelijke samenwerkingsverbanden sociaal domein. *Kamerbrief*, kenmerk 2013-0000419342.
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents*. New York: Basic Books.
- Raad voor de financiële huishouding (2013). Reactie decentralisatiebrief.
- Sieber, S.D. (1981). *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention*. New York: Plenum.
- szw (2013). *Gemeenteloket szw. Publiek Overzicht resultaten*. Geraadpleegd via <http://resultaten-wsw.szw.nl/GEM.asp>.
- Transitiebureau Jeugd (2013). *Stelselwijziging Jeugd: Jeugdbescherming*.
- Transitiecommissie Jeugdzorg (2013). *Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd: Eerste Rapportage*.

- Uitzending Nieuwsuur (2 juli 2013).
- uwv (2012). *Atlas SV 2011. Regionale informatie sociale verzekeringen*. Amsterdam: uwv.
- Van der Steen, M., R. Peeters, M. Schulz & M. van Twist (2011). *Beweging bestendigen. Over de dynamiek van overheidssturing in het rizoom*. Den Haag: NSOB.
- VNG (20 maart 2013). *Onderzoek naar risico's decentralisaties*. Geraadpleegd via vng.nl.
- VNG (2012). *Factsheets Samenhang Decentralisaties*. Den Haag: VNG.
- VNG & KING (2013). *Samenhang bij decentralisatie jeugd, werk en zorg*. VNG en King slaan de handen ineen.
- Voordejeugd.nl (2013). *Factsheets cijfers jeugdhulp per gemeente*. Geraadpleegd via <http://www.voordejeugd.nl/praktijk/factsheets/13-praktijk/255-factsheets-cijfers-jeugdhulp-per-gemeente>.
- Walker, B., Holling, C.S., Carpenter, S.R. & Kinzig, A. (2004). 'Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems', *Ecology and Society*, 9(2), 1-5.
- Weick, K.E. & Sutcliff, K.M. (2007). *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. San Francisco: Jossey-Boss.
- Wildavsky, A. (1984). *Trial Without Error: Anticipation Versus Resilience as Strategies for Risk Reductions*. Center for Independent Studies.

Eerder in deze reeks verschenen:

2007

- **Reïnventing the Netherlands:**
de vormgeving van het openbaar bestuur
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid**
Waarom we niet leren van onderzoekscommissies
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**
Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid
Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**
De dwaalleer van de etatistische vermarkting
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**
Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**
Politiek assistenten van bestuurders als 'verborgen verbinders'
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**
Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes

- **De regulerende staat**

Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties

Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**

Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturing en toezicht

Peter van der Knaap

2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**

Over gezagsdragers in beeld

Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**

Fatalisme in politiek en technologie

Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**

Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**

Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

2011

- **Beweging bestendigen**

Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom

Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2012

- **Open data, open gevolgen**

Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

2013

- **Pop-up publieke waarde**

Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Tobias Kwakkelstein

- **Amarantis**

Het verhaal achter een vertraagde val

Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Martin Schulz

- **Vroege signalen, tijdige strategie**

Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Erna Ova, Wim van den Boogaard

- **Ibn Ghaldoun**

Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek

Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

- **De Deltacommissaris**

Kroniek van de instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse Delta

Mark van Twist, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Jony Ferket