

2016

GEMEENTE
PIJNACKER-
NOOTDORP

OP WEG NAAR AMBTELIJK VAKMANSCHAP NIEUWE STIJL

Een onderzoek naar de wijze waarop een transformationele leiderschapsstijl kan bijdragen aan ambtelijk vakmanschap in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein.



Masterthesis | Salwa Bay

Titelblad

Onderzoek: Masterthesis

Titel: Op weg naar ambtelijk vakmanschap nieuwe stijl
Ondertitel: Een onderzoek naar de wijze waarop een transformationele leiderschapsstijl kan bijdragen aan ambtelijk vakmanschap in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein.

Datum van publicatie: 9 november 2016

Naam auteur: S. (Salwa) Bay BSc.
Studentnummer: 373683
Opleiding: Bestuurskunde | Faculteit der Sociale Wetenschappen
Programma: Management van HR en Verandering
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam

Organisatie: Gemeente Pijnacker-Nootdorp
Afdeling: Bedrijfsvoering, team Personeel & Organisatie
Praktijkbegeleider: dhr. M. (Marcel) Schippers

Eerste lezer: dr. B. (Brenda) Vermeeren
Tweede lezer: prof. dr. M.P. (Martijn) van der Steen

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis “Ambtelijk vakmanschap nieuwe stijl”. Het onderzoek naar de wijze waarop een transformationele leiderschapsstijl bijdraagt aan ambtelijk vakmanschap in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Van februari 2016 tot en met juli 2016 heb ik hier gedurende mijn afstudeerstage aan mijn masterthesis gewerkt. Deze masterthesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Bestuurskunde, programma Management van HR en Verandering, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Na herhaaldelijk over de term “ambtelijk vakmanschap” te hebben gehoord en gelezen, ben ik in overleg met mijn stagebegeleider de uitdaging aangegaan om dit te combineren met organisatieveranderingen binnen lokale overheden, in dit geval de decentralisaties in het sociaal domein, en leiderschap. Ambtelijk vakmanschap is een complex onderwerp, waardoor het nogal een uitdaging is geweest om een volwaardig onderzoek te presenteren. Echter, na veel gebrainstormd te hebben met mijn begeleider, Brenda Vermeeren, heb ik de onderzoeksvraag kunnen beantwoorden.

Graag wil ik een aantal personen bedanken die deze masterthesis mede mogelijk hebben gemaakt. Allereerst wil ik een bijzonder woord van dank richten aan Brenda Vermeeren voor haar manier van begeleiden. Tijdens het afstudeertraject stond zij altijd open voor vragen en nam ze de tijd om mij van een duidelijk antwoord te voorzien. Wat ik het meest heb gewaardeerd aan haar is de motivatie om vooral door te gaan en niet op te geven. Verder wil ik mijn stagebegeleider Marcel Schippers en alle collega’s van het team P&O van de gemeente Pijnacker-Nootdorp bedanken voor de leerzame stageperiode. Tot slot bedank ik uiteraard mijn familie voor hun steun en begrip gedurende mijn afstudeertraject.

Nu rest mij niets anders dan u veel leesplezier te wensen.

Salwa Bay

November 2016, ‘s-Gravenhage

Samenvatting

Aanleiding

Aandacht voor ambtelijk vakmanschap heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld als reactie op een turbulente en complexe omgeving waarbinnen de overheid zich bevindt. Waar eerst de hiërarchische en controlerende rol van de overheid de boventoon voerde, is er nu ook steeds meer sprake van een overheid die ondersteunt en faciliteert. Veranderingen binnen de overheid betekenen ook veranderingen voor ambtenaren. Een ingrijpend fenomeen dat ook op lokale overheden, in dit geval de gemeente Pijnacker-Nootdorp, een beroep doet op de manier van werken van ambtenaren betreft de decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten dragen immers vanaf 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid over werk, zorg en jeugd. Deze organisatieverandering, welke tevens als context voor dit onderzoek fungeert, vraagt een nieuwe kijk op dienstverlening en een andere manier van werken van ambtenaren. Omdat het belangrijk is dat ambtenaren worden ondersteund in het veranderproces, is bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp de vraag aan de orde op welke wijze leidinggevendenden kunnen bijdragen aan het ambtelijk vakmanschap dat nu wordt gevraagd van ambtenaren.

Probleemstelling

Het onderzoek legt dus de focus op de wijze waarop een leidinggevende met zijn of haar leiderschapsstijl kan bijdragen aan ambtelijk vakmanschap. Omdat de transformationele leiderschapsstijl effectief is gebleken bij organisatieveranderingen en de medewerker centraal stelt, wordt deze gehanteerd in dit onderzoek. De doelstelling is daarom om *aanbevelingen te doen aan de gemeente Pijnacker-Nootdorp over de wijze waarop de leidinggevendenden de medewerkers kunnen ondersteunen om productief ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen met het oog op het veranderende sociaal domein*. De onderzoeksvraag die hieruit voortvloeit, is: *Op welke wijze kan een transformationele leiderschapsstijl bijdragen aan productief ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het licht van het veranderende sociaal domein?*

Theoretisch uitgangspunt

Met betrekking tot ambtelijk vakmanschap is het van belang om theorie omtrent perspectieven op overheidssturing te belichten ('t Hart, 2014), namelijk: Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience (Van der Steen, 2013). Vanuit elk van deze perspectieven wordt er immers op een andere wijze gekeken naar de rol van de ambtenaar (Bressers, Van der Steen & Van Twist, 2015). In het huidige tijdsgewricht zijn deze perspectieven gelijktijdig aan de orde, ook wel gelaagdheid van perspectieven genoemd (Ibid.). De essentie is dat deskundigheid, loyaliteit en integriteit van de ambtenaar op zichzelf niet meer volstaan wegens veranderingen in de omgeving. Van moderne ambtenaren wordt verwacht dat zij ook steeds meer het maatschappelijk veld betreden, zich ondernemend opstellen, als spin in het web van netwerken fungeren en nauw in contact staan met burgers. Een belangrijk aspect is hier ook het omgaan met spanningen die ontstaan tussen deze rollen. Deze elementen vormen het ambtelijk vakmanschap van nu. Hier wordt ook wel gesproken van gelaagdheid van perspectieven, omdat het ambtelijk vakmanschap van nu door het productief inzetten van een combinatie van de rollen, behorende bij de vier perspectieven op overheidssturing, wordt omvat. In het kader van de veranderende context en aansturing van medewerkers hierin is het belang van leiderschap

aangekaart. Voor dit onderzoek is in het verlengde hiervan de transformationele leiderschapsstijl als theoretisch concept gehanteerd. Volgens de theorie zou deze leiderschapsstijl bij kunnen dragen aan ambtelijk vakmanschap, omdat een transformationeel leidinggevende een heldere visie communiceert, medewerkers motiveert om zich in te zetten voor organisatieveranderingen, kennis en creatief vermogen stimuleert en aandacht schenkt aan de individuele medewerker (Bass, 1991). Zodoende wordt op basis van de theorie verondersteld dat een transformationele leiderschapsstijl bijdraagt aan ambtelijk vakmanschap in de veranderende context.

Methodologie

Dit onderzoek is van kwalitatieve aard en is uitgevoerd middels semigestructureerde interviews. Aan het onderzoek hebben 17 respondenten deelgenomen. Deze groep bestond uit zes klantmanagers en hun leidinggevende, vier Wmo-consulenten en hun leidinggevende, en zeven kernteam- en regieteamleden en hun leidinggevende. Voorafgaand aan de interviews zijn verkennende gesprekken gevoerd met beleidsadviseurs die werkzaam zijn binnen het sociaal domein en gemeentelijke beleidsstukken en zijn organisatieplannen met betrekking tot de decentralisaties bestudeerd. De verzamelde data is gepresenteerd in de onderzoeksresultaten en vervolgens geanalyseerd aan de hand van de gehanteerde theorie.

Conclusie

Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein nog op weg zijn naar het ambtelijk vakmanschap wat van hen verwacht wordt. Onduidelijkheid over de wijze waarop verschillende rollen kunnen worden gecombineerd om deze vervolgens productief in te zetten, risico op willekeur, en verschillen tussen en oude werkwijzen van teams blijken de belangrijkste oorzaken hiervoor te zijn. Indien men kijkt naar de ervaren invloed van een transformationele leiderschapsstijl op ambtelijk vakmanschap kan de conclusie worden getrokken dat het hanteren van een transformationele leiderschapsstijl een belangrijke bijdrage kan leveren aan ambtelijk vakmanschap. De resultaten lieten zien dat het communiceren van een concrete en richtinggevende visie met betrekking tot de veranderingen in het sociaal domein op organisatorisch vlak en voor medewerkers onmisbaar is voor ambtelijk vakmanschap (*idealized influence*). Daarnaast blijkt het voor het ambtelijk vakmanschap van belang te zijn dat een leidinggevende duidelijk maakt wat er van hen verwacht wordt, communiceert op welke wijze zij deze verwachtingen kunnen realiseren en hen motiveert om zich voor de veranderingen in te zetten (*inspirational motivation*). Tevens blijkt het essentieel voor ambtelijk vakmanschap dat een leidinggevende zich inzet om medewerkers aan te leren op welke wijze ze verschillende rollen kunnen combineren en creatief om kunnen gaan met spanningen hiertussen (*intellectual stimulation*). Tot slot bleek uit de resultaten dat het daarbij van belang is voor de leidinggevende om oog te hebben voor de individuele medewerker in de zoektocht naar een houding die productief is voor de burger, ook gezien niet elke ambtenaar even makkelijk schakelt als zich spanningen tussen rollen voordoen (*individualized consideration*). Kortom, het inzetten van een transformationele leiderschapsstijl in een veranderende context om medewerkers aan te sturen in het vinden van een houding, welke bestaat uit een combinatie van rollen én het omgaan met spanningen hiertussen, is van groot belang voor ambtelijk vakmanschap.

Aanbevelingen

De praktische aanbevelingen richten zich op het ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein en de wijze waarop een transformationele leiderschapsstijl dit verder kan bevorderen, aangezien hun ambtelijk vakmanschap nog in ontwikkeling is. Allereerst wordt de leidinggevenden aanbevolen om eerst binnen het eigen team, met aanwezigheid van een betrokken beleidsadviseur binnen het sociaal domein, tijdens een bijeenkomst na te gaan waar men als team naar streeft op het gebied van ambtelijk vakmanschap binnen het sociaal domein en hoe dit kan worden bereikt. Vervolgens kan de visie worden gedeeld met andere teams binnen het sociaal domein, zodat men op de hoogte is van elkaars werkwijze, onderlinge verschillen en vooral mogelijkheden om elkaar aan te vullen en een gemeenschappelijke visie tot stand te brengen. Daarnaast wordt de leidinggevenden aanbevolen om onderlinge communicatie en samenwerking te stimuleren. Omdat ook de leidinggevenden zelden communiceren met betrekking tot de ontwikkelingen binnen het sociaal domein, kunnen zij hier voorbeeldgedrag vertonen. Men wordt aanbevolen om maandelijks bijeen te komen onder begeleiding van een betrokken beleidsadviseur om het veranderproces te evalueren. Door medewerkers hierover een terugkoppeling te geven, kunnen leidinggevenden laten zien dat onderlinge communicatie en samenwerking essentieel is voor een effectieve organisatieverandering, waarbij een integraal beleid wordt nagestreefd. Vervolgens kunnen de ambtenaren in groepen van drie (één persoon per beleidsveld), onder aanwezigheid van een van de leidinggevenden, het werk evalueren en eventuele problemen aankaarten om vervolgens vanuit ieders visie een gezamenlijke oplossing tot stand brengen ten behoeve van de burger. Dit kan vervolgens spanningen wegnemen die een obstakel vormen voor ambtenaren om een productieve houding in te zetten voor de burger.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding	9
1.1.1. Ambtenaar 1.0 en 2.0	9
1.1.2. De ambtenaar anno nu en in de toekomst	9
1.1.3. De decentralisaties in het sociaal domein	10
1.2. Probleemstelling	11
1.2.1. Doelstelling	11
1.2.2. Vraagstelling	12
1.3. Relevantie	12
1.3.1. Wetenschappelijke relevantie	12
1.3.2. Maatschappelijke relevantie	13
1.4. Onderzoeksopzet	13
1.5. Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	15
2.1. De ambtenaar	15
2.2. Ambtelijk vakmanschap	15
2.3. Theoretische perspectieven op de overheid	16
2.4. Gelaagdheid van perspectieven	17
2.4.1. Public Administration	18
2.4.2. Ambtelijk vakmanschap in de Weberiaanse bureaucratie: de nabijheidzoekende beambte	19
2.4.3. Kritiek op Public Administration	19
2.4.4. New Public Management	20
2.4.5. Ambtelijk vakmanschap volgens New Public Management: de betrokken manager	21
2.4.6. Kritiek op New Public Management	22
2.4.7. New Public Governance	23
2.4.7.1. Netwerksamenleving	24
2.4.8. Ambtelijk vakmanschap volgens New Public Governance: de zakelijke netwerker	25
2.4.9. Societal Resilience: de participerende overheid	26
2.4.10. Ambtelijk vakmanschap in het licht van Societal Resilience	27
2.5. Organisatieveranderingen en het belang van leiderschap	28
2.6. Leiderschapsstijlen	29
2.6.1. Transformationeel leiderschap in het verlengde van transactioneel leiderschap	30
2.6.1.1. Idealized influence	31
2.6.1.2. Inspirational motivation	31
2.6.1.3. Intellectual stimulation	31
2.6.1.4. Individualized consideration	32

2.7. Transformationeel leiderschap en ambtelijk vakmanschap	32
2.8. Conceptueel model	34
2.9. Samenvatting: beantwoording deelvraag 2 en 3	35
Hoofdstuk 3. Casusbeschrijving	36
3.1. De gemeente Pijnacker-Nootdorp	36
3.2. Ontwikkelingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp	36
3.2.1. Het sociaal domein als beleidsverantwoordelijkheid	36
3.3. Organisatieplan sociaal domein	37
3.4. Veranderingen in de uitvoerende organisatie	37
3.4.1. Gemeentelijk team Werk en Inkomen	38
3.4.2. Gemeentelijk Wmo-team	39
3.4.3. Kernteams en regieteam	39
3.7. Samenvatting: beantwoording deelvraag 1	41
Hoofdstuk 4. Methodologie	43
4.1. Onderzoeksstrategie	43
4.1.1. Casestudy	43
4.2. Dataverzameling en data-analyse	43
4.2.1. Onderzoekspopulatie	43
4.2.2. Onderzoeksmethode: interviews	44
4.3. Operationalisering	45
4.3.1. Afhankelijke variabele	45
4.3.2. Onafhankelijke variabele	45
4.4. Data-analyse	46
4.5. Kwaliteit van het onderzoek: betrouwbaarheid en validiteit	47
4.5.1. Betrouwbaarheid	47
4.5.2. Validiteit	47
Hoofdstuk 5. Onderzoeksresultaten	51
5.1. Ambtelijk vakmanschap gemeentelijk team Werk & Inkomen	51
5.1.1. Klantmanagers als uitvoerders van de wet- en regelgeving	52
5.1.2. Klantmanagers als ondernemende ambtenaren	52
5.1.3. Klantmanagers als netwerkers	53
5.1.4. Klantmanagers als schakel tussen burger en overheid	53
5.1.5. Spanningen voor klantmanagers in het zoeken naar een productieve houding	54
5.2. Ambtelijk vakmanschap gemeentelijk Wmo-team	55
5.2.1. Wmo-consulenten als uitvoerders van de wet- en regelgeving	55
5.2.2. Wmo-consulenten als ondernemende ambtenaren	56
5.2.3. Wmo-consulenten als netwerkers	56
5.2.4. Wmo-consulenten als schakel tussen burger en overheid	57
5.2.5. Spanningen voor Wmo-consulenten in het zoeken naar een productieve houding	58
5.3. Ambtelijk vakmanschap van kernteams en het regieteam	58
5.3.1. Kernteam- en regieteamleden als uitvoerders van de wet- en regelgeving	59
5.3.2. Kernteam- en regieteamleden als ondernemende ambtenaren	60

5.3.3. Kernteam- en regieteamleden als netwerkers	60
5.3.4. Kernteam- en regieteamleden als schakel tussen burger en overheid	61
5.3.5. Spanningen voor kernteam- en regieteamleden in het zoeken naar een productieve houding	62
5.4. Transformationele leiderschapsstijl	63
5.4.1. Team Werk en Inkomen	63
5.4.2. Team Wmo	64
5.4.3. Kernteams en regieteam	66
5.5. Deelconclusie: beantwoording deelvraag 4 en 5	68
Hoofdstuk 6. Analyse	71
6.1. Idealized influence en ambtelijk vakmanschap	71
6.2. Inspirational motivation en ambtelijk vakmanschap	71
6.3. Intellectual stimulation en ambtelijk vakmanschap	72
6.4. Individualized consideration en ambtelijk vakmanschap	72
6.5. Deelconclusie: beantwoording deelvraag 6	73
Hoofdstuk 7. Conclusie en discussie	75
7.1. Conclusie	75
7.2. Discussie	76
7.2.1. Interpretatie onderzoeksresultaten	76
7.2.2. Reflectie	77
7.2.3. Vervolgonderzoek	77
Hoofdstuk 8. Aanbevelingen	78
8.1. Praktische aanbevelingen	78
Literatuurlijst	80
Bijlagen	
A. Figuren en tabellen	86
B. Interviewhandleiding	87

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal de inleiding van dit onderzoek worden geduid. Deze wordt omvat door een omschrijving van ontwikkelingen binnen de publieke sector en de kenmerkende eigenschappen hiervan met betrekking tot de rol van de overheid en haar ambtenaren. Voorts wordt ingegaan op de probleemstelling van dit onderzoek, bestaande uit een doelstelling en vraagstelling. Tenslotte zullen de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek worden belicht.

1.1. Aanleiding

1.1.1. Ambtenaar 1.0 en 2.0

In de loop der jaren hebben zich verscheidene ontwikkelingen voorgedaan in het Nederlandse bestuursstelsel ('t Hart, 2014: 6). Gedurende de twintigste eeuw ontstond een ambtelijk handwerk, waarbij burgers als passieve consumenten van kennis en informatie werden gezien (Bakkers, 2009: 11). Het vakmanschap van ambtenaren in deze periode, ook wel ambtenaar 1.0 genoemd, sloot aan op de Weberiaanse bureaucratie ('t Hart, 2014: 7; Korsten, 2005). In het midden van de jaren zestig ontstond kritiek tegenover deze houding. De kritiek omvatte met name de kloof tussen burger en overheid, het risico van transparantie voor het bestuur, langdurige onzekerheid door vertraging in besluitvormingen, continuïteitsproblemen als gevolg van politieke crises en verantwoordingsproblemen vanwege een groot aantal betrokkenen ('t Hart, 2014: 8). Invloeden van buitenaf versterkten het feit dat de ambtelijke organisatie moest moderniseren en dus verandering genoodzaakt was. 't Hart (2014: 9) omschrijft in zijn essay een aantal factoren die hiertoe leidden. Allereerst was er sprake van intensieve internationale economische en politieke samenwerking. Het bestuur ging hiermee verder dan de eigen politieke arena met betrekking tot de ontwikkeling van multi-level governance (Gerrits, 2012; Osborne, 2006).

Een andere belangrijke invloedfactor is de informatierevolutie geweest, die een andere houding van de overheid en haar personeel vraagt (Bekkers, 2009; Chadwick, 2009). Voorts heeft de diensten- en kenniseconomie zijn intrede gedaan. Dit had als consequentie dat de overheid beleid en bijbehorende instrumenten drastisch moest veranderen. Tot slot, maar zeker niet onbelangrijk, is het ontstaan van New Public Management (NPM) reden voor verandering geweest (Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra, 2011: 9-10). Dit werkte vervolgens door in het ambtelijk vakmanschap dat zich uitte in de "ambtenaar 2.0", waarbij wordt verwacht dat de ambtenaar steeds meer moet functioneren in netwerken ('t Hart, 2014: 10; Burby, 2007).

1.1.2. De ambtenaar anno nu en in de toekomst

'Vroeger had de bestuurder de tijd, nu heeft de tijd de bestuurder' ('t Hart, 2014).

Terug naar de tijd van nu, waarin de overheid omringd wordt door een turbulente en complexe omgeving. Naast een hiërarchische, controlerende rol van de overheid is er ook sprake van een overheid die stuurt en faciliteert ('t Hart, 2014). De redenen vloeien met name voort uit de opkomst van de netwerksamenleving (Jansen, Janssen & Kwakkelstein, 2014: 3; 't Hart, 2014; Gerrits, 2012) en vermaatschappelijking van publieke waardencreatie. Deze ontwikkelingen hebben belangrijke gevolgen hebben voor het werk van ambtenaren ('t Hart,

2014: 20-22). Klassieke waarden als deskundigheid, loyaliteit en integriteit zijn nog steeds essentieel voor ambtenaren, maar volstaan op zichzelf niet meer. Wat nu gevraagd wordt, wordt getypeerd als ambtelijk vakmanschap nieuwe stijl. Van moderne ambtenaren wordt immers meer verlangd: *'complexity and change have escalated to a point at which the adaptive capacities of communities and social institutions are severely challenged'* ('t Hart, 2014: 14). Een ambtenaar voert niet meer louter de wet- en regelgeving uitvoert, maar zich ook ondernemend opstelt, als netwerker fungeert en het maatschappelijk veld betreedt. Hierbij staat de ambtenaar nauw in contact met de burger en wordt het beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers steeds belangrijker. Het vinden van een productieve houding, bestaande uit een combinatie van deze rollen, en het kunnen omgaan met spanningen hiertussen - bijvoorbeeld het spanningsveld tussen rechtmatigheid en afwijken van de wet omwille van maatwerk of tussen het nastreven van een integrale burgerbenadering met zelfredzaamheid als uitgangspunt en een gebrek aan een integrale werkwijze binnen het interne netwerk van de organisatie - vormt het ambtelijk vakmanschap, behorende bij het huidige tijdsgewricht.

Een bekend fenomeen uit de praktijk dat bij deze typering past en een uitdaging vormt voor het ambtelijk vakmanschap, waarbij de netwerksamenleving en de vermaatschappelijking van publieke waardencreatie leidend zijn, zijn de decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten krijgen een breder takenpakket dat moet worden uitgevoerd met een krap budget. Dit vergt een flexibele organisatie en doordachte uitvoering van beleid om taken zo effectief mogelijk te implementeren. Dit vraagt in het verlengde hiervan een andere kijk op dienstverlening van gemeenten en hun ambtenaren. Voor dit onderzoek vormt dit aspect de afgebakende context.

1.1.3. De decentralisaties in het sociaal domein

De Rijksoverheid heeft drie decentralisaties op het vlak van het sociaal domein ingezet die door gemeenten dienen te worden geïmplementeerd. Deze worden omvat door de invoering van de Participatiewet, de transitie van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de transitie van de jeugdzorg onder de noemer van de Nieuwe Jeugdwet (VNG, 2013). Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning en begeleiding van hun burgers, waarbij vooral de zelfredzaamheid van de burger centraal staat; er is sprake van een verschuiving van de verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij. Naast efficiencyverbeteringen en vermindering van de bureaucratie is het motief voor de decentralisaties dat gemeenten het dichtst bij de burger staan. Immers, door activiteiten omtrent zorg, werk en jeugd dichtbij de burger te organiseren, is het leveren van maatwerk reëler (CPB, 2013).

In dit onderzoek staat de gemeente Pijnacker-Nootdorp als praktijkcasus centraal, gezien dit onderzoek in opdracht van deze gemeente wordt uitgevoerd. De omvang van alle nieuwe taken samen met efficiencykortingen vragen volgens de gemeente om een integrale aanpak van de organisatie rondom het sociaal domein (Gemeente Pijnacker, 2013a). Dit is van belang om het sociaal domein op efficiënte en effectieve wijze vorm te kunnen blijven geven. Al met al duidt dit op een ingrijpende transformatie van beleid en uitvoering (Ibid.). In beginsel gaat de gemeente uit van de eigen kracht van burgers, zelfredzaamheid en vrijwillige inzet van burgers voor elkaar. De rol van de gemeente is het stimuleren en faciliteren van deze eigen kracht en het bieden van een vangnet indien nodig (Ibid.).

Naast het managen van de reguliere en nieuwe taken omtrent het sociaal domein is de rol van de leidinggevende onmisbaar (Van Wart, 2012; 't Hart, 2014; Kuipers & Groeneveld, 2014; Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2013b). In een ambigue wereld volstaat klassiek analytisch denken en behendigheid van de leidinggevers niet meer. In plaats daarvan is intuïtie en creativiteit op basis van signalen uit de omgeving om dit vervolgens door te geven aan de medewerkers een essentieel element van leiderschap ('t Hart, 2014; Kuipers & Groeneveld, 2014). Het vakmanschap van ambtenaren moet worden afgestemd op ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie. Het gaat hierbij om het toepassen van de juiste houding, afhankelijk van de situatie. Ambtenaren kunnen dit echter niet alleen, maar hebben een leidraad nodig van bovenaf (hier: leidinggevers). Een van de leiderschapsstijlen die in de praktijk effectief is gebleken bij organisatieveranderingen is transformationeel leiderschap wegens de specifieke aandacht voor veranderingen en de positie van medewerkers hierin. Hoe deze leiderschapsstijl bij kan dragen aan ambtelijk vakmanschap, zal in dit onderzoek centraal staan.

1.2. Probleemstelling

Het is voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp meer dan duidelijk dat men naast de reguliere taken ook verantwoordelijk is voor de nieuwe taken die de decentralisatie met zich mee heeft gebracht en dat de gemeente tegelijkertijd wordt geconfronteerd met een omgeving die constant in beweging is (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2013a). Daarnaast merkt de gemeente dat deze en andere ontwikkelingen in de omgeving het ambtelijk vakmanschap van ambtenaren beïnvloeden. Ambtelijk vakmanschap dat bij de tijd is, ofwel ambtelijk vakmanschap nieuwe stijl waarbij ambtenaren een productieve houding in kunnen zetten voor de burger, is nodig om te kunnen voldoen aan de verwachtingen van deze omgeving. De vraag is echter op welke wijze leidinggevers hierin een rol kunnen vervullen in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein.

Naar aanleiding van bovenstaande zijn de doel- en vraagstelling met bijbehorende deelvragen opgesteld. De gekozen insteek van deze probleemstelling is afkomstig van vooronderzoek en de wensen van de opdrachtgever.

1.2.1. Doelstelling

In dit onderzoek worden transformationeel leiderschap en ambtelijk vakmanschap als kernconcepten belicht. Dit heeft als doel om bij leidinggevers en hun medewerkers (uitvoerende ambtenaren binnen het sociaal domein) na te gaan in hoeverre er sprake is van een transformationele leiderschapsstijl en welke invloed deze stijl al dan niet heeft op de het ambtelijk vakmanschap van ambtenaren in het sociaal domein. Op basis van bevindingen worden hierover aanbevelingen gedaan. Zodoende is onderstaande doelstelling opgesteld:

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te bieden in de bijdrage die een transformationele leiderschapsstijl kan leveren aan ambtelijk vakmanschap en aanbevelingen te doen aan de gemeente Pijnacker-Nootdorp over de wijze waarop de leidinggevers hun medewerkers kunnen ondersteunen om productief ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen met het oog op het veranderende sociaal domein.

1.2.2. Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze kan een transformationele leiderschapsstijl bijdragen aan productief ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het licht van het veranderende sociaal domein?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, worden deelvragen opgesteld die elk een aspect hiervan beantwoorden. Deze zijn:

1. *Hoe manifesteert de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap zich in de theorie vanuit de perspectieven op overheidssturing?*
2. *Welke inzichten biedt de theorie over de rol van een transformationele leiderschapsstijl bij organisatieveranderingen en bij ambtelijk vakmanschap?*
3. *Welke veranderingen in het sociaal domein zijn te herkennen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp?*
4. *In hoeverre kan worden gesproken van ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein?*
5. *In hoeverre kan worden gesproken van een transformationele leiderschapsstijl in het licht van het veranderende sociaal domein?*
6. *In welke mate ervaren zowel leidinggevend, als uitvoerende ambtenaren de invloed van een transformationele leiderschapsstijl op ambtelijk vakmanschap?*

1.3. Relevantie

Onderstaand wordt de relevantie van dit onderzoek, bestaande uit een wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie, onderbouwd.

1.3.1. Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie omvat de mate waarin een onderzoek een bijdrage levert aan de bestaande kennis over een bepaald onderwerp (Van Thiel, 2007). In de wetenschappelijke literatuur is er steeds meer aandacht voor ambtelijk vakmanschap. Een van de belangrijkste grondleggers hiervan is Weber. In zijn werk omschrijft hij de overheidsbureaucratie en de rol van de ambtenaar hierin (Weber, 2009). Volgens Weber beschikte de ideale ambtenaar aan het begin van de twintigste eeuw onder meer over vakbekwaamheid, toewijding, loyaliteit en erkenning van het politiek primaat (Korsten, 2005; Van der Vlugt, 2005). Echter zijn de tijden, en daarmee ook de wetenschappelijke literatuur over de rol van de ambtenaar, veranderd. De literatuur richt zich de laatste jaren steeds meer op de veranderende samenleving en de rol die overheden hierin spelen (Gerrits, 2012; Van Berlo, 2012). In een reflectie op het essay van 't Hart (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0*, komt naar voren dat maatschappelijke resultaten en effecten worden bereikt door interne politiek-bestuurlijke en inhoudelijke expertise, maar in toenemende mate ook door extern zichtbaar, benaderbaar en verknoopt te zijn in relevante netwerken (Wesseling, 't Hart, Van Eemeren, Schamper & Van der Heijden (2015). Van der Steen (2013), Alford & Hughes (2008) en O'Flynn (2007) stellen in het verlengde hiervan dat overheidssturing vanuit publieke waarden steeds meer het principe van publieke dienstverlening wordt.

Onderzoek naar concrete factoren die ambtelijk vakmanschap beïnvloeden en de effecten daarvan is echter beperkt (Vermeeren & Kuipers, 2016). Middels dit onderzoek wordt getracht hierop voort te borduren door bestaande theorie over ambtelijk vakmanschap en overheidssturing te koppelen aan leiderschap bij organisatieveranderingen. Het laatste aspect betreft transformationeel leiderschap, gezien de bewezen effectiviteit van deze leiderschapsstijl bij organisatieveranderingen en de specifieke aandacht voor de medewerker (Bass, 1991). De leidinggevende vormt immers een belangrijke schakel voor medewerkers in het geval van een organisatieverandering (Higgs & Rowland, 2011), waardoor het interessant is te onderzoeken welke rol transformationeel leiderschap vervult met betrekking tot ambtelijk vakmanschap. Zodoende leveren deze componenten een bijdrage aan de bestaande theoretische kennis.

1.3.2. Maatschappelijke relevantie

De bijdrage die een onderzoek levert aan de oplossing van maatschappelijke of beleidsvraagstukken behoort tot de maatschappelijke relevantie (Van Thiel, 2007). De veranderingen binnen het sociaal-maatschappelijk veld hebben gevolgen voor de inrichting van de overheid (hier: gemeente Pijnacker-Nootdorp) en het ambtelijk vakmanschap van ambtenaren ('t Hart, 2014; Berg, 2006). Aandacht voor de omgeving én voor ambtenaren moet ertoe leiden dat de gemeente hiermee voor zichzelf en voor de burger een maatschappelijke meerwaarde creëert (Van Berlo, 2015). Hierbij is de rol van de leidinggevende essentieel als het gaat om de ondersteuning van de ambtenaren (Weaver & Farrell, 1997). De bevindingen van dit onderzoek met betrekking tot ambtelijk vakmanschap en transformationeel leiderschap kunnen een positieve bijdrage leveren aan het leerproces van de gemeente Pijnacker-Nootdorp, waarbij men streeft naar een gemeente die zich aanpast aan veranderingen op effectieve wijze en waarbij ambtenaren de manier van werken afstemmen op de omgeving (Senge, 2014: 5).

1.4. Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Door middel van een literatuurstudie wordt er gezocht naar verscheidene theoretische inzichten omtrent organisatieveranderingen, ambtelijk vakmanschap, en transformationeel leiderschap bij organisatieveranderingen en bij de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap. Daarbij wordt tevens gezocht naar mogelijke verbanden tussen deze concepten. Deze verbanden worden vervolgens in het conceptueel model geschetst.

Voor het vooronderzoek zijn documenten van de gemeente Pijnacker-Nootdorp bestudeerd met betrekking tot de veranderingen in het sociaal domein en verkennende gesprekken gevoerd met enkele ambtenaren die werkzaam zijn binnen het sociaal domein. Voor de empirische analyse zijn semigestructureerde interviews gehouden met uitvoerende ambtenaren en hun leidinggevendenden van wie het werk het sociaal domein betreft.

Zodoende wordt getracht een diepgaand inzicht te verkrijgen in ambtelijk vakmanschap en de transformationele leiderschapsstijl. De verkregen data worden in verband gebracht met veronderstellingen die op basis van de theorie worden opgesteld. Tot slot worden conclusies getrokken op grond van de onderzoeksresultaten en aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en voor de beleidspraktijk.

1.5. Leeswijzer

Tot zover zijn de inleiding en probleemstelling van dit onderzoek geschetst. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uiteengezet, waarin relevante literatuur wordt besproken. Aan de hand hiervan wordt vervolgens het conceptueel model opgesteld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de casus beschreven die in dit onderzoek centraal staat. Aan de hand hiervan wordt vervolgens het conceptueel model opgesteld. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de methodologie die voor dit onderzoek wordt gehanteerd, waarbij de onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken worden beschreven. Tevens wordt hier ingegaan op de respondenten en kwaliteit van het onderzoek. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een operationalisering van de concepten. In hoofdstuk 5 worden voorts de onderzoeksresultaten gepresenteerd, waarna in hoofdstuk 6 een analyse van de resultaten wordt verricht. Op basis van de bevindingen worden in hoofdstuk 7 conclusies getrokken en de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische reflectie op het onderzoek, gevolgd door aanbevelingen voor de praktijk in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader worden de volgende deelvragen beantwoord:

- *Hoe manifesteert de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap zich in de theorie vanuit de perspectieven op overheidssturing?*
- *Welke inzichten biedt de theorie over de rol van een transformationele leiderschapsstijl bij organisatieveranderingen en bij ambtelijk vakmanschap?*

2.1. De ambtenaar

In de inleiding is reeds stilgestaan bij de complexiteit in de omgeving van de overheid. Deze complexiteit stelt tegelijkertijd nieuwe eisen aan het vakmanschap van ambtenaren (Van Berlo, 2015).

Voordat hierop wordt ingegaan, wordt stilgestaan bij de ambtenaar zelf. Wat is een ambtenaar eigenlijk en wat onderscheidt de ambtenaar van andere professionals? Kole en De Ruyter (2007) nemen als uitgangspunt dat een ambtenaar werkzaam is in de publieke sector in een politiek-bestuurlijke omgeving. Binnen de publieke sector is er een grote verscheidenheid aan type ambtenaren. In de literatuur wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen controlerende ambtenaren, beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren (Top, 2014: 7). Deze ambtenaren kunnen daarnaast werkzaam zijn op nationaal, regionaal of lokaal niveau (Ibid.).

Ambtenaren handelen in de context van hun organisatie (Van Berlo, 2015). Deze context is echter niet stabiel, maar aan veranderingen onderhevig. Dit werkt door in het vakmanschap van ambtenaren. Het debat over de veranderende rol van de overheid weerspiegelt zich dus ook in de kijk op de rol van de ambtenaar en het daartoe benodigde vakmanschap. Dit ambtelijk vakmanschap wordt in de volgende paragraaf verder uiteengezet.

2.2. Ambtelijk vakmanschap

Ambtelijk vakmanschap houdt in dat een ambtenaar zijn of haar werk goed, betrokken en gewetensvol uitvoert (Van Berlo, 2015). Daarnaast gaat ambtelijk vakmanschap over het betekenis geven aan publieke waarden en in het dagelijks werk deze publieke waarden omzetten in resultaten die maatschappelijke meerwaarde opleveren (Van Berlo, 2015; 't Hart, 2014). Tenslotte wordt ambtelijk vakmanschap omvat door het om kunnen gaan met situaties waarin publieke waarden met elkaar botsen of met die van de omgeving (Van der Meer, 2011). Waardenoriëntaties van ambtenaren spelen hierbij een belangrijke rol. Dit vakmanschap wordt bepaald door de waardenoriëntaties van ambtenaren. Deze waardenoriëntaties zijn onderhevig geweest aan veranderingen als gevolg van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Er is in het verlengde hiervan de afgelopen jaren veel aandacht voor het opleiden van ambtenaren 'nieuw stijl' (Van Berlo, 2015; Van der Meer, 2011; 't Hart, 2014; Binnenlands Bestuur, 2013). Dat wil zeggen dat van ambtenaren steeds meer wordt verlangd naast de vakinhoudelijke expertise als gevolg van een veranderende omgeving. Deze omgeving wordt omvat door het soort vraagstukken waarmee ambtenaren worden geconfronteerd, de aard van de samenleving en de verbanden waarbinnen ambtenaren hun werk doen (Bressers, Van der Steen & Van Twist, 2015).

2.3. Theoretische perspectieven op de overheid

Het denken over overheidssturing kan worden onderscheiden in vier perspectieven die gelijktijdig aan de orde zijn: Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience (Van der Steen, 2013). Het bewerkstelligen van publieke waarde geschiedt op verschillende manieren en kan volgens Van der Steen (2013: 266) worden onderscheiden in twee variabelen, namelijk de verhouding tussen randvoorwaarden en resultaten en de verhouding tussen de overheid en samenleving.

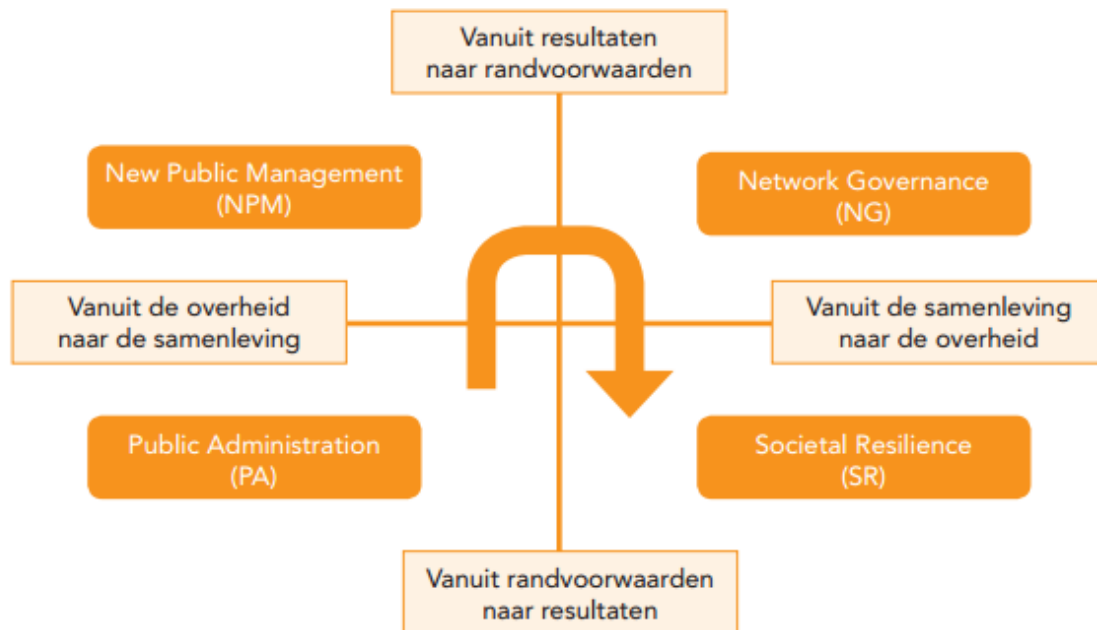
Randvoorwaarden en resultaten

Randvoorwaarden duiden erop dat, in de context van de overheid, het accent ligt op het proces, waarin maatschappelijke doelen worden geformuleerd en gerealiseerd (Van der Steen, 2013). Ook op het vlak van resultaten geldt dat het realiseren van maatschappelijke doelen een essentiële factor is. Echter manifesteren resultaten zich hier in concrete prestaties. De beweging vanuit randvoorwaarden naar resultaten duidt erop dat het eerst van belang is om helder in kaart te krijgen op welke wijze maatschappelijke doelen worden voorgesteld, voordat de doelen kunnen worden omgezet in concrete prestaties en resultaten (Van der Steen, 2013). De beweging die wordt geïnitieerd vanuit de resultaten, is gericht op het bewerkstelligen van de afgesproken prestaties op basis van de gestelde randvoorwaarden (Dunleavy & Hood, 1994). Waar randvoorwaarden vanuit het perspectief van Public Administration (Frederickson, 1997) en Societal Resilience (O'Flynn, 2007; Moore, 1995; Moore, 2003; Alford & Hughes, 2008) principieel zijn voor overheidssturing, zijn juist resultaten fundamenteel vanuit het perspectief van New Public Management (Hood, 1995) en New Public Governance (Osborne, 2006).

Overheid en samenleving

Een tweede onderscheid is dat tussen de overheid en de samenleving (Van der Steen, 2013). De perspectieven op overheidssturing behoren tot een van beide. Indien de nadruk op de overheid ligt, is de overheid de hoofdrolspeler als het gaat om de vorming en implementatie van beleid. Een top-downsturing is hier van toepassing. De nadruk op de samenleving duidt erop dat beleid niet top-down, maar juist bottom-up vanuit de samenleving - het maatschappelijk veld - wordt vormgegeven (Alford, 2002). Hierbij vindt coproductie plaats om publieke waarde te bewerkstelligen (Moore, 1995). De nadruk op de overheid vinden we in de perspectieven op overheidssturing terug bij Public Administration en New Public Management (Hood, 1995), terwijl bij de perspectieven New Public Governance (Alford, 2002) en Societal Resilience (Smith, 2004) het de samenleving is die produceert. In het geval van New Public Governance uit dit zich in het meedoen met de overheid, terwijl vanuit Societal Resilience (groepen in) de samenleving eigen doelen formuleert en eigen initiatief neemt op basis van maatschappelijk gedeelde belangen. In figuur 1 worden deze theoretische perspectieven en verhoudingen geïllustreerd.

Figuur 1. Perspectieven op overheidssturing (naar Van der Steen, 2013)



2.4. Gelaagdheid van perspectieven

Het betekent echter niet dat de vier perspectieven strikt gescheiden zijn van elkaar (Bressers et al., 2015; Van der Steen, 2015). Van der Steen (2015) stelt dat de perspectieven elkaar opvolgen, maar ook tegelijkertijd aan de orde zijn. Dit wordt gezien als sedimentatie ofwel gelaagdheid. Rechtmatigheid (PA) en prestatie (NPM) vormen volgens hem de basis waarover andere lagen (NPG en Societal Resilience) komen te liggen. Dat wil dus zeggen dat een overheidsorganisatie niet door één specifiek perspectief wordt gekenmerkt, maar een mengvorm is van verschillende elementen uit deze perspectieven. Ambtenaren moeten het vermogen hebben om te kunnen bepalen wat de verschillen zijn tussen de vier perspectieven, welke aanpak in welke situatie wenselijk is en bij welk perspectief het zwaartepunt moet komen te liggen. Dit is van belang voor het ambtelijk vakmanschap in de zin van het kunnen of leren combineren van de vier genoemde perspectieven, afhankelijk van de maatschappelijke vraagstukken en de politieke wil:

Wel het netwerk benutten, maar ook de juridische basis op orde hebben. Maatschappelijke meerwaarde centraal stellen bij het omgaan met actieve burgers, maar ook zorgen voor deugdelijke verantwoording in het parlement. Ruimte maken voor verschil in institutionele kaders, maar wel uitlegbaar en geborgd op een manier die past. Maatschappelijke dynamiek ondersteunen, waar mogelijk en wenselijk. Verantwoording afleggen over de rol van de overheid in wat burgers zelf aan initiatieven ondernemen, maar dan wel op een manier die ook in die praktijk van maatschappelijke zelforganisatie past. Of zelf het initiatief nemen en de lijnen uitzetten, maar dan wel op een manier die oog heeft op wat anderen willen en hoe de buitenwereld gaat reageren. Het ambtelijk vakmanschap 'van 2015 en verder' is gelaagd (Van der Steen, 2015: 272).

Zodoende wordt in dit onderzoek voor ambtelijk vakmanschap de definitie van Bressers et al. (2015: 84) gehanteerd, namelijk: *de wijze waarop de ambtenaar de verschillende profielen (Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal*

Resilience) productief kan combineren voor burgers, kan omgaan met spanningen tussen deze profielen en deze spanningen weet te expliciteren (Bressers et al., 2015: 84).

In het vervolg van deze paragraaf worden de vier perspectieven uiteengezet. Deze worden ter verheldering afzonderlijk belicht, maar bestaan naast elkaar. Hierbij wordt tevens ingegaan op welke wijze het vakmanschap van ambtenaren zich heeft ontwikkeld tot het huidige tijdsgewricht.

2.4.1. Public Administration

In de periode van de jaren '20, waarin *Public Administration* centraal stond als leidend stramien voor organisaties, was het model van de Weberiaanse bureaucratie bepalend voor de rol van de ambtenaar (Weber, 1947). Het vakmanschap van de ambtenaar werd met name gekenmerkt door loyaliteit, zorgvuldigheid en onafhankelijkheid (Bressers et al., 2015: 77).

De bureaucratie, zoals Weber deze omschrijft, kan worden gezien als de uitwerking van het legaal rationeel gezag. Volgens Weber legitimeert de bureaucratie het bestuur van de overheid. Binnen dat Weberiaanse gedachtegoed komen de rechtstatelijke beginselen, waaronder algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het verbod op vooringenomenheid, zorgvuldigheid van bejegening en verbod op willekeur tot uitdrukking.

In het theoretisch construct van Weber kan zodoende worden gesproken van het bureaucratisch model als ideaaltype, waarin het ambtelijk apparaat feitelijk het woord van de politiek tot uitwerking brengt. Er is hier sprake van het politiek primaat (Nieuwenkamp, 2001; Van der Vlugt, 2005). Volgens het bureaucratiemodel van Weber kenmerkt de organisatiestructuur zich door strikte hiërarchische lijnen met strakke procedures en regels die ervoor moeten zorgen dat de ambtelijke organisatie uitvoert wat het politiek bestuur opdraagt. Discipline, controle en formele regels zijn hierbij bindend voor de gehele organisatie, zowel voor superieuren als ondergeschikten. De leiding van de bureaucratie komt in het model van Weber van buitenaf. Het vormt een niet-bureaucratisch onderdeel van de organisatie. De organisatieleiding staat daarbij op een voetstuk door externe legitimatie. Ambtenaren streven in dit model geen eigen doelstellingen na en zijn volstrekt loyaal aan hun politieke bewindspersonen (Top, 2014).

In een traditionele bureaucratische organisatie worden maatschappelijke vraagstukken en de oplossingen hiervan bekeken vanuit wetenschappelijke en technische rationaliteit. Dat wil zeggen dat organisaties als het ware uitgaan van blauwdrukbenaderingen om inzicht te krijgen in een bepaald vraagstuk en oplossingen voor dat vraagstuk tot stand te brengen (Nieuwenkamp, 2001; Bressers et al., 2015).

Zodoende kan *Public Administration* volgens Osborne (2006: 378) als volgt worden gedefinieerd:

- De dominantie van de rechtsstaat;
- Een focus op regels, procedures en richtlijnen;
- Een centrale rol voor de bureaucratie in de beleidsvorming en beleidsimplementatie;
- Scheiding van politiek en ambtenarij;
- Toewijding aan incrementeel budgetteren en;
- De hegemonie van de professional in het dienstverleningssysteem.

Wat dit bureaucratische uitgangspunt betekende voor het vakmanschap van de ambtenaar wordt in de volgende paragraaf belicht.

2.4.2. Ambtelijk vakmanschap in de Weberiaanse bureaucratie: nabijheidzoekende beampte

Oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken werden in bureaucratische organisaties op rationele wijze gevormd. Als gevolg hiervan treedt een verschuiving op in het gewenste profiel van de ambtenaar: minder generalistisch en algemeen juridisch gevormd en meer vakinhoudelijk specialistisch, waarbij economische, technische en beleidswetenschappelijke kennis gewenst wordt. Deze aspecten maakten in belangrijke mate deel uit van het ambtelijk vakmanschap.

Ambtenaren konden op grond van hun competentie een grote mate van autonomie binnen een gedefinieerde functie (competentie) bezitten. De hiërarchie zorgde ervoor dat willekeurig ingrijpen van bovenaf los van de regels kon worden voorkomen (Van der Meer et al., 2011). Het ambtelijk vakmanschap van de Weberiaanse ambtenaar werd verder gekenmerkt door het loyaal uitvoeren van opdrachten die gevraagd werden. Daarbij is hij neutraal, zorgvuldig en waarde vrij in de afwegingen die moeten worden gemaakt. De blik van de ambtenaar is daarnaast naar binnen gericht. De ambtenaar is hiërarchisch ondergeschikt en voert werkzaamheden uit binnen het kader van de geldende regels en procedures. Deskundigheid in een specifieke, afgebakende taak, zorgvuldigheid, onpartijdigheid en integriteit vormen tot slot de essentiële elementen van het vakmanschap van de ambtenaar (Bressers et al., 2015; Fry, 2013, Weber: 2009).

Aan de hand van de beschrijving van de Weberiaanse ambtenaar kunnen de volgende kenmerken in kaart worden gebracht (Steijn, 2009):

Tabel 1. De Weberiaanse ambtenaar

De Weberiaanse ambtenaar	
De loyale ambtenaar	Volger: loyaal zijn aan superieur
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang
De zakelijke ambtenaar	Afstandelijk, naar binnen gericht
De bureaucratische ambtenaar	Hiërarchische relatie, op regels gericht
De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt
De deskundige ambtenaar	Specialist: deskundig op één gebied

2.4.3. Kritiek op Public Administration

De maatschappelijke onrust van eind jaren '60 en de opkomende economische crisis van eind jaren '70 hebben geleid tot een andere trend in het openbaar bestuur. In de jaren tachtig uitte deze onrust zich in kritiek op het klassieke Weberiaanse perspectief (Bressers et al., 2015). De bureaucratische organisatiestructuur en het klassieke ambtelijk vakmanschap voldeden niet meer (Geut & Stolk, 2011; Ter Bogt, 2006). Het perspectief van Public Administration vertoonde geringe klantvriendelijkheid en verspilling van de bureaucratische apparaten (Bressers et al., 2015: 79). Bovendien was er sprake van interne verkokering van de ambtelijke organisatie ('t Hart, 2014). Het systeem moest dus worden opgebroken, responsiever, slagvaardiger en beter controleerbaar worden. Burgerschap hield vanuit het

perspectief van Public Administration louter kiezerschap en loyaliteit in (Ibid.). Een burger is hier, zoals Bressers et al. (2015: 80) stellen, een onderdaan van de overheid die bescherming verdient via recht en regels. Dit zorgde voor een enorme kloof tussen de overheid en de burger ('t Hart, 2014).

De op ratio en wetenschap gebaseerde benadering heeft de hoge verwachtingen, die in haar gesteld werden, in de praktijk niet waargemaakt (Van der Meer et al., 2011). Een van de belangrijkste oorzaken hiervan is de weerbarstigheid van maatschappelijke problemen. De maakbaarheid van de samenleving, onder het mom van de Weberiaanse bureaucratie, is een illusie gebleken (Ibid.). Verandering was dus genoodzaakt.

2.4.4. New Public Management

De kritiek op Public Administration gaf aanleiding tot een nieuw tijdperk, namelijk dat van New Public Management (hierna: NPM; Osborne, 2006). De opkomst van NPM is een van de meest ingrijpende trends geweest in het openbaar bestuur. Deze trend gaat volgens Hood (1991) gepaard met vier andere bestuurlijke trends, namelijk:

- Pogingen om de groei van de overheid in te perken in termen van uitgaven en de grootte van het personeelsbestand;
- De beweging richting privatisering en quasi-privatisering, en de grotere afstand tot de kerninstituties van de overheid, waarbij er een vernieuwde nadruk komen te liggen op subsidiariteit in dienstverlening;
- De ontwikkeling van automatisering, voornamelijk in informatietechnologie, productie en distributie van publieke goederen en diensten;
- De ontwikkeling van een meer internationale agenda, waarbij de focus steeds meer is komen te liggen op algemene kwesties omtrent publiek management, beleidsontwerp, manieren van besluitvorming en intergouvernementele samenwerking bovenop de oudere traditie van landen. Het laatste punt betreft specialisme binnen de eigen bestuurlijke kaders.

New Public Management houdt zodoende het volgende in:

'New public management of NPM is het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijke en) bedrijfsmatig werken. Hierbij ligt de nadruk op resultaatgerichtheid, prestatiemeting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement), en een alternatieve inrichting door het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties middels privatisering en het bevorderen van concurrentie en marktwerking' (Korsten, 2011: 3).

De speerpunten en denkbelden van NPM bevatten elementen van de private sector. Hierdoor kan volgens Korsten (2011) ook wel gesproken worden van de bedrijfsmatige overheid. Dit houdt in dat er binnen de overheid meer sprake is van publiek ondernemerschap, meer resultaatgerichtheid en uitbesteding aan de markt. In de periode van na 1980 ontstaat de actieve en producerende overheid. NPM komt in het land tot uitdrukking door onder andere het ontstaan van staatsbedrijven, woningbouw en zorginstellingen en het ambtelijk apparaat breidt zich uit richting uitvoerend personeel (Van der Meer et al., 2011). De private sector werd zodoende het voorbeeld voor de overheid in deze periode, maar vormde tegelijkertijd

nieuwe uitdagingen voor de traditionele cultuur en identiteit van publieke dienstverleners (Berg, 2006).

2.4.5. Ambtelijk vakmanschap volgens New Public Management: de betrokken manager

Een verandering binnen het openbaar bestuur werkt door in de rol van de overheid en haar personeel. Uit verscheidene studies blijkt immers dat de ambtenaar die volgens het stramien van het NPM werkzaam zijn andere kenmerken hebben dan ambtenaren die in een traditionele en bureaucratische context werken (Berg, 2006; Bressers et al., 2011; Korsten, 2011; Osborne & Gaebler, 1993; Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2004).

Om als overheid in te kunnen spelen op al deze ontwikkelingen, erop te reageren en de mogelijkheden in te zetten om taken effectiever en efficiënter uit te voeren, zal ook de interne organisatie moeten veranderen (Van Berlo, 2010). De eerder aangehaalde kritiek op de traditionele bureaucratie binnen de overheid leidde tot een zogenoemde reparatieperiode van het overheidssysteem ('t Hart, 2014). Rond de jaren '60, de periode waarin de "reparatie" gestalte kreeg, stond de ambtelijke organisatie van de overheid voor nieuwe uitdagingen.

Een eerste belangrijk aspect van ambtelijk vakmanschap dat toebehoort aan NPM is de ontwikkeling van managementvaardigheden en –houdingen. NPM houdt, zoals eerder genoemd, in dat werkwijzen uit de private sector toegepast werden in de publieke sector. Het ambtelijk vakmanschap hierop afstemmen en afstand nemen van de door ratio bepaalde blauwdrukken was zodoende een vereiste voor efficiëntie (Windrum & Koch, 2008). Van der Meer et al. (2011) spreken hier ook wel van het ambtelijk managerialisme, waarbij de ambtenaar zich beroept op managementautonomie en dit ook in gang weet te krijgen. In lijn met NPM luidt de uitspraak 'let managers manage' (Ibid.). De nadruk op output, prestaties en private managementmethoden vormen de eerste fase van NPM (Van der Meer et al., 2011).

In het verlengde hiervan lag voor het ambtelijk vakmanschap verder de uitdaging om de blik verder te laten reiken dan de eigen organisatie. Van het laatste was in de traditionele bureaucratie sprake ('t Hart, 2014). Voor ambtenaren werd het dus essentieel de blik naar buiten te richten. Dit werd onder andere het geval wegens een verschuiving van de houding van de maatschappij richting burgers die steeds meer controle en invloed uit willen oefenen op de politiek en het beleid. Het louter dienen van het politiek primaat volstond hierdoor niet meer. De ambtenaar moest zich tevens richten op de burger door middel van communicatie. Het doel hiervan was het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor de vorming en implementatie van beleid, en voor het handelen van de overheid en ambtenaren in het algemeen. Dit vormde een uitdaging voor het ambtelijk vakmanschap, gezien de invloed die de veranderingen hadden op de waardenoriëntaties, rollen, competenties en houdingen van ambtenaren. Dit aspect werd vooral benadrukt toen er niet alleen eenzijdig gecommuniceerd moest worden naar de burgers, maar de burgers ook actief betrokken en geraadpleegd moesten worden door ambtenaren. Burgers werden hier gezien als klanten van de overheid die recht hebben op goede dienstverlening (Korsten, 2011; Bressers et al., 2015). Extern gerichte dienstverlening wordt door Van der Meer et al. (2011: 10) gezien als tweede fase van NPM. Dit vroeg om een omslag in het ambtelijk vakmanschap, waarbij een verschuiving van een top-down-cultuur naar responsiviteit en interactie in het licht van klantgerichtheid en resultaatgerichtheid genoodzaakt was.

Deze responsiviteit en interactie richtten zich echter niet alleen op de maatschappij in eigen land. Kennis hebben over, het inspelen op en het beïnvloeden van internationale

beleidsinstituties en beleidsarena's maakten steeds meer deel uit van het ambtelijk vakmanschap (Korsten, 2011; Osborne & Gaebler, 1993). Dit aspect is met name van belang in het licht van multi-level governance ('t Hart, 2014), waarbij sprake is van interactie tussen verschillende bestuurslagen om bepaald beleid tot stand te brengen of maatschappelijke vraagstukken op te lossen (Gerrits, 2012), maar hierbij is het ook de uitdaging voor de ambtenaar om op zoek te gaan naar mogelijkheden tot concurrentiebevordering en innovatie (Korsten, 2011).

Ondanks dat de blik naar buiten richten van belang was, moest interne samenhang binnen de organisatie desalniettemin worden gewaarborgd. De traditionele nadruk op vakinhoudelijke expertise leidde door een uitgebreider takenpakket immers tot verkokering binnen organisaties. Hierbij was het voor publieke organisaties essentieel om eenheid in beleid te waarborgen ('t Hart, 2014).

Met de ontwikkeling van NPM is er met betrekking tot het ambtelijk vakmanschap de nadruk komen te liggen op doelmatig en resultaatgericht werken, innovatie, een pro-actieve houding, ondernemerschap en klantgerichtheid (Noordegraaf, Ringeling & Zwetsloot, 1995). In verscheidene studies worden ambtenaren die onder de "doctrine" van het NPM werken (Hood, 1995), aangeduid als *public entrepreneurs* (Schneider, Teske & Mintrom, 1995; Hood, 1995; Lapsley, 2008). Public entrepreneurs worden gezien als ambtenaren die ondernemerschap vertonen ten dienste van de publieke zaak (Bressers et al., 2015: 80). Zij nemen het initiatief om het Weberiaanse perspectief op publieke overheidsorganisaties - dit wordt gekenmerkt door stijf, log en bureaucratisch waarbij geen ruimte is voor nieuwe ideeën - open te breken (Windrom & Koch, 2008). Regels moeten hierbij de realisatie van ambities niet belemmeren (Bressers et al., 2015; Van der Meer et al., 2011). Dit aspect manifesteert zich met name in prestatiegerichtheid, een kenmerkend element van NPM (Ibid.). NPM heeft zodoende het zoekproces naar ambtelijke 'heroes' gestimuleerd (Korsten, 2011). In tabel 2 wordt de typering van het ambtelijk vakmanschap volgens NPM schematisch weergegeven.

Tabel 2. De betrokken manager

De betrokken manager	
De ambtenaar als manager	- Op afstand van regels - Invloed van private managementmethoden
De ondernemende ambtenaar	- Public entrepreneur - Ondernemend ten dienste van de publieke zaak
De klantgerichte ambtenaar	- Dienstverlenend - Naar buiten gericht
De resultaatgerichte ambtenaar	- Op prestaties gericht

2.4.6. Kritiek op New Public Management

Ondanks dat de hervormingen van overheidsdiensten die NPM met zich heeft meegebracht, hebben geleid tot een overheid die meer efficiënt, klant- en resultaatgericht is, is deze trend ook onderhevig geweest aan kritiek.

Aanvankelijk was het beeld over NPM dat hiërarchische organisatiestructuren vervangen werden door kleinere en meer flexibele organisaties die prestatiegericht werken. De hoge verwachtingen van NPM hielden niet voor iedereen lang stand. Een van de kritiekpunten was de gebrekkige prestatimanagementsystemen. Niet alle prestatie-indicatoren werden gemeten

en de indicatoren die wel werden gemeten, waren moeilijk vast te leggen voor de publieke sector (Van Thiel & Leeuw, 2002). Hier wordt de eigenheid van de publieke sector benadrukt. Overheidsorganisaties maken gebruik van publieke middelen en beschikken over het vermogen om beslissingen te maken die invloed hebben op de burger. Dit betekent ook dat de overheid vervolgens publieke verantwoording over deze beslissingen dient af te leggen. Overheidsorganisaties functioneren dus in een specifieke en complexe omgeving die gestuurd is door de politiek en mediacontrole. Dit werkte vervolgens door in de aansturing van ambtenaren (Steen, 2012).

Onder NPM werd de burger gezien als klant van de overheid. Echter zijn hier volgens critici ook kanttekeningen aan toe te kennen. Dit beeld over de burger als klant was immers ‘slechts een enge interpretatie van de burger en diens bijbehorende rechten en plichten’ (Steen, 2012: 38).

Voorts kregen overheidsorganisaties steeds meer te maken met gecompliceerde problematiek in de maatschappij, ook wel “wicked problems” genoemd (Bressers et al., 2015: 79). NPM-praktijken werden ongeschikt om zulke complexe problemen adequaat aan te pakken (Head & Alford, 2015: 719). De nadruk lag daarnaast te veel op het management- en prestatieaspect van NPM wat leidde tot fragmentatie binnen organisaties, waardoor er geen eenheid tot stand kon komen om de zogenoemde “wicked problems” op te lossen. Deze fragmentatie manifesteerde zich met name in de verschillende subculturen binnen een organisatie, tegenstrijdige beleidsprioriteiten en belangen in de interne organisatie, maar ook tussen organisaties onderling (Head et al., 2015: 720). NPM bracht zodoende ook institutionele en beleidsmatige complexiteit (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006). Samenwerking werd steeds meer een voorwaarde voor de sturing van de ambtelijke organisatie en om verwevenheid met andere bestuurslagen te bewerkstelligen. Dit duidt op de overgang van *New Public Management* naar *New Public Governance* (Pollitt & Bouckaert, 2011; Osborne, 2010).

2.4.7. New Public Governance

De noodzaak tot samenwerking resulteerde in de ontwikkeling van het bestuurlijke perspectief van de ‘network governance-benadering’ (Bressers et al., 2015: 79). Politieke systemen veranderen langzamerhand van hiërarchisch georganiseerde, unitaire overheidssystemen die gebaseerd zijn op de rechtstaat in meer horizontaal georganiseerde en relatief gefragmenteerde systemen. Deze systemen realiseren sturing door middel van (zelfsturende) netwerken (Sørensen, 2002). Sørensen (2002) noemt een aantal oorzaken voor deze ontwikkeling, te weten het toegenomen belang van internationale politieke instituties, nieuwe administratieve technieken die institutionele zelfsturing binnen systemen benadrukken, en meer intensieve samenwerking tussen overheidsorganisaties en private factoren, hetzij marktactoren of actoren binnen de *civil society*, zoals burgerinitiatieven. Daarnaast worden steeds meer taken uitbesteed en organisaties “op afstand geplaatst”. Castells (2004) noemt naast deze oorzaken ook veranderingen in de maatschappij de drijfveren voor network governance, namelijk individualisering, horizontalisering en ontwikkelingen op het vlak van ICT.

De complexiteit aan organisaties en organisatievormen neemt alleen maar verder toe (Van Berlo, 2015). De opkomst van deze *network governance* leidt zodoende tot de ontwikkeling van een systeem van gedeelde soevereiniteit dat bestaat uit meerdere bestuurslagen, ofwel *governance levels* (Gerrits, 2012). Dit wordt in de literatuur omvat door de

netwerksamenleving (Koppenjan & Klijn, 2004; Van Berlo, 2015). Hieraan gekoppeld is de ontwikkeling van New Public Governance als bestuursvorm in het verlengde van New Public Management (Osborne, 2010).

New Public Governance (NPG) impliceert een *plurale* staat, waarin verschillende - onderling afhankelijke - actoren bijdragen aan publieke dienstverlening en een *pluralistische* staat, waarin meerdere processen het beleidssysteem sturen (Osborne, 2006: 384; Koppenjan & Klijn, 2004). Als gevolg van deze twee vormen van pluraliteit ligt de focus van NPG op interorganisationale samenwerkingen en het sturen van processen. Bovendien benadrukt NPG de effectiviteit van diensten en *outcomes*. Bij NPM lag de nadruk juist op de interne organisatie en *output*. Verder legt NPG het accent op het ontwerp en de evaluatie van langdurige interorganisationale relaties, waarbij vertrouwen, relationeel kapitaal en relationele contracten de kern van governance-mechanismen vormen. Hoe deze trend zich ontwikkelt binnen de netwerksamenleving wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

2.4.7.1. Netwerksamenleving

Reorganisaties in het openbaar bestuur zijn bijna vanzelfsprekend geworden. Hervormingen lijken een integraal onderdeel te zijn van het functioneren van de overheid (Van der Meer et al., 2011). Als gevolg van deze veranderingen geldt voor de overheid dat zij steeds meer verwickeld raken in netwerken van interdependentie (Sørensen, 2002; Koppenjan et al., 2004).

Publieke sectororganisaties in de huidige netwerksamenleving worden, zoals eerder genoemd, steeds vaker geconfronteerd met tegenstrijdigheden over de manier waarop problemen moeten worden opgelost. Het oplossen van problemen vindt plaats in complexe netwerken, waarin actoren zich vaak strategisch opstellen en zich laten leiden door hun percepties over een bepaalde kwestie. De consequentie hiervan is dat de oplossing van problematiek gedomineerd wordt door substantieve, strategische en institutionele onzekerheden (Koppenjan et al., 2004). Echter is er sprake van afhankelijkheid van andere actoren met betrekking tot bronnen en middelen in het bereiken van organisatiedoelstellingen, wat de noodzaak tot collaboreren verder benadrukt (Ibid.).

Overheden zijn de afgelopen jaren steeds meer onderling gaan samenwerken, waardoor een netwerk aan samenwerkingsverbanden en organisaties is ontstaan (Koppenjan et al., 2004). Deze ontwikkeling leidt tot een verandering in de organisatiestructuur (Hartley, 2005; 't Hart, 2014). In tegenstelling tot de scheiding tussen de bestuurslagen (hier: gemeenten, provincies en het Rijk) is er nu sprake van verschillende betrokken actoren die zich in een netwerk bevinden en bovendien omringd zijn door een omgeving die wordt gekenmerkt door dynamiek, complexiteit en diversiteit (Kooiman, 1993). In het verlengde van Sørensen (2002) wordt volgens Van Berlo (2015: 13-14) de ontwikkeling van de netwerksamenleving verder versterkt door een aantal factoren, te weten:

- Het aantal verbindingen tussen organisaties neemt toe en wordt op individueel niveau onderhouden;
- Het middelpunt van de samenwerking ligt niet bij een organisatie, maar in netwerken tussen organisaties;
- Steeds vaker zijn burgers of maatschappelijke partijen onderdeel van netwerken die werken aan een publieke taak.

Het ontstaan van verscheidene netwerken en de daarmee gepaard gaande onderlinge afhankelijkheid resulteert in een overheid die steeds minder invloed uit kan oefenen op basis van gezag (Van der Meer, 2001; Van Berlo, 2015). De overheid staat niet meer buiten de maatschappij, maar wordt thans gezien als netwerkorganisatie die wordt omvat door een web van verbindingen en knooppunten waar co-creatie van de publieke zaak plaatsvindt in collaboratie met de maatschappij (Van Berlo, 2015). Een andere manier van organiseren en een andere manier van werken door de overheid vloeit voort uit deze (maatschappelijke) ontwikkelingen. Immers, goed bestuur, ofwel *good governance*, ofwel *new public governance* duidt op voortdurende aanpassing van de institutionele vormgeving en de werking van de overheidsorganisatie (en in het verlengde daarvan die van de ambtelijke organisatie) aan de zich veranderende samenleving en de daaruit voortvloeiende uitdagingen. Dit hervormingsperspectief kan beschouwd worden als een essentiële voorwaarde om de kwaliteit van bestuur te kunnen bewaken en verbeteren. Vandaar ook dat reorganisaties en hervormingen tot de kernactiviteiten van het openbaar bestuur behoren (Van der Meer, 2011).

Deze ontwikkelingen leiden tot andere verhoudingen tussen ambtenaren en hun organisatie (zie paragraaf 3.3.6.), maar ook tussen de burger en de overheid. Burgers zijn immers steeds zelfbewuster geworden, stellen steeds meer eisen aan de overheid en nemen geen genoegen met een nee als antwoord. Burgers moeten vooralsnog erop kunnen rekenen dat ze waarachtig (in formele en materiële zin) gehoord worden door de overheid en dat de overheid kwalitatieve dienstverlening waarborgt (Van der Meer, 2011). Zij worden hier gezien als partners van de overheid in een netwerk van belanghebbende en betrokken partijen (Bressers et al., 2015: 80). Zodoende ontstaat co-productie. Co-productie houdt in dat overheidsactiviteiten intensiever verbonden worden met het werk en ideeën van burgers, waarbij burgers meer betrokken kunnen zijn bij en invloed uit kunnen oefenen op het beleid (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013; Brandsen & Pestoff, 2006). Middels co-productie krijgen burgers tevens een stem in het publieke dienstverleningsproces (Brandsen et al., 2006). Zodoende is de relatie tussen de overheid en burgers niet meer top-down, maar treedt er een verschuiving op naar een horizontale relatie (Brandsen et al., 2006). Burgers zijn zodoende geen passieve gebruikers van publieke diensten, maar spelen steeds actiever een rol in de totstandkoming van publieke dienstverlening (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014).

2.4.8. Ambtelijk vakmanschap volgens New Public Governance: de zakelijke netwerker

De (maatschappelijke) ontwikkelingen in het licht van de netwerksamenleving, de veranderende positie van de overheid én de veranderende verhouding tussen de overheid en de maatschappij laten het ambtelijk vakmanschap niet onverlet (Needham & Mangan, 2014). Een andere omgeving betekent ook een andere rol voor ambtenaren (Van der Steen, 2015). Klassieke Weberiaanse waarden als deskundigheid, loyaliteit en integriteit, en managementvaardigheden uit het NPM zijn nog steeds essentieel voor ambtenaren (Bressers et al., 2015). De overheid moet echter flexibel anticiperen op veranderingen in de dynamische maatschappij. Dit vraagt om “vernieuwing” van het ambtelijk vakmanschap (Needham & Mangan). In een NPG-structuur, waarin sprake is van een groei van het aantal samenwerkingsverbanden tussen de overheid en andere organisaties, betekent het voor de ambtenaar dat deze een netwerker is die partijen verbindt (Bressers et al., 2015). Hierbij komt kijken dat competenties als samenwerken met actoren buiten de eigen organisatie, onderhandelen, communiceren en integraal denken nodig zijn om effectief te kunnen functioneren in de netwerksamenleving (Osborne, 2006; Top, 2014) en draagvlak te creëren onder betrokken partijen (Bressers et al., 2015).

Dit brengt echter wel uitdagingen met zich mee. Dat de overheid verweekeld raakt in netwerkverbindingen versterkt volgens Bernier en Hafsy (2007) de complexiteit van het werk van ambtenaren. Deze ontwikkeling vraagt om een nieuwe manier van werken, waarbij ambtenaren tevens bedacht moeten zijn op de verschillende percepties en belangen van andere actoren met wie samen wordt gewerkt. De ambtenaar draagt hierdoor een grotere verantwoordelijkheid met zich mee. Zodoende stelt Van Berlo (2012) dat de uitvoering van publieke taken steeds meer komt te liggen bij de ambtenaar die actief participeert in netwerken en samenwerkingsverbanden met andere partijen. Tabel 3 illustreert het ambtelijk vakmanschap volgens New Public Governance.

Echter ontstaat ook steeds vaker het initiatief vanuit de maatschappij (Voorberg et al., 2007). Hierbij wordt in de volgende paragraaf stilgestaan.

Tabel 3. De zakelijke netwerker

De zakelijke netwerker	
De netwerkende ambtenaar	- Deelnemen in netwerken - Spin in het web van partijen
De onderhandelende ambtenaar	- Samenwerken - Communiceren - Verbinden

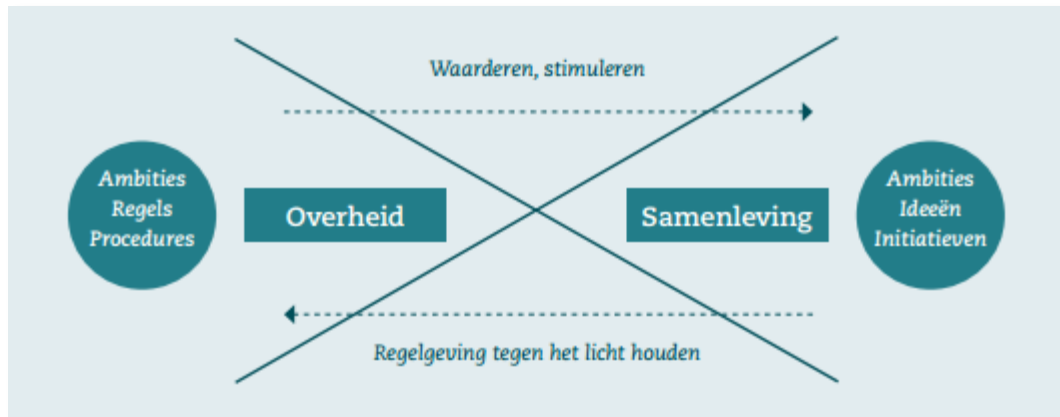
2.4.9. Societal resilience: de participerende overheid

In paragraaf 3.3.5. is de rol van burgers onder het mom van co-productie en participatie in netwerken reeds naar de voorgrond geschoven. Waar de overheid in de government- en governance-benadering (respectievelijk NPM en NPG) de hoofdrolspeler is, is het nu steeds vaker de burger die het initiatief neemt (Bressers et al., 2015; Voorberg et al., 2014). In de literatuur wordt daarom ook wel gesproken van een nieuwe ontwikkeling, namelijk *societal resilience*, waarbij de samenleving zelf het heft in eigen handen neemt om publieke waardencreatie te bewerkstelligen en de maatschappelijke kracht wordt benadrukt (Van der Steen et al., 2013). De burgers zijn hier ‘citoyens’ die in de eerste plaats zelfstandig en zelfredzaam willen zijn, waarbij hun belangen de maatschappelijke waarde die burgers en bedrijven realiseren, weerspiegelen. De overheid biedt hier ondersteuning bij maatschappelijke initiatieven van burgers en bedrijven (Bressers et al., 2015). Publieke waarden zijn hierbij leidend in de overheidssturing (Moore, 1995).

In het perspectief van *societal resilience* heeft de overheid een participerende rol (Van der Steen et al., 2013). De overheid komt daarbij in aanraking met de maatschappelijke dynamiek waar de overheid mee samenwerkt of het geheel aan over wordt gelaten (Alford & Hughes, 2008). Vanuit de maatschappij ontstaan tevens eigen initiatieven die dikwijls het terrein van de overheid raken. Zo is de verhouding tussen overheid en samenleving dus sterk in beweging (Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, Van Gerwen & Kruitwagen, 2014). Afhankelijk van de waarde die burgers willen creëren, bepaalt de overheid of ze terughoudend blijft of ingrijpt, hoewel de overheid bij burgerinitiatieven zelden een formele positie heeft naast die van strikte handhaving (Ibid.). Hierover moet dus steeds een (politieke) afweging worden gemaakt. Dit laatste vormt de schaduwzijde van co-productie. Immers, publieke waardencreatie door burgers vindt plaats op de manier die zij willen en vanuit de doelen die zij voor ogen hebben. Dit kan soms in strijd zijn met overheidsdoelstellingen. Daarnaast kan het voorkomen dat de

waarden die burgers willen produceren ten koste gaan van anderen. Het is dan de vraag voor de overheid hoe zij zich tot dergelijke initiatieven moet verhouden (Ibid.). In figuur 2 is dit spanningsveld weergegeven.

Figuur 2. Spanningsveld overheid en samenleving (Van der Steen et al., 2014)



Echter verhoudt de overheid zich ook tot de steeds actiever wordende burger. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de overheid die steeds meer inzet op een participatiesamenleving (Sterk & Specht, 2013). In een participatiesamenleving wordt van burgers, ofwel de *civil society*, verwacht dat zij uitvoerende taken van de overheid steeds meer zelf oppakken (Van der Steen et al., 2014). De overheid doet hiermee een beroep op de zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en weerbaarheid van de burger en zijn eigen sociale omgeving en netwerk. Dit beroep op de zelfredzaamheid van burgers gaat vaak gepaard met overheidsbezuinigingen en heeft betrekking op zorg en sociale zekerheid. Vanaf 2015 zijn gemeenten in Nederland immers verantwoordelijk voor de voorzieningen van het sociaal domein als gevolg van decentralisaties van het Rijk naar gemeenten (Hakvoort et al., 2013). Participatie op lokaal niveau zal hierdoor een belangrijke rol vervullen (Van der Steen et al., 2014). De taken worden vanuit het Rijk gedecentraliseerd vanuit de veronderstelling dat op lokaal niveau een betere schakel kan worden gevormd tussen de gemeenschap en de lokale overheid. Zo is samenwerking met andere partijen inmiddels niet meer een uitzondering (Bovaird, 2007; Van der Steen et al., 2014: 5). Het publieke domein wordt omvat door verscheidene partijen die met elkaar interacteren rondom publieke waarden en samenwerken om deze te realiseren (Ling, 2002). De overheid heeft hier, zoals eerder genoemd, geen centrale positie meer of deelt deze met anderen in het publieke domein (Ibid.). Dit heeft gevolgen voor het werk van de overheid en haar ambtenaren (Van der Steen et al., 2014; Bressers et al., 2015).

2.4.10. Ambtelijk vakmanschap in het licht van Societal Resilience

De gemeenschap stelt haar eigen doelen en kaders volgens haar eigen processen, waarbij publieke waarden leidend zijn. De taak van de overheid is zich hiertoe te verhouden en het liefst zo productief mogelijk (Van der Steen et al., 2014). Althans, dat is de eis vanuit de maatschappij ('t Hart, 2014). Stoker (2006) spreekt hier ook wel van Public Value Management, waarbij overheidssturing vanuit waarden plaatsvindt. Ambtelijke kwaliteit komt hier naar voren in termen van het zich productief verhouden tot initiatieven van buiten en dus een bredere blik te werven op de maatschappij (Alford & Hughes, 2008). Communicatie met de gemeenschap is hierbij essentieel, maar ook het vertonen van een legitieme houding tegenover een initiatief. Dit kan zich manifesteren in het actief of passief meebewegen met

een initiatief of het tegenhouden hiervan. Ambtenaren moeten dus meer meebewegen met wat zich voordoet in de maatschappij en minder werken volgens de regels en procedures van de eigen organisatie.

De energieke samenleving, zoals Hajer (2011) en Van der Steen et al. (2015) de samenleving van nu omschrijven, benadrukt de noodzaak van horizontale relaties met de maatschappij en daarmee ook het denken en handelen vanuit de principes van de netwerksamenleving. De overheid dirigeert niet, maar faciliteert en kijkt in het netwerk naar manieren waarop het meest effectief kan worden samengewerkt. Gekeken naar de omgeving van de overheid die continue in beweging is, is het belangrijk zulke organisatievormen en -structuren zich eigen te maken of er tenminste voor open te staan. Van de ambtenaar vraagt dit ook specifiek ambtelijk vakmanschap (O'Flynn, 2007). De ambtenaar dient namelijk initiatief te kunnen nemen, ondernemend te functioneren, het maatschappelijk veld te betreden en zich uitnodigend, samenbrengend en verbindend op te stellen tegenover de maatschappij (Van der Steen et al., 2014; 't Hart, 2014).

Daarnaast is het van belang om de eigen kracht van burgers te toetsen en actief een beroep te doen op de zelfredzaamheid van burgers en hun eigen netwerk (Top, 2014). Dit is vooral het geval voor uitvoerende ambtenaren, gezien de uitvoerende ambtenaar het dichtst bij de burger staat (Ibid.). Hierop inspelen betekent voor de ambtenaar buiten de eigen comfortzone treden en verder kijken dan regels en kaders van de eigen organisatie zonder dat dit politieke of bestuurlijke ambities tekort doet (Van der Steen et al., 2013). Tabel 4 vat de typering van de ambtenaar volgens *Societal Resilience* kort samen.

Tabel 4. De participerende ambtenaar

De participerende ambtenaar	
De interactieve ambtenaar	- Bredere blik naar buiten - Maatschappelijk veld betreden - Open staan voor maatschappelijke initiatieven - Actief inspelen op eigen kracht van burgers

Veranderingen in de maatschappij hebben dus invloed op overheidsorganisaties. Dit betekent ook een andere manier van werken voor ambtenaren (Van der Voet & Vermeeren, 2015). Echter mist nog extra empirische aandacht voor de rol van de leidinggevende als het gaat om ambtelijk vakmanschap. Medewerkers behoeven een bepaalde mate van sturing om hun werk naar behoren te kunnen verrichten (Bass & Avolio, 1993). In de volgende paragrafen wordt daarom het aspect van leiderschap belicht ten aanzien van organisatieveranderingen en ambtelijk vakmanschap, waarbij de ambtenaar handelt op basis van een combinatie van verschillende rollen (Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience), kan omgaan met spanningen tussen deze rollen en deze spanningen weet te expliciteren.

2.5. Organisatieverandering en het belang van leiderschap

De organisatieverandering die in dit onderzoek de belangrijkste context vormt, betreft de decentralisaties in het sociaal domein. Men spreekt hier van een derde ordeverandering, wat duidt op de gehele transitie van een stelsel (Kuipers, Higgs, Kickert, Grandia & Van der Voet, 2014). Kuipers et al. (2014: 3) omschrijven deze verandering als een sectorbetreffende, cross-organisatorische verandering, waarbij de identiteit en organisatiegrenzen tevens aan verandering onderhevig zijn. Dit manifesteert zich in partnerschappen of

samenwerkingsverbanden, maar ook in interne organisatieveranderingen in het licht van werkzaamheden en in dit onderzoek ook in het licht van het vakmanschap van ambtenaren. Daarnaast is er sprake van politiek leiderschap dat de gehele sector treft (Ibid.). Dit aspect is terug te zien in publicaties van de Rijksoverheid over de transitie van taken uit het sociaal domein naar gemeenten en besluiten die hierover zijn genomen (Rijksoverheid, 2016).

Het doorvoeren van een organisatieverandering is volgens verscheidene onderzoeken in belangrijke mate afhankelijk van de leidinggevende (Higgs & Rowland, 2005; Higgs & Rowland, 2011; Van der Voet, Kuipers & Groeneveld, 2015; Weaver & Farrell, 1997; Kuipers & Groeneveld, 2014). De mate waarin medewerkers meegaan in veranderingen wordt immers niet alleen bepaald door de inhoud van de verandering, maar vooral ook door de manier waarop het veranderproces verloopt en wordt gemanaged (Van der Voet et al., 2015; Van der Voet & Vermeeren, 2015). Hier heeft leiderschap een cruciale rol (Todnem By, 2005). Van der Voet en Vermeeren (2015: 53-54) belichten een aantal aandachtspunten die voortkomen uit verscheidene theoretische stappenplannen om organisatieverandering te bewerkstelligen:

- **Communicatie**
Dit is een veelvoorkomende randvoorwaarde om organisatieveranderingen effectief door te voeren. Communicatie is van belang om de 'sense of urgency' over te brengen aan medewerkers en duidelijkheid te verschaffen over het veranderproces. Communicatie kan daarnaast de bereidheid van medewerkers om mee te gaan in de verandering op positieve wijze beïnvloeden.
- **Participatie**
Ook het betrekken van medewerkers blijkt een belangrijk aspect te vormen van succesvolle organisatieverandering. De ruimte tot participatie voor medewerkers en hen hiertoe in staat stellen, zorgt ervoor dat ook medewerkers hun standpunten en percepties aan kunnen kaarten en onderdeel worden van de verandering.
- **Individuele aandacht**
Dit aspect betreft de individuele aandacht voor de medewerker gedurende het veranderproces en behoort tot een van de aandachtspunten omtrent organisatieveranderingen, omdat elke medewerker een verandering op zijn of haar manier ervaart en ermee omgaat. Individuele aandacht kan er tevens toe leiden dat een organisatieverandering meer wordt gesteund door medewerkers.
- **Managementsteun**
De rol van de leidinggevende wordt van groot belang geacht in het kader van organisatieveranderingen. Medewerkers moeten worden geënthousiasmeerd en gemotiveerd door hun leidinggevendenden. Leiderschap uit zich hier in het vertonen van voorbeeldgedrag en het uitstralen van de ambities en visies van de organisatie.

2.6. Leiderschapstijlen

Bovengenoemde aandachtspunten met betrekking tot organisatieveranderingen vertonen raakvlakken met leiderschap (Fernandez & Rainey, 2006). In het verlengde hiervan stelt 't Hart (2014) dat het niet alleen draait om het managen (doen we het wel goed?), maar ook om leiderschap (doen we het goede?). In de wetenschappelijke literatuur zijn deze en andere elementen van leiderschap vertaald naar concrete leiderschapstijlen (Higgs & Rowland, 2011; Eisenbach, Watson & Pillai, 1999; Van Wart, 2012). Leiders kunnen onderling van elkaar verschillen in de wijze waarop zij medewerkers aansturen. Hieraan kunnen verschillende factoren ten grondslag liggen (Van Wart, 2012).

De specifieke en complexe omgeving van de publieke sector is bepalend voor het veranderproces en het managen van veranderingen (Van der Voet, Kuipers & Groeneveld, 2015; Fernandez & Rainey, 2006). Publieke organisaties bevinden zich namelijk in een omgeving die gekarakteriseerd wordt door *checks* en *balances*, gedeelde macht, verscheidene belangen en het primaat van de politiek (Van der Voet et al., 2015). Voor dit onderzoek is, gezien de context in termen van de publieke sector en het sociaal domein, maar ook gelet op ambtelijk vakmanschap, gekozen om de transformationele leiderschapsstijl te belichten. Deze stijl wordt, tezamen met de transactionele leiderschapsstijl, in de literatuur als conceptualisering van leiderschap beschouwd (Burns, 1978; Bass, 1991; Van Knippenberg & Sitkin, 2013; Van Wart, 2012). Uit verscheidene studies blijkt dat een transformationele leiderschapsstijl het meest effectief is in het implementeren van een organisatieverandering en het stimuleren van het vakmanschap van medewerkers in het uitvoeren van hun werkzaamheden (Bass, 1991; Bass & Riggio, 2006; Eisenbach et al., 1999; Sarros, Cooper & Santora, 2008). De transformationele leiderschapsstijl wordt in het verlengde van de transactionele leiderschapsstijl gezien (Burns, 1978; Van Wart, 2012). In de volgende paragraaf zullen daarom beide leiderschapsstijlen worden beschreven om een helder inzicht te verschaffen in de bestaande theoretische perspectieven met betrekking tot deze leiderschapsstijlen.

2.6.1. Transformationeel leiderschap in het verlengde van transactioneel leiderschap

Transformationeel leiderschap is een leiderschapsstijl die in het verlengde wordt gezien van transactioneel leiderschap (Northouse, 2012). De definitie van transformationeel leiderschap luidt: *leiderschapsstijl waarbij de leidinggevende de nodige verandering identificeert, een visie creëert om medewerkers te motiveren en de verandering uitvoert met betrokkenheid van medewerkers, waarbij de leidinggevende op individueel niveau aandacht schenkt aan hun groei en ontwikkeling* (Van Wart, 2012). Een van de kenmerkende aspecten van transactioneel leiderschap is dat het wordt gezien als een veelvoorkomende en traditionele vorm van leiderschap die gebaseerd is op een uitruil tussen de leider en medewerkers (*followers*). Transactioneel leiderschap wordt volgens Bass (1991) omvat door vier dimensies, namelijk *contingent reward*, *active management by exception*, *passive management by exception* en *laissez-faire*. *Contingent reward* betreft pogingen om gedrag te stimuleren door beloningen in te zetten als motivatiemiddel. De actieve vorm van *management by exception* duidt erop dat de leidinggevende zoekt naar afwijkingen van regels en standaarden en corrigerende acties onderneemt. De passieve vorm houdt in dat de leidinggevende alleen intervenieert indien standaarden niet worden nageleefd. Hier geldt een “*if it ain't broke, don't fix it*” mentaliteit.

Bass & Riggio (2006) stellen echter dat de componenten van transactioneel leiderschap niet bijdragen aan het welzijn en de ontwikkeling van de medewerker. De relatie tussen de leidinggevende en medewerkers is hier niet meer dan belonen en straffen. Leiderschap moet echter een gevoel van zelfwaardering bij medewerkers tot stand brengen om ervoor te zorgen dat medewerkers betrokken en toegewijd raken aan het werk, maar ook aan hun organisatie (Ibid.). Dit is waar transformationeel leiderschap een essentiële schakel vormt (Bass, 1991).

Transformationele leiders worden, in tegenstelling tot transactionele leiders, gekenmerkt als leiders die hun medewerkers stimuleren en inspireren om excellent te presteren, en om in het proces hun eigen leiderschapscapaciteiten te ontwikkelen (Bass, 1991). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan zelfsturende teams (Kuipers & Groeneveld, 2014). Transformationele leiders helpen hun medewerkers groeien door hen te voorzien in hun

behoeften. Dit geschiedt door medewerkers aan te moedigen en door de doelen van medewerkers, de leider, de groep en de gehele organisatie op elkaar af te stemmen. Tevens is empirisch bewezen dat transformationele leiders betere prestaties bij medewerkers kunnen bewerkstelligen en bovendien een hogere mate van medewerkerstevredenheid, motivatie en toewijding aan de groep en organisatie tot stand kunnen brengen (Bass et al., 2006).

Van transformationeel leiderschap wordt dus gesproken als de belangen van medewerkers naar de voorgrond worden getrokken, wanneer bewustzijn en acceptatie van de missie en doelen van de groep wordt gecreëerd, en wanneer medewerkers worden aangestuurd om verder te kijken dan hun eigenbelang voor de bestwil van de groep (Northouse, 2012; Bass & Avolio, 1993). Dit resulteert vervolgens in een teamgerichte, coöperatieve en participatieve omgeving, waardoor het zich aanpassen aan veranderingen sneller en effectiever verloopt. Transformationele leiders bereiken dit op een aantal manieren die door Bass (1991) zijn gekoppeld naar aanleiding van eerder verrichte empirische onderzoeken. Onderstaand worden deze afzonderlijk beschreven, waarbij per component ambtelijk vakmanschap wordt belicht.

2.6.1.1. Idealized influence

Het eerste element is *idealized influence*, ofwel charisma. Het door medewerkers worden gezien als charismatisch leider is onder andere bepalend voor het succes van een transformationeel leider (Bass et al., 1993; Northouse, 2012). Charismatische leiders beschikken over een groot beïnvloedingsvermogen door te fungeren als rolmodel voor volgers (Northouse, 2010). Medewerkers willen zich dan ook identificeren met hun leider en er is sprake van een hoge mate van vertrouwen (Bass et al., 1993). Charisma vormt voorts de emotionele component van transformationeel leiderschap. Leiders werken hier op basis van fundamentele morele en ethische standaarden, wat ertoe leidt dat medewerkers erop kunnen rekenen dat hun leider het goede doet (Northouse, 2010). In essentie beschrijft de charismatische factor van leiderschap leiders die een visie willen nastreven en volgers hierin stimuleren. Charismatische leiders kunnen zodoende hun visie voorleggen aan volgers, tonen bereidheid om risico's te nemen ten behoeve van de visie (Burns, 1978; Bass, 1991; Denhardt & Campbell, 2006). Ontwikkelingen in de omgeving en behoeften van medewerkers staan daarbij hoog in het vaandel (Northouse, 2010; Bass, 1991).

2.6.1.2. Inspirational motivation

Charismatische leiders *inspireren* verder hun medewerkers en wekken enthousiasme bij hen op met het idee dat ze grootse prestaties kunnen bewerkstelligen als zij zich hiervoor inzetten (Bass & Riggio, 2006). *Inspirational motivation* is daarom kenmerkend voor leiders die hoge verwachtingen communiceren jegens medewerkers en hen inspireren middels motivatie om toegewijd te raken aan de organisatie en deel uit te maken van de visie die wordt nagestreefd door de organisatie (Northouse, 2010). In de praktijk werken inspirerende leiders vaak met symbolen en emotie om volgers (medewerkers) ervan te overtuigen dat ze zich kunnen inzetten om meer te bereiken dan het behartigen van hun eigenbelang. Teamspirit wordt hierdoor bovendien gestimuleerd, bijvoorbeeld door middel van peptalks (Ibid.).

2.6.1.3. Intellectual stimulation

Een derde element wordt aangeduid als *intellectual stimulation*. Leiders die hun medewerkers intellectueel stimuleren zijn bereid en hebben het vermogen om hun medewerkers nieuwe manieren te laten zien waarop kan worden gekeken naar oude problemen, leren hun

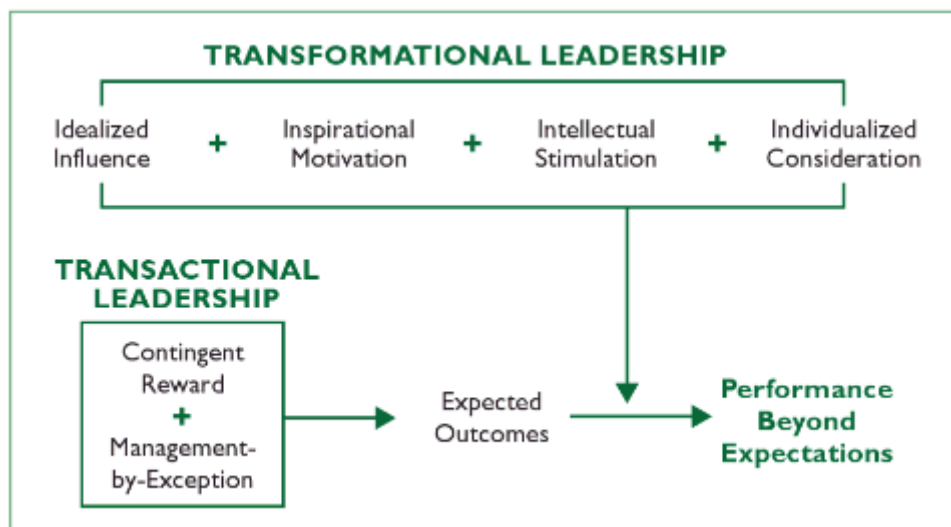
medewerkers om te denken in rationele oplossingen. Leiders stimuleren hierbij hun volgers om innovatief en creatief te zijn en om hun eigen waarden, die van de leider en die van de organisatie te herzien. Dit type leiderschap stimuleert medewerkers aan wanneer zij nieuwe benaderingen toepassen en innovatie manieren van werken hanteren, opdat kan worden omgegaan met organisatorische kwesties. *Intellectual stimulation* moedigt medewerkers aan om zelf het vermogen te ontwikkelen en toe te passen ten behoeve van de oplossing van bepaalde vraagstukken.

2.6.1.4. Individualized consideration

Het vierde en laatste element van transformationeel leiderschap wordt gekenmerkt door *individualized consideration*. Dat wil zeggen dat leiders gericht aandacht schenken aan verschillen tussen hun medewerkers (Bass et al., 2006). De ene medewerker heeft bijvoorbeeld meer sturing dan de andere (Northouse, 2010). Leiders fungeren als mentor of coach voor degenen die hulp nodig hebben bij hun groei en ontwikkeling. Leiders voorzien in een ondersteunend klimaat, waarin zij aandachtig luisteren naar de individuele behoeften van hun medewerkers. Ze kunnen daarbij delegatie van leiderschap inzetten om de groei van medewerkers te stimuleren middels persoonlijke uitdagingen.

In essentie kan worden gezegd dat managers die zich gedragen als transformationele leiders door collega's en medewerkers vaker gezien worden als effectieve leiders dan managers die zich gedragen als transactionele leiders. Dit geldt voor publieke en private settings. Immers, waar transactioneel leiderschap resulteert in verwachte *outcomes*, leidt transformationeel leiderschap tot prestaties die verder reiken dan hetgeen verwacht is. Bass (1991) duidt dit additieve effect van transformationeel leiderschap ook wel aan als "*performance beyond expectations*". Door transformationeel leiderschap worden medewerkers geprikkeld en gemotiveerd om meer te doen dan wat van hen wordt verwacht voor het belang van de organisatie. In figuur 3 wordt dit in een schema geïllustreerd.

Figuur 3. Additief effect van transformationeel leiderschap (Northouse, 2010)



2.7. Transformationele leiderschapsstijl en ambtelijk vakmanschap

Tot zover zijn het belang en de rol van leiderschap bij organisatieveranderingen beschreven. Hierbij is bewust het perspectief van een transformationele leiderschapsstijl gehanteerd.

Enerzijds is deze theorie geselecteerd wegens de nauwe raakvlakken met het effectief implementeren van organisatieveranderingen, anderzijds wegens de positie die medewerkers krijgen wanneer hun leidinggevende een transformationele leiderschapsstijl hanteert. Eerder in dit hoofdstuk is het aspect van ambtelijk vakmanschap en de ontwikkelingen die het heeft gekend, uiteengezet. Verondersteld wordt dat organisatieveranderingen in de publieke sector doorwerken in het ambtelijk vakmanschap van medewerkers. De leiderschapsstijl wordt in dit onderzoek gezien als beïnvloedende factor ten aanzien van ambtelijk vakmanschap. Ambtenaren worden, zoals eerder genoemd, geconfronteerd met organisatieveranderingen als gevolg van een dynamische omgeving. Deze vereisen vervolgens gepast ambtelijk vakmanschap. Dat betekent dat een ambtenaar een productieve houding kan inzetten voor de burger, maar ook om kan gaan met spanningen die kunnen ontstaan bij het maken van deze keuze, bijvoorbeeld het spanningsveld tussen rechtmatigheid en afwijken van de wet omwille van maatwerk of tussen het nastreven van een integrale burgerbenadering met zelfredzaamheid als uitgangspunt en een gebrek aan een integrale werkwijze binnen het interne netwerk van de organisatie. Ambtelijk vakmanschap dat bij de tijd is, is echter niet alleen afhankelijk van de ambtenaar, maar ook van de leidinggevende (Dvir, Avolio, Eden & Shamir, 2002). Een transformationele leiderschapsstijl kan behulpzaam zijn bij de veranderende rol en de hiermee gepaard gaande spanningen voor medewerkers. Immers, een leidinggevende die een verandering aan medewerkers communiceert middels een visie, hen motiveert en stimuleert om de visie te bewerkstelligen en daarbij aandacht schenkt aan de individuele medewerker draagt bij aan een effectief veranderproces. Zodoende luidt de leidende veronderstelling voor dit onderzoek als volgt:

Veronderstelling 1: Een transformationele leiderschapsstijl beïnvloedt het ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein in de zin dat hoe meer de leidinggevende een transformationele leiderschapsstijl hanteert, hoe meer dit bijdraagt aan de ontwikkeling naar productief ambtelijk vakmanschap van hun medewerkers.

In deze paragraaf wordt verder voortgeborduurd op deze veronderstelde relatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van veronderstellingen om uitspraken te kunnen doen over de componenten van een transformationele leiderschapsstijl.

Een transformationeel leidinggevende communiceert allereerst een heldere visie met medewerkers en de wijze waarop de visie kan worden waargemaakt (*idealized influence*). Omdat er vaak weerstand is tegen organisatieveranderingen (Waddell & Sohal, 1998) speelt een transformationeel leidinggevende al een actieve rol in de beginfase van een verandering. Communiceren hoe ze zich de veranderingen eigen kunnen maken, is vervolgens een taak van de leidinggevende (Bass, 2010). De veronderstelling luidt hier dan ook:

Veronderstelling 1a: Idealized influence van de leidinggevende draagt bij aan ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het veranderende sociaal domein.

In het verlengde hiervan is voorbeeldgedrag een belangrijk component als men kijkt naar de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap. Om verandering bij medewerkers teweeg te brengen en weerstand te verminderen, neemt een transformationeel leidinggevende daarnaast het voortouw door te laten zien welke mogelijkheden organisatieveranderingen teweeg brengen (*inspirational motivation*). De hierbij behorende veronderstelling is:

Veronderstelling 1b: Inspirational motivation van de leidinggevende heeft een positieve invloed op ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein.

Transformationele leidinggevers gaan spanningen daarnaast niet uit de weg, maar gebruiken het om creatieve oplossingen te vinden in samenwerking met medewerkers. Daarbij maakt de leidinggevende de meerwaarde van de medewerkers op actieve wijze kenbaar om hen te motiveren. Kenmerkend voor een transformationeel leidinggevende is bovendien het betrekken van medewerkers en het stimuleren van hun creatief vermogen in de veranderende context, opdat ze bereid zijn zich in te zetten om te leren welke houding in welke situatie het meest effectief kan zijn, en hoe spanningen aangepakt of vermeden kunnen worden. Zodoende is de veronderstelling:

Veronderstelling 1c: *Intellectual stimulation van de leidinggevende heeft een positieve invloed op ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein.*

De veranderende context vraagt om een andere blik op dienstverlening. De vraag is hoe de besproken rollen van ambtenaren gecombineerd kunnen worden om maatwerk te leveren. Een transformationeel leidinggevende kan hierbij verder ondersteuning bieden aan medewerkers door de potentie van individuele medewerkers te evalueren met het oog op wat er van hen als ambtenaar verwacht wordt als gevolg van een veranderende omgeving en waar nodig instrumenten in te zetten om de groei en ontwikkeling te bevorderen (Dvir et al., 2002; Jiang, Lepak, Hu & Baer, 2012). Dit leidt tot de laatste veronderstelling:

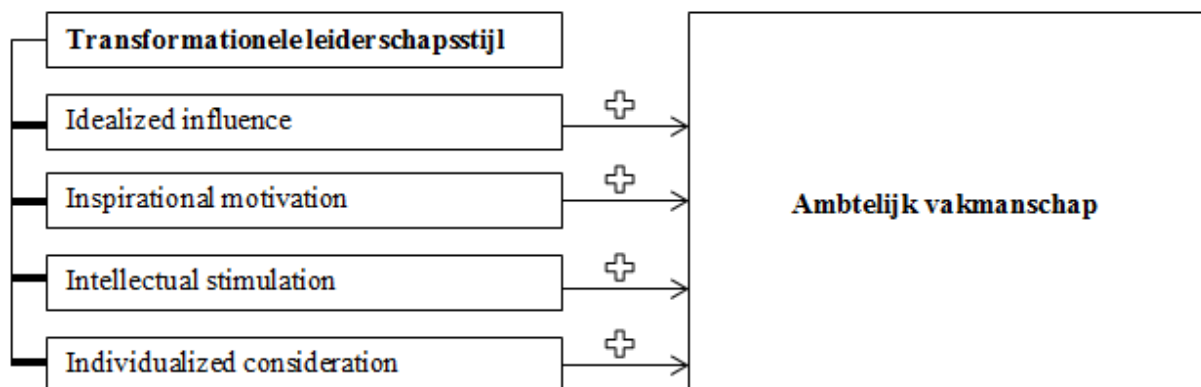
H1d: *Individualized consideration van de leidinggevende heeft een positieve invloed op ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein.*

Deze gedragingen van transformationele leiders zorgen ervoor dat medewerkers hun potentie optimaal benutten en “beyond expectation” presteren (Bass, 1991; Bennett, 2006). Zodoende wordt verwacht dat een transformationele leiderschapsstijl medewerkers helpt om een productieve houding aan te nemen in de veranderende context en om te kunnen gaan met potentiële spanningen die de veranderende context met zich meebrengt.

2.8. Conceptueel model

De veronderstellingen met betrekking tot transformationeel leiderschap en ambtelijk vakmanschap worden tot slot weergegeven in het conceptueel model (figuur 4), dat leidend zal zijn voor dit onderzoek.

Figuur 4. Conceptueel model



2.9. Samenvatting: beantwoording deelvraag 1 en 2

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader van dit onderzoek uiteengezet. Allereerst is hierbij ingegaan op de ontwikkeling van overheidssturing in de loop der jaren, waarbij een tweedeling is gemaakt tussen sturen vanuit randvoorwaarden of resultaatgericht, en tussen de overheid en de samenleving. De overheid neigt er steeds meer naar op basis van randvoorwaarden te sturen en de nadruk komt steeds meer te liggen op de samenleving in de zin van publieke waardencreatie. Vanuit elk van deze perspectieven – Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience – wordt op een andere wijze gekeken naar de manier van werken binnen de overheid en de rol van de ambtenaar. Hieraan is het kernconcept *ambtelijk vakmanschap* verbonden. Ook het ambtelijk vakmanschap heeft zich immers met de veranderingen binnen overheidssturing ontwikkeld en is tot op heden aan veranderingen onderhevig. Van ambtenaren wordt steeds meer verwacht vanwege de turbulente omgeving van overheidsorganisaties. Tegelijkertijd is er sprake van gelaagdheid van de beschreven perspectieven. Ambtelijk vakmanschap wordt in dit onderzoek zodoende gezien als een combinatie van het ambtelijk vakmanschap vanuit de vier perspectieven op overheidssturing. Een tweede kernaspect dat leidend is in dit onderzoek wordt gevormd door *transformationeel leiderschap*. Ontwikkelingen in de omgeving (hier: decentralisaties sociaal domein) vergen organisatieveranderingen. Leidinggevend en die medewerkers mee kunnen nemen en sturen in organisatieveranderingen dragen in belangrijke mate bij aan een effectieve verandering. Transformationeel leiderschap wordt als theoretisch uitgangspunt gehanteerd wegens de bewezen effectiviteit bij organisatieveranderingen en de nadruk die wordt gelegd op de ontwikkeling van medewerkers. Zodoende wordt verondersteld dat een transformationele leiderschapsstijl een positieve invloed heeft op ambtelijk vakmanschap.

Hoofdstuk 3. Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- *Welke veranderingen in het sociaal domein zijn te herkennen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp?*

3.1. De gemeente Pijnacker-Nootdorp

De gemeente Pijnacker-Nootdorp is een gemeente in de provincie Zuid-Holland met een oppervlakte van 3.862 ha en 51.880 inwoners in januari 2016. De geschiedenis van Pijnacker-Nootdorp is een geschiedenis van een voortdurende zoektocht naar vorming en behoud van de eigen identiteit en positie in de regio (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2013c). De verbondenheid met de omgeving heeft hierbij van oudsher een vormende invloed op de identiteit. De gemeente Pijnacker-Nootdorp is ontstaan uit een fusie van Pijnacker en Nootdorp. Op 1 januari 2002 is deze fusie van kracht geworden. De gemeente bestaat zodoende uit drie kernen: Delfgauw, Pijnacker en Nootdorp.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp gaat daarnaast samenwerkingsverbanden aan met regionale partners in de metropoolregio en met andere gemeenten op het vlak van werkgelegenheid, voorzieningen en recreatie. De gemeente laat hierbij de rol van de burgers en ondernemers nadrukkelijk naar voren komen. De gemeente Pijnacker-Nootdorp laat zich namelijk door burgers en bedrijven aanspreken op zijn publieke taak en wordt daarbij tevens gezien als een publiek orgaan dat het algemeen belang behartigt. Bovendien worden burgers en ondernemers aangemoedigd om zelf het initiatief te nemen tot de verbetering van de kwaliteit van de gemeente in onderlinge samenwerking (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2013a).

3.2. Ontwikkelingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp

Ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente hebben ertoe geleid dat de interne organisatie van de gemeente zich inzet om op strategische wijze hierin mee te gaan. Het vermogen om zich aan te passen is immers een belangrijke component van een flexibele organisatie. De ontwikkeling die voor dit onderzoek relevant is, betreft de decentralisaties in het sociaal domein. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

3.2.1. Het sociaal domein als beleidsverantwoordelijkheid

Een belangrijk vertrekpunt voor de gemeente Pijnacker is de overheveling van Rijkstaken naar lokale gemeenten. Deze verantwoordelijkheid vormt, zoals eerder genoemd, voor deze overheden een grote uitdaging tezamen met beperkte financiële middelen (Ibid.). In de inleiding van dit onderzoek is reeds aangekaart dat de overheveling van overheidstaken met betrekking tot het sociaal domein een van de beleidsverantwoordelijkheden vormt voor gemeenten en als context fungeert voor dit onderzoek. In lijn met de speerpunten uit de toekomstvisie van de gemeente (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2014) borduurt de gemeente Pijnacker-Nootdorp in haar visie op het sociaal domein verder voort op zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid van burgers, waarbij in eerste instantie door de gemeente hierop een beroep wordt gedaan bij burgers, maar waar ook ruimte wordt geboden voor een vangnet indien burgers het niet redden om op eigen kracht te participeren in de maatschappij. Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2015 als gevolg van decentralisaties vanuit het Rijk verantwoordelijk voor

voorzieningen op het vlak van zorg en sociale zekerheid. Voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp betekent dit de noodzaak om een integrale aanpak en visie voor handen te hebben voor de langere termijn: ‘Zonder nieuwe manieren van organiseren, bestaat het risico dat de transities alleen bezuinigingsoperaties blijven en geen meerwaarde opleveren voor burgers. Tevens moet het de voorspelbaarheid vergroten van de sociale dienstverlening richting de burger’ (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2013a). Wat er concreet verandert voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp en welke invalshoeken de gemeente hanteert om invulling te geven aan de implementatie van het sociaal domein wordt in de volgende paragrafen belicht.

3.3. Organisatieplan sociaal domein

In maart 2014 stelde het college van burgemeester en wethouders de uitgangspunten van de organisatie van het sociaal domein vast en gaf vervolgens de opdracht om een organisatieplan te maken dat eind 2014 kon worden toegepast op nieuwe klanten. De uitgangspunten die aan de hand van de visie voor het sociaal domein zijn vastgelegd, zijn als volgt opgesteld (Gemeente Pijnacker, 2014):

- ***Samenspel met maatschappelijke partners en professionals***

Het ideaalbeeld van het sociaal domein is dat er sprake is van coproductie tussen maatschappelijke partners en de gemeente vanuit de rol en positie die op dat moment voor de partijen zijn weggelegd. Coproductie is hierbij gericht op het inzetten op preventie en zelfredzaamheid van burgers. De inzet van de gemeente hangt hierbij af van de complexiteit van de besluiten die dienen te worden genomen. Hoe complexer deze besluiten, hoe intensiever de inzet van de gemeente.

- ***Eén generiek toegangsproces***

Een generiek toegangsproces is bedoeld om “verkokering” van voorzieningen te voorkomen. Met zo’n toegangsproces zorgt de gemeente ervoor dat activiteiten omtrent jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning, en werk en inkomen te vergelijken en aan elkaar te koppelen blijven.

- ***Integrale aanpak van stappen in het proces***

Een effectieve aanpak van de uitvoering van het sociaal domein is het uitgangspunt in de visie hieromtrent (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2013a). Hierbij geldt: ‘enkelvoudig als het kan, integraal als het moet’ (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2014). Dit hangt af van de hulpvraag van de cliënt. Integrale samenhang tussen partijen is hierbij essentieel om te voorkomen dat afzonderlijke voorzieningen zich opstapelen bij de cliënten.

Tot zover de belangrijkste uitgangspunten van het organisatieplan. Verandering in beleid betekent echter ook verandering in de uitvoeringsorganisatie van de gemeente. In de volgende paragraaf zal worden uiteengezet welke organisatorische aanpassingen worden nagestreefd om de toegang tot het sociaal domein vorm te geven.

3.4. Veranderingen in de uitvoerende organisatie

De decentralisaties omtrent het sociaal domein leiden dus tot veranderingen in taken van de gemeente. Om de toegang tot het sociaal domein te kunnen bewerkstelligen, vinden er zodoende veranderingen plaats op organisatorisch niveau. Dit heeft betrekking op de volgende onderdelen binnen de organisatie:

1. Het gemeentelijk Klant Contact Centrum¹
 2. Het gemeentelijk team Werk en Inkomen
 3. Het gemeentelijk Wmo-team
- De kernteams en het regieteam.

De dienstverlening van de gemeente Pijnacker-Nootdorp wordt omvat door inzet van de gemeente, maatschappelijke partners, en de klant met zijn of haar informele zorgnetwerk. Van deze manier van dienstverlening was voor de decentralisatie geen sprake. Immers, de dienstverlening vóór de decentralisatie werd gekenmerkt door een gemeentelijk aanbod van producten en diensten. De nieuwe manier van dienstverlening is gericht op de eigen kracht van burgers en vergt een andere kijk op dienstverlening. Integrale samenhang tussen de maatschappelijke organisaties, de gemeente en de kernteams moet er bovendien voor zorgen dat adequaat aan de hulpvraag van de burgers wordt voldaan.

3.4.1. Gemeentelijk team Werk en Inkomen

Het team Werk en Inkomen is werkzaam op de gemeentelijke afdeling Backoffice Publiekszaken. Het takenpakket van dit team wordt omvat door het zorgdragen voor uitkeringen, levensonderhoud en begeleiding naar werk. Hiervoor werkt de gemeente samen met het UWV en het werkgeversservicepunt dat ondersteuning biedt in de re-integratie van werklozen door als een spil te fungeren tussen de werkgever en de werkzoekende op basis van de Participatiewet (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2016). Taken rondom het minimabeleid en schuldhelpverlening, leerplichthandhaving en leerlingenvervoer behoren tot slot tot de verantwoordelijkheid van dit gemeentelijk team.

De decentralisaties in het sociaal domein zorgen ook voor dit team voor veranderingen in de dienstverlening. Deze veranderingen zijn af te leiden uit de Participatiewet, welke een element vormt van het gedecentraliseerde sociaal domein. Deze wet is vastgelegd met als doel zoveel mogelijk mensen met of zonder arbeidsbeperking te laten participeren op de arbeidsmarkt. De wet vervangt daarmee allereerst de Wet werk en bijstand (Wwb). Deze wordt dus opgenomen in de Participatiewet en aangescherpt conform de nieuwe wet- en regelgeving. Voor de klantmanagers betekent dit tevens meer eenmalige en meer structurele taken. Hieronder wordt respectievelijk onder andere de invoering van de kostendelersnorm en de aangescherpte handhaving verstaan. Voorts worden de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een aanzienlijk deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vervangen door de Participatiewet (Rijksoverheid, 2016).

Gemeenten, zo ook de gemeente Pijnacker-Nootdorp, zijn hierdoor verantwoordelijk voor het begeleiden naar werk en het ervoor zorgen dat men blijft participeren op de arbeidsmarkt. Voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp is ingeschat dat de jaarlijkse instroom zal bestaan uit 20 nieuwe klanten. De wijzigingen in de doelgroepen van de gemeente kunnen resulteren in meer complexiteit voor klantmanagers van het gemeentelijk team Werk en Inkomen. De invoering van de Participatiewet leidt immers tot de beschikbaarheid van nieuwe instrumenten die vragen om specifieke kennis van klantmanagers. Naast de samenwerking tussen het Wmo-team, de kernteams en het regieteam wordt verwacht dat het team eveneens deel uit gaat maken van deze samenwerking. De reden hiervan ligt volgens de gemeente bij het feit dat problemen op het vlak van werk, participatie en financiële kwesties dikwijls een verband vertonen met problematiek op andere leefgebieden, bijvoorbeeld de thuissituatie. Bekeken

¹ Het Klant Contact Centrum (KCC) wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat de veranderingen in het KCC buiten de relevantie voor dit onderzoek vallen.

vanuit de integrale visie op het sociaal domein, zoals de gemeente deze wil nastreven, is het wenselijk dat het werk van het team Werk en Inkomen in afstemming met het kernteam en regieteam wordt uitgevoerd.

3.4.2. Gemeentelijk Wmo-team

Het gemeentelijk Wmo-team, werkzaam bij de gemeentelijke afdeling Frontoffice Publiekszaken, is verantwoordelijk voor de vraagverheldering en behandeling van aanvragen met betrekking tot de Wmo, en het beslissen tot verstrekking van Wmo-voorzieningen, zoals woningaanpassingen en huishoudelijke hulp (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2014). Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein komen er taken bij voor de gemeente op het vlak van de Wmo. Deze taken worden omvat door een nieuw product onder de noemer van begeleiding (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2013c). Dit duidt op extramurale verzorging en persoonlijke begeleiding uit de AWBZ, welke met de decentralisatie onder de nieuwe Wmo vallen. Een andere verandering duidt op een participerende rol in kernteams door het gemeentelijk Wmo-team. Deze rol houdt het volgende in (Ibid.):

- Vragen in behandeling nemen die in het Klant Contact Centrum binnenkomen en als enkelvoudige, eenvoudige vragen kunnen worden afgehandeld;
- Vraagverheldering door medewerkers van de kernteams kan leiden tot toewijzing en verstrekking van bepaalde voorzieningen. Hiertoe behoren formele aanvraagprocedures waarbij de expertise van het Wmo-team moet worden ingezet.

Volgens het organisatieplan zit er in elk kernteam een Wmo-consulent van de gemeente die fungeert als aanspreekpunt voor kwesties betreffende de Wmo voor de rest van het kernteam. De Wmo-consulent is daarnaast actief in deelname aan kernteamoverleggen en stemt werkzaamheden en gesprekken die met klanten worden gevoerd af met het kernteam.

3.4.3. Kernteams en regieteam

De situatie vóór de decentralisatie van het sociaal domein werd gekenmerkt door afstand, versnippering en gebrek aan integraliteit. De oorzaak hiervan waren de vele zorgorganisaties die elk vanuit een verschillende rol deelnamen aan het toegangsproces voor jeugd, volwassenen en/of ouderen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2014: 2). In 2014 is cliënten bovendien gevraagd naar hun ervaringen met de zorg die in hun gemeente geboden werd, maar vooral hoe zij denken dat het beter, makkelijker en goedkoper kan (Ibid.). De antwoorden zijn in onderstaande figuur samengevat.

Figuur 5. Cliëntervaringen met betrekking tot (toeleiding naar) zorg (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2014)

1. Oerwouden en doolhoven	De zoektocht naar passende hulp wordt vanaf het eerste contact bemoeilijkt door de grote hoeveelheid instellingen en organisaties die vaak soortgelijke, maar niet dezelfde hulp bieden. Wat zij wel of niet bieden, is voor ouders onduidelijk.
2. Etiketten en hokjes	Om gebruik te mogen maken van bepaalde hulp moet aan bepaalde criteria worden voldaan die strikt worden gehanteerd. Dit leidt tot etikettering en hoge mate van diagnostiek vanaf zeer jonge leeftijd. Flexibiliteit ontbreekt en het gevoel is dat hulp op maat ontbreekt. Het kind moet in het hokje van de instelling het traject passen in plaats van andersom. Goede hulp krijgen vraagt regelmatig strijdvaardigheid.
3. Papierwinkels	Totstandkoming van (een pakket van) juiste hulp brengt mappen vol aanvragen, formulieren, verslagen, bezwaren, (her)indicaties, rapportages met zich mee. Met name de mensen die gebruik maken van het Persoonsgebonden Budget (PGB) krijgen te maken met enorme papierwinkels. Ook de andere klanten benoemen dit.
4. Aanspreekpunten	Betrouwbare aanspreekpunten die bereid zijn (mee) te zoeken naar creatieve oplossingen en die volhardend helpen om de belangen van het huishouden te behartigen, brengen verlichting. Medewerkers van verschillende instanties zijn hierbij genoemd. Duidelijk werd dat persoonlijke competenties doorslaggevend zijn.

De kernteams en het regieteam zijn opgezet om de problematiek van de oude situatie het hoofd te bieden. Het verbinden van organisaties en functies vanuit verschillende invalshoeken in een team leidt ertoe dat de zorg zo dicht mogelijk bij de burger mogelijk kan worden uitgevoerd. De kernteams vormen zodoende in elke woonkern een belangrijke schakel in het netwerk van het sociaal domein, opdat adequaat kan worden ingespeeld op probleemsignalering en -oplossing.

De teams werken conform de visie van de gemeente die voor de implementatie van het sociaal domein wordt nagestreefd. Naar aanleiding hiervan worden de belangrijkste uitgangspunten voor de teams als volgt opgesomd:

- De teams werken generalistisch en bestrijken alle leefgebieden;
- De eigen kracht van inwoners staat centraal;
- De teams hebben continu aandacht voor het netwerk van de burger;
- Vraagverheldering, hulp en zorgcoördinatie worden gecombineerd;
- De teams zijn kostenbewust.

Medewerkers van kernteams zijn afkomstig van verschillende organisaties, zoals jeugdzorginstanties en zorginstellingen. Leden van de kernteams die zich bezighouden met jeugdzorg zijn sinds maart 2016 in dienst van de gemeente vanuit de Stichting Tijdelijke Ondersteuning Jeugdhulp en AMHK Haaglanden (STOJAH). Dit zijn tevens degenen die, naast de gemeentelijke teams, centraal zullen staan in dit onderzoek met betrekking tot ambtelijk vakmanschap. Naast de STOJAH-medewerkers zijn de overige leden vooralsnog in dienst bij hun moederorganisatie. Omdat deze leden niet zijn aangesteld als ambtenaar, worden zij in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De kernteams worden echter wel

aangestuurd door een gemeentelijk leidinggevende om inzicht te blijven houden in de samenwerking en kosten.

De kernteams beschikken voorts over een ruim mandaat om een passend hulpaanbod voor de burger te bepalen. Hierbij is er sprake van twee bewegingen, namelijk van individueel naar collectief samenwerken in het netwerk en van vooraf bepaalde professionele hulp naar de vrijwillige inzet van de burger.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp ziet de meerwaarde van de kernteams en het regieteam in de koppeling van activiteiten die gericht zijn op signalering en preventie, de mogelijkheid om vraagstukken zelf op te pakken en het direct sturen op het monitoren van een proces vanaf het moment van de aanvraag van een voorziening. Het zwaartepunt ligt dus in steeds mindere mate op de afhandeling van aanvragen zoals deze van oudsher werd gedaan. Het zwaartepunt van de dienstverlening wordt als het ware naar voren geschoven. De uitdaging voor de kernteams ligt dan ook bij het aanspreken van burgers op eigen inzet en mogelijkheden, benutting van vrij toegankelijke voorzieningen en met name vraagverheldering om burgers op de juiste manier door te verwijzen en al dan niet op basis hiervan passende interventies in te zetten.

De kernteams werken nauw samen met de gemeentelijke teams. Dit is van groot belang om samenhang en integraliteit in de dienstverlening te waarborgen. Het verstrekken van voorzieningen door gemeentelijke diensten vindt namelijk alleen plaats indien de kernteams constateren dat dit noodzakelijk is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan Wmo-maatwerkvoorzieningen of schuldhulpverlening. Medewerkers van de gemeente die samenwerken met de kernteams doen dit vanuit hun specialisatie op het vlak van Wmo of Werk en Inkomen. Hierdoor wordt de expertise gewaarborgd en kunnen mandaten worden ingezet om specifieke gemeentelijke maatwerkvoorzieningen te verstrekken.

Kortom, de situatie vóór de decentralisatie van het sociaal domein is ineffectief gebleken, waardoor een andere aanpak werd vereist. Kenmerkend voor de kernteams is het behouden van korte lijnen binnen het zorgnetwerk, waardoor de situatie van burgers in de woonkernen op integrale wijze in kaart kan worden gebracht. De kernteams zijn actief betrokken in het gehele proces van toegang tot zorg om deze integraliteit te waarborgen. Problemen worden dus door kernteams gesignaleerd na contact met de burger, waarna op basis van vraagverheldering wordt gekeken of en welke voorzieningen van toepassing zijn op de situatie van de burger. Op basis hiervan wordt een behandelplan opgesteld en beslist welke inzet vereist is. Voor complexe situaties, waarin sprake is van meerdere problemen, wordt het regieteam ingezet. Naast de reguliere taken van het kernteam is het regieteam verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie, intensieve ondersteuning en crisisbeheersing. Zodoende tracht de gemeente Pijnacker-Nootdorp op dit vlak effectieve dienstverlening te bewerkstelligen.

3.5. Samenvatting: beantwoording deelvraag 3

De visie van de gemeente Pijnacker-Nootdorp op het sociaal domein bestaat uit een samenspel met maatschappelijke partners en professionals, één generiek toegangsproces en een integrale aanpak van de toegang tot het sociaal domein. Om de toegang tot het sociaal domein te kunnen bewerkstelligen, vinden er veranderingen plaats op organisatorisch niveau. In dit onderzoek ligt de focus op het team Werk en Inkomen, het Wmo-team, en de kernteams en het regieteam. In onderstaande tabel zijn de veranderingen per team samengevat.

Tabel 5. Veranderingen uitvoerende organisatie sociaal domein

Gemeentelijk team	Verandering
Team Werk- en inkomen	Grootste verandering gekenmerkt door Participatiewet. Begeleiding naar werk en zorgen voor participatie op arbeidsmarkt. Hiernaast ook nieuwe doelgroep vanuit de Wajong. Vraagt om samenwerking met Wmo-team, en kernteams en regieteam.
Wmo-team	Nieuwe taak: begeleiding, extramurale verzorging en persoonlijke begeleiding uit de AWBZ. Vraagt om samenwerking met team Werk en Inkomen, en kernteams en regieteam. Daarnaast participatie in kernteams.
Kernteams en regieteam	Uitvoering nieuwe Jeugdwet. Samenkomst van verschillende organisaties, achtergronden en leefgebieden om verkokering tegen te gaan. Teamleden fungeren zodoende als generalist. Belangrijk om beroep te doen op inzet van burgers en hun netwerk. Ook hier samenwerking met team Werk en Inkomen, en Wmo-team vereist.

Hoofdstuk 4. Methodologie

4.1. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is deductief en kwalitatief van aard. Deductief onderzoek houdt in dat het onderzoek plaatsvindt op basis van bestaande theorie (Van Thiel, 2015: 37). Kwalitatief onderzoek richt zich op het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden (Van Thiel, 2015: 164). Kwalitatieve data kunnen daarnaast meer inzicht geven en meer recht doen aan de complexe werkelijkheid dan kwantitatief onderzoek. Bovendien is het onderwerp van dit onderzoek sterk gerelateerd aan de percepties, meningen en gevoelens van individuele medewerkers. Deze zijn interpretatief en subjectief, wat kan zorgen voor waardevolle data. Op basis van een antwoord op een vraag in een interview kan worden doorgevraagd, wat relevante informatie op kan leveren. Het gaat hierbij dus niet om de wat-vraag, maar om de hoe-vraag.

4.1.1. Casestudy

Als kwalitatieve onderzoeksstrategie wordt specifiek een casestudy verricht. Een casestudy is een onderzoek waarbij wordt getracht een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdsruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Daarnaast wordt er in een casestudy met een klein aantal onderzoekseenheden gewerkt en vindt onderzoek in de diepte plaats met een selectieve steekproef (Ibid.). In dit onderzoek betreft de casestudy de gemeente Pijnacker-Nootdorp, waarbij wordt toegespitst op de specifieke situatie van de gemeente ten aanzien van ontwikkelingen in de omgeving.

4.2. Dataverzameling en data-analyse

4.2.1. Onderzoekspopulatie

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan uitvoerende ambtenaren binnen het sociaal domein en hun leidinggevend. De decentralisaties in het sociaal domein leiden tot organisatieveranderingen, wat vervolgens doorwerkt in het ambtelijk vakmanschap van medewerkers (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2014). De vraag hoe leiderschap medewerkers vervolgens kan aansturen in deze veranderingen is in de gemeente aan de orde.

Een eerste stap in het genereren van data is het bepalen van de onderzoekspopulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007: 23). Deze populatie betreft dat deel van de werkelijkheid waarover uitspraken worden gedaan (Ibid.). Het is zelden mogelijk om de gehele populatie als onderzoekseenheid in een onderzoek te hanteren en daarom dient er een selectie te worden gemaakt, ook wel een steekproef genoemd (Van Thiel, 2015: 57). De wijze waarop dit wordt gedaan, is van belang, omdat dit het mogelijk maakt een representatieve uitkomst te formuleren (Van Thiel, 2015). Van Thiel (2015) onderscheidt een selecte en aselechte steekproef. Een selecte steekproef houdt in dat op gerichte wijze bepaalde onderzoekseenheden worden geselecteerd, gebaseerd op theoretisch relevante criteria. Een aselechte steekproef houdt daarentegen in dat eenheden niet op basis van inhoudelijke criteria geselecteerd worden, maar op basis van toeval. Bij een voldoende omvang van de steekproef wordt representativiteit van de onderzoekspopulatie gewaarborgd. Een andere mogelijkheid

om de representativiteit van een steekproef te verzekeren, is stratificatie. Hierbij worden de onderzoekseenheden onderverdeeld in kenmerken (strata). Het laatste is het geval voor dit onderzoek, gezien we hier te maken hebben met verschillende groepen/functies:

❖ **Beleidsuitvoerders sociaal domein**

- Vier consultants van het Wmo-team (**Zorg**)
- Zes klantmanagers van het team Werk en Inkomen (**Werk**)
- Twee kernteammedewerkers, één regieteammedewerker en een gedragswetenschapper (**Jeugd**)

❖ **Leidinggevenden**

- Leidinggevende Wmo-consulenten (afdeling Frontoffice Publiekszaken)
- Leidinggevende klantmanagers (afdeling Backoffice Publiekszaken)
- Leidinggevende kernteams (afdeling Frontoffice Publiekszaken)

Omdat in dit onderzoek wordt nagegaan wat de percepties van de beleidsuitvoerders van het sociaal domein en hun leidinggevenden zijn met betrekking tot ambtelijk vakmanschap en ondersteuning hierbij door de leidinggevenden, is ervoor gekozen de steekproef in bovengenoemde groepen te verdelen per team.

De respondenten zijn via de genoemde leidinggevenden benaderd, die vervolgens een lijst met beschikbare medewerkers hebben aangereikt. Behalve de Wmo-consulenten waren niet alle uitvoerders van het sociaal domein beschikbaar. De leidinggevenden zelf zijn via het intranet benaderd en hebben voor het selecteren van respondenten ook als sleutelpersonen gefungeerd. Het onderwerp wekte genoeg enthousiasme, waardoor gemakkelijk is ingestemd met interviews.

4.2.2. Onderzoeksmethode: interviews

De data voor het vooronderzoek is verzameld op basis van documenten van de gemeente Pijnacker-Nootdorp met betrekking tot (de organisatie van) het sociaal domein. Daarnaast zijn verkennende gesprekken gevoerd met de afdelingshoofden van Bedrijfsvoering en Frontoffice Publiekszaken, een Wmo-consulent, de directeur en bovengenoemde leidinggevenden. De documenten en gesprekken gaven meer inzicht in het onderwerp en de status quo.

Om empirische data te verzamelen, wordt gebruik gemaakt van interviews als onderzoeksmethode. De interviews zijn in dit onderzoek semigestructureerd. Een semigestructureerd interview is een gesprek aan de hand van een zogenoemde topic list (Van Thiel, 2015: 115). Hierin staan de onderwerpen waarover vragen worden gesteld of een aantal vooraf geformuleerde vragen. Eerder is aangegeven dat dit onderzoek deductief van aard is. Dat betekent dat de topics en/of vragen worden afgeleid uit de operationalisering van de variabelen uit het theoretisch kader (Ibid.). De interviews dienen om niet-feitelijke informatie te verkrijgen (meningen, relaties, percepties), maar kunnen ook worden gebruikt om bepaalde feiten te complementeren. Van Thiel (2015) spreekt hier van triangulatie, wat duidt op het hanteren van meerdere onderzoeksmethoden. Bij de interviews worden vragen op een duidelijke en begrijpelijke manier gesteld zonder deze sturend of suggestief te formuleren. Waar nodig wordt de respondent naar concrete voorbeelden gevraagd. Tevens wordt aan de respondenten de ruimte geboden voor vragen en/of opmerkingen. De interviews worden tot slot opgenomen met toestemming van de respondent, zodat vervolgens een data-analyse kan worden verricht.

4.3. Operationalisering

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt aangeduid als de fase van het operationaliseren, ofwel het meetbaar maken van theoretische begrippen (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek wordt er onderscheid gemaakt tussen een onafhankelijke en afhankelijke variabele. Om te kunnen operationaliseren, dienen een drietal stappen te worden genomen, namelijk 1) het vaststellen van de stipulatieve definitie wat duidt op een definitie die toepasselijk is voor dit onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007), 2) het bepalen van de uitingvorm en 3) het toekennen van waarden aan deze uitingvormen (Van Thiel, 2015: 56). In paragraaf 4.1.1. en 4.4.2. wordt dit voor de variabelen van dit onderzoek gedaan.

4.4.1. Afhankelijke variabele

Eerder in dit onderzoek is aangegeven dat ambtelijk vakmanschap het kernconcept van dit onderzoek is. Verondersteld wordt dat ambtelijk vakmanschap positief wordt beïnvloed door transformationeel leiderschap en daarom de afhankelijke variabele in dit onderzoek is. De stipulatieve definitie die voor ambtelijk vakmanschap wordt gehanteerd, is in lijn met het ambtelijk vakmanschap zoals geschetst vanuit de vier perspectieven op overheidssturing. Zodoende wordt ambtelijk vakmanschap hier gedefinieerd als *de wijze waarop de ambtenaar de verschillende profielen (Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience) productief kan combineren voor burgers, kan omgaan met spanningen tussen deze profielen en deze spanningen weet te expliciteren* (Bressers et al., 2015: 84).

Om dit concept te kunnen meten, worden hiervoor uitingvormen opgesteld, ofwel indicatoren (Van Thiel, 2015; Verschuren & Doorewaard, 2007). Voor de afhankelijke variabele *ambtelijk vakmanschap* worden de volgende uitingvormen welke zijn afgeleid uit het onderzoek van Bressers et al. (2015):

- De mate waarin de ambtenaar zich laat leiden door regels en procedures;
- De mate waarin de ambtenaar zich ondernemend opstelt om prestaties te behalen;
- De mate waarin de ambtenaar als netwerker fungeert;
- De mate waarin de ambtenaar een beroep doet op de zelfredzaamheid van burgers en dit stimuleert.

Met bovenstaande uitingvormen kan worden nagegaan welk perspectief (of meerdere) het sterkst naar voren komt in het werk van de ambtenaar. Zo kunnen uitspraken worden gedaan over het huidige profiel van de ambtenaren. Om te meten in welke mate de ambtenaar de profielen *productief kan inzetten voor burgers* wordt nagegaan in hoeverre de ambtenaar maatwerk kan leveren voor burgers. Ook het omgaan met spanningen en het expliciteren hiervan vormen een onderdeel van ambtelijk vakmanschap. Als uitingvorm wordt gekeken naar de mate waarin de ambtenaar belemmeringen ervaart tussen de navolging van regels en procedures, prestatiesturing, het werken in netwerken en/of het beroep doen op, en het stimuleren van de zelfredzaamheid van burgers.

4.4.2. Onafhankelijke variabele

In het theoretisch kader van hoofdstuk 3 is verondersteld dat een transformationele leiderschapsstijl bijdraagt aan productief ambtelijk vakmanschap. De transformationele leiderschapsstijl fungeert zodoende als onafhankelijke variabele in dit onderzoek. De

stipulatieve definitie die voor deze variabele wordt gehanteerd, is: *een leiderschapsstijl waarbij de leidinggevende de nodige verandering identificeert, een visie creëert om medewerkers te motiveren en de verandering uitvoert met betrokkenheid van medewerkers, waarbij de leidinggevende op individueel niveau aandacht schenkt aan hun groei en ontwikkeling* (Van Wart, 2012).

Voor het bepalen van de uitingsvormen wordt de theorie van Bass (1991) gehanteerd, waarin de transformationele leiderschapsstijl wordt onderverdeeld in vier componenten, zoals omschreven in paragraaf 3.6. Deze componenten dienen als topics voor de interviews, op basis waarvan vervolgens concrete vragen worden gesteld.

Transformationeel leiderschap uit zich allereerst in *idealized influence*. Deze uitingsvorm wordt gemeten door de mate waarin de leidinggevende de visie omtrent een verandering communiceert naar medewerkers en zich inzet om medewerkers hierin mee te krijgen. Tevens wordt nagegaan in welke mate medewerkers zich kunnen identificeren met de visie van hun leidinggevende en vertrouwen hebben in hem/haar hebben. Een tweede uitingsvorm is die van *inspirational motivation*. Deze wordt gemeten door de mate waarin de leidinggevende communiceert naar medewerkers wat van hen wordt verwacht en hen motiveert en inspireert om zich in te zetten voor organisatieveranderingen omwille van het publiek belang. Een volgende uitingsvorm is *intellectual stimulation*. Eerder is aangeduid dat organisatieveranderingen een uitdaging vormen voor het ambtelijk vakmanschap, gezien deze een andere kijk op dienstverlening vergen wat de benodigde capaciteit vergt. *Intellectual stimulation* wordt zodoende hier gemeten als de mate waarin de leidinggevende zich inzet om de groei, ontwikkeling en het intellectueel en creatief vermogen van medewerkers te stimuleren ten aanzien van organisatieveranderingen. Tot slot vormt *individualized consideration* een uitingsvorm van de transformationele leiderschapsstijl. Dit wordt gemeten door de mate waarin de leidinggevende gericht aandacht schenkt aan de verschillen tussen individuele medewerkers, gezien de ene medewerker bijvoorbeeld meer ondersteuning behoeft richting de ontwikkeling van gewenst ambtelijk vakmanschap dan de ander.

In figuur 6 is een schematische weergave van de operationalisering weergegeven.

4.3. Data-analyse

De eerste stap na het verzamelen van data is het ordenen ervan. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in welke data, of delen daarvan, relevant zijn voor het onderzoek en welke niet. Met betrekking tot de interviews wordt per data-eenheid (interviewtranscript) een *quick scan* verricht en geselecteerd welke data deel uit zullen maken van de analyse (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek gebeurt dit aan de hand van de operationalisering en gestelde hypothese om te bepalen welke data relevant zijn. Bij de daadwerkelijke analyse komt het erop neer dat de tekstfragmenten uit de interviewtranscripten verder worden opgedeeld in kleinere eenheden en worden voorzien van een code, waarna deze onderling worden vergeleken (Verschuren en Doorwaard, 2007).

Een code is een manier om beknopt weer te kunnen geven waar een bepaalde kwalitatieve data-eenheid (hier: interviewfragment) betrekking op heeft (Van Thiel, 2015: 168). De codering, die handmatig is uitgevoerd, is in dit onderzoek afgeleid uit de operationalisering, zoals geïllustreerd in figuur 6. De codes uit de operationalisering worden als uitgangspunt genomen, maar er is gekozen om codes toe te voegen indien nodig als blijkt dat een reeks fragmenten onder een code kunnen worden gecategoriseerd die nog niet eerder is vastgelegd

in het codeerschema. Er wordt dus niet volledig gesloten gecodeerd. Wanneer een nieuwe code is toegevoegd, wordt bij alle interviews nogmaals nagegaan of daaruit tekstfragmenten kunnen worden afgeleid die ook tot de nieuwe code behoren.

Na het genereren van codes vindt de volgende stap plaats: axiaal coderen (Van Thiel, 2015: 172). Dit betekent dat patronen worden gezocht in de codes en hierbij behorende citaten uit interviewfragmenten. Op basis hiervan kan worden bepaald of codes al dan niet worden samengevoegd of gesplitst. Zodoende kunnen het aantal codes hanteerbaar worden gehouden, worden vergeleken en mogelijke verbanden worden geïdentificeerd, waarna uitspraken kunnen worden gedaan over de gestelde hypothese (Ibid.). In de volgende paragraaf zal middels de operationalisering van de concepten worden aangeduid hoe deze codes tot stand komen.

4.5. Kwaliteit van het onderzoek: betrouwbaarheid en validiteit

De operationalisering en steekproef waarvoor wordt gekozen, zijn van groot belang voor de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek en de conclusies die worden getrokken over de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2015: 60). In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de betrouwbaarheid (4.5.1.) en validiteit (4.5.2.) van dit onderzoek en de maatregelen die zijn genomen om deze te verhogen.

4.5.1. Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2015: 60). Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek, des te zeker er kan worden gezegd dat de onderzoeksbevindingen niet toevallig, maar systematisch zijn (Ibid.). Met betrekking tot maatregelen om de nauwkeurigheid van het onderzoek te verhogen, kan worden gezegd dat de onderzochte variabelen herleid zijn tot een conceptueel model, waarna deze op basis van het theoretisch kader vertaald zijn tot de operationalisering. De documenten die zijn gehanteerd zijn onafhankelijk, bevatten objectieve informatie en benadrukken geen enkel persoonlijk belang. De interviews met respondenten zijn met toestemming opgenomen, waarna deze zijn getranscribeerd om vervolgens op nauwkeurige wijze codes toe te kennen. Een overzicht met de codes en bijbehorende interviewfragmenten zijn in een schema geordend voor een overzichtelijke weergave. De consistentie van het onderzoek betreft het principe van herhaalbaarheid (Van Thiel, 2015: 61). Dat wil zeggen dat dezelfde meting onder dezelfde omstandigheden leidt tot dezelfde bevindingen (Ibid.). Om de consistentie van het onderzoek te waarborgen, is ervoor gezorgd dat interviews volgens een vast stramien verlopen door van tevoren een interviewhandleiding als richtlijn te hanteren en deze te baseren op de vergaarde kennis uit de theorie. Herhaling (of repliceerbaarheid) van het onderzoek kan op deze wijze dezelfde onderzoeksresultaten opleveren onder dezelfde omstandigheden of vergelijkbare situaties.

4.5.2. Validiteit

Van Thiel (2015: 61) onderscheidt twee vormen van validiteit, namelijk *interne* en *externe* validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid van de gehanteerde meetinstrumenten. De belangrijke vraag die hier wordt gesteld, is of het beoogde effect ook daadwerkelijk is gemeten. Hierbij is het van belang dat de operationalisering een goede weergave vormt van het theoretisch construct en dat het veronderstelde theoretische verband tussen de

onafhankelijke en afhankelijke variabele zich inderdaad voordoet. In dit onderzoek wordt de interne validiteit verhoogd door interviewvragen op nauwkeurige wijze te relateren aan het theoretisch kader en de hieruit afgeleide operationalisering. Daarnaast wordt triangulatie, een combinatie van meetmethoden, toegepast om de interne validiteit te verhogen. De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van onderzoeksresultaten. Om dit onderzoek te verrichten, is een casestudy toegepast. Dit betekent dat het onderzoek is toegespitst op een specifieke situatie, wat het minder mogelijk maakt om de onderzoeksresultaten te generaliseren en dus duidt op een lagere externe validiteit. Echter is getracht de externe validiteit te verhogen door allereerst een zo groot mogelijke steekproef te trekken uit de onderzoekspopulatie. Immers, niet alle uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein waren beschikbaar voor interviews. In het verlengde hiervan is een vaste *topic list* gehanteerd voor de uitvoerende ambtenaren en leidinggevendenden, zodat in vergelijkbare cases generaliserende uitspraken kunnen worden gedaan.

Figuur 6. Operationalisering

Concept	Definitie	Indicatoren	Waarde
Afhankelijke variabele 1. Ambtelijk vakmanschap	<i>De mate waarin de ambtenaar de verschillende profielen (Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience) productief kan combineren voor burgers, kan omgaan met spanningen tussen deze profielen en deze spanningen weet te expliciteren (Bressers et al., 2015: 84).</i>	1.1. De mate waarin de ambtenaar zich laat leiden door regels en procedures.	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		1.2. De mate waarin de ambtenaar zich ondernemend opstelt om prestaties te behalen.	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		1.3. De mate waarin de ambtenaar als netwerker fungeert.	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		1.4. De mate waarin de ambtenaar een beroep doet op de zelfredzaamheid van burgers en dit stimuleert.	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		1.5. Mate waarin de ambtenaar maatwerk kan leveren voor burgers door de juiste gedragingen in te zetten per situatie.	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		1.6. Mate waarin de ambtenaar in de uitvoering wrijving ervaart tussen de profielen van Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
Onafhankelijke variabele 2. Transformationele leiderschapsstijl	<i>Een leiderschapsstijl waarbij de leidinggevende de nodige verandering identificeert, een visie creëert om medewerkers te motiveren en de</i>	3.1. Idealized influence	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		3.1.1. De mate waarin de leidinggevende op beïnvloedende wijze de visie omtrent een verandering communiceert naar medewerkers 3.1.2. De mate waarin medewerkers zich met de	

	<i>verandering uitvoert met betrokkenheid van medewerkers, waarbij de leidinggevende op individueel niveau aandacht schenkt aan hun groei en ontwikkeling (Van Wart, 2012)</i>	leidinggevende en zijn visie identificeren. 3.1.3. De mate waarin medewerkers vertrouwen hebben in de leidinggevende.	
		3.2. Inspirational motivation	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		3.2.1. De mate waarin de leidinggevende verwachtingen communiceert naar medewerkers 3.2.2. De mate waarin de leidinggevende medewerkers inspireert en motiveert om zich in te zetten voor organisatieveranderingen.	
		3.3. Intellectual stimulation	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		3.3.1. De mate waarin de leidinggevende zich inzet om de groei, ontwikkeling en het intellectueel en creatief vermogen van medewerkers te stimuleren.	
		3.4. Individualized consideration	Sterk Gemiddeld Zwak Niet
		3.4.1. De mate waarin de leidinggevende op individueel niveau aandacht schenkt aan medewerkers en onderlinge verschillen.	

5. Onderzoeksresultaten

Tot zover is het theoretisch kader van dit onderzoek geschetst, waarbij een conceptueel model is geïllustreerd met de veronderstelde theoretische verwachtingen. In hoofdstuk 4 is vervolgens uiteengezet welke methodologie wordt gehanteerd om data te verzamelen. In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven. Eerder in dit hoofdstuk is de belangrijkste context van dit onderzoek genoemd, namelijk de decentralisaties in het sociaal domein. Onderstaand wordt, met het sociaal domein als context, ingegaan op het ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het licht van de decentralisaties, waarna de bevindingen met betrekking tot transformationeel leiderschap worden beschreven. De beschrijving van de resultaten vindt plaats per concept en bijbehorende indicatoren. Zodoende worden de volgende deelvragen beantwoord:

- *In hoeverre kan worden gesproken van ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein?*
- *In hoeverre kan worden gesproken van een transformationele leiderschapsstijl in het licht van de decentralisaties in het sociaal domein?*

5.1. Ambtelijk vakmanschap gemeentelijk team Werk & Inkomen

Voor het gemeentelijk team Werk & Inkomen is de invoering van de Participatiewet de grootste verandering geweest. In de wet- en regelgeving is grotendeels vastgelegd hoe de implementatie van de Participatiewet eruit moet zien, evenals de taken die de klantmanagers van oudsher gewend zijn uit te voeren. Toch wordt de opvatting dat er een andere benadering van klanten is door alle klantmanagers en hun leidinggevende gedeeld. Hierbij wordt met name gedoeld op het centraal stellen van de zelfredzaamheid en de situatie van een klant, maar ook het leren omgaan met de nieuwe doelgroep vanuit de Wajong:

Tabel 6. Veranderende houding klantmanagers

Respondent	Citaat
A	<i>'Ja, je bent eigenlijk meer een coach aan het worden dan een klantmanager.'</i>
B	<i>'Die doelgroep die niet meer voor Wajong in aanmerking komen, die komen nu naar de gemeente... Bij die doelgroep vraagt het dus wel wat anders van je ja.'</i>
C	<i>'Denk toch wel een andere benadering, bijvoorbeeld nu met de Wajong, maar ook steeds meer die zelfredzaamheid benadrukken.'</i>
D	<i>'Ja, absoluut. Af en toe voel ik me net een halve psycholoog, het doortastende, het leren lezen van non-verbale communicatie...'</i>
E	<i>'...dat we maar naar de mensen aan sich kunnen kijken, zonder te vervallen in willekeur, want dat blijft een punt.'</i>
F	<i>'Je moet overal kijken waar er nog een voorliggend traject ligt, wat je zelf nog kunt en waar iemand zelf aan had moeten denken. Je bent veel meer bezig met het uitkristalliseren van de hele situatie.'</i>
G	<i>'...dat er meer werkzaamheden op het gebied van jeugd en begeleiding ook naar de gemeente toe zijn gekomen, waardoor je samen met de collega's van de andere afdelingen verantwoordelijk wordt voor de totale dienstverlening voor burgers. Daar zitten overlappen tussen.'</i>

De klantmanagers omschrijven hun voornaamste taken in termen van uitkering voor levensonderhoud en de begeleiding naar werk, onder andere middels een re-integratietraject in samenwerking met het UWV. Echter, met de decentralisaties in het sociaal domein benadrukt met name de leidinggevende dat het accent steeds meer ligt op een integrale aanpak, waarbij

ook andere afdelingen en teams worden betrokken vanwege overlapping tussen taakvelden. Opvallend is dat dit aspect door de klantmanagers zelf niet als zodanig wordt belicht, terwijl integraliteit wel het streefbeeld van de gemeente Pijnacker-Nootdorp vormt. Hier wordt later in dit hoofdstuk op ingegaan.

5.1.1. Klantmanagers als uitvoerders van de wet- en regelgeving

Uit de interviews met de klantmanagers en hun leidinggevende wordt al gauw duidelijk dat de wet- en regelgeving altijd de belangrijkste leidraad is geweest om klanten van dienst te zijn. De leidinggevende geeft hierbij wel aan dat de ruimte die er is, opgevuld is met beleidsregels die met betrokkenheid van klantmanagers zijn vormgegeven. Het volgen van de wet- en regelgeving wordt door de klantmanagers gezien als een verplichting. Afwijking van de Participatiewet wordt geassocieerd met willekeur, iets dat klantmanagers liever vermijden. Bovendien delen klantmanagers de opvatting dat met de invoering van de Participatiewet de eisen voor klanten ook strenger worden. Dit leidt ertoe dat klantmanagers zich genoodzaakt voelen de wet- en regelgeving strikt te volgen. Slechts twee klantmanagers geven aan dat ze de ruimte hebben om de Participatiewet 'uit te rekken', omdat ze niet alleen kijken naar werk en inkomen, maar naar de gehele situatie van een klant: *'Meer kijken naar de big picture...het is ook een ontwikkeling en het werd ook tijd'*, aldus respondent E.

5.1.2. Klantmanagers als ondernemende ambtenaren

In hoeverre staan de prestaties van klantmanagers centraal en zien zij zichzelf als ondernemende ambtenaren? Deze vraag werd verschillend beantwoord door de klantmanagers en de leidinggevende. Met betrekking tot de prestaties kan worden gezegd dat de klantmanagers niet werken aan de hand van prestatie-indicatoren. Het behalen van prestaties wordt dan ook niet gezien als leidende factor: *'Het is een streefgetal, je moet er niet naar streven om een maatregel op te leggen om een quotum te halen'*, aldus respondent C. Hierbij wordt bedoeld op het streven van de gemeente om zo min mogelijk klanten in de bijstand te hebben. Er worden echter wel resultaatafspraken met de leidinggevende gemaakt met betrekking tot het beperken van het klantenbestand: *'In korte tijd veel doen, dat is de prestatie...Als je achterstand hebt, verzuip je in je klantenbestand'*, aldus respondent D. Een kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, is dat een van de consultants aankaart dat ze eerder worden beoordeeld op de kwantiteit, dan de kwaliteit en de manier waarop er wordt gewerkt: *'Het kost wel extra inzet en werk, maar dat vertaalt zich niet in hoe je dat weergegeven krijgt'*, aldus respondent B.

Met betrekking tot de ondernemende aard van klantmanagers komt uit de interviews naar voren dat de meesten wel de middelen hanteren die er zijn om maatwerk te leveren, maar altijd verbonden zijn aan rechtmatigheid. Een van de klantmanagers zegt hierover echter: *'Wat ik mezelf steeds meer realiseer en het komt natuurlijk ook door de maatschappelijke veranderingen...Kwaliteit moet goed blijven, maar je moet soms ook gewoon door en even kort door de bocht. Ik ben wel wat makkelijker geworden in.. nou goed dan doen we het zo'*, aldus respondent E. Het vasthouden aan regels wordt niet door iedereen even strikt opgevolgd. Een andere consultant geeft zelfs aan dat je als 'integraal manager' juist ondernemend bent en de grenzen op moet zoeken, omdat je individueel maatwerk levert. Ook de leidinggevende deelt deze opvatting en voegt daaraan toe dat hij klantmanagers ziet als zelfstandigen. Tevens benadrukt hij de diversiteit van het werk en situaties van klanten: *'De ene hoeft je alleen maar een baan aan te bieden en de ander moet je continue achter de broek*

aan zitten en proberen te activeren’, aldus respondent G. Het is dan aan de consulent om hier adequaat mee om te gaan.

5.1.3. Klantmanagers als netwerkers

Uit de interviews blijkt dat het actief deelnemen in netwerken onmisbaar is voor het werk van een klantmanager. Deze netwerken worden namelijk ingezet om ervoor te zorgen dat klanten actief gaan participeren in de maatschappij door ze op weg te helpen naar een (betaalde) baan, bijvoorbeeld middels bestaande vacatures, re-integratietrajecten en vrijwilligerswerk. De klantmanagers zien zichzelf als spin in het web binnen deze netwerken: *‘Wij zijn als consulent altijd de regievoerder. Wij zijn eindverantwoordelijk voor het geheel. We moeten het goed in de gaten houden’*, aldus respondent C. Samenwerking en communicatie wordt in het verlengde hiervan dan ook beschouwd als belangrijke voorwaarde voor dienstverlening. Echter, op de vragen met betrekking tot de interne netwerken zijn de antwoorden minder positief. De gemeente streeft een integrale visie met betrekking tot het sociaal domein na. Dat betekent onder andere een nauwe samenwerking tussen de klantmanagers, Wmo-consulenten en de kernteams. Met de Wmo-consulenten is de samenwerking niet optimaal te noemen. Dit ligt volgens de klantmanagers aan de verschillende taakvelden, maar volgens de leidinggevende is dit ook afhankelijk van onderlinge relaties: *‘Kennen de mensen elkaar, dan gaat de samenwerking goed. Kennen ze elkaar niet, dan gaat het stroef’*. Ook de samenwerking en communicatie met de kernteams vergt nog veel ontwikkeling. Een opvallende bevinding is dat een klantmanager zelfs aangeeft niet te weten wat de taken van de kernteams zijn. Telefonisch contact leggen lukt nog wel, maar ook niet meer dan dat.⁰

5.1.4. Klantmanagers als schakel tussen burger en overheid

Een van de speerpunten uit de visie van de gemeente Pijnacker-Nootdorp op het sociaal domein is het bevorderen van de eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers. Omdat de uitvoerende ambtenaar hierin een belangrijke rol speelt als eerste aanspreekpunt voor de burger is dit aspect meegenomen in de interviews. In het verlengde hiervan is tevens gevraagd in hoeverre klantmanagers zichzelf in staat achten de juiste houding in te zetten om productief te zijn ten behoeve van het leveren van maatwerk voor burgers.

Een algemene perceptie die door de klantmanagers en hun leidinggevende wordt gedeeld, is dat het beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers steeds meer naar de voorgrond treedt. Dit is volgens de klantmanagers niet altijd even makkelijk, onder andere wegens een zogenoemd “zittend klantenbestand”: *‘Het is heel lastig om mensen te motiveren om zelfredzaam te zijn. Het liefst leunen ze achterover en willen ze dat je als consulent alles voor ze regelt’*, aldus respondent A. Een ander noemenswaardig punt is dat uit de interviews blijkt dat ook de houding van de consulent het beroep op de zelfredzaamheid stuurt. Volgens de klantmanagers vergt het beroep doen op de zelfredzaamheid extra energie en hangt het van de consulent af hoe ver hij of zij gaat om het uiterste uit de eigen kracht van de burger halen. Hierbij speelt de relatie en het vertrouwen tussen de consulent en de burger een belangrijke rol, zo blijkt uit de interviews met zowel de klantmanagers, als de leidinggevende.

Met betrekking tot het productief inzetten van een gepaste houding is tijdens de interviews opgevallen dat de klantmanagers zich ervan bewust zijn dat dit nodig is, maar hier nog geen helder beeld over hebben: *‘We kunnen niet iedereen op dezelfde manier behandelen, want iedereen heeft weer wat anders nodig’*, aldus respondent A. Daarnaast komt uit de interviews met de klantmanagers duidelijk naar voren dat er in principe vanuit de wet- en regelgeving

wordt gewerkt, maar dat het ook kan voorkomen dat een klantmanager een andere rol aan moet nemen als blijkt dat de situatie van de cliënt complexer is. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld in samenwerking met andere klantmanagers en de kernteams of het werken vanuit de eigen kracht van de burger. Toch zien de meeste klantmanagers maatwerk al snel als subjectief en afwijken van de wet- en regelgeving. De leidinggevende weerlegt dit aspect door ‘vakmanschap’ aan te duiden: *‘Juist ook omdat je integraal gaat kijken naar klanten...dus niet alleen naar rechtmatigheid met betrekking tot de uitkering, maar dus ook verder in het huishouden kijken’*, aldus respondent G. De leidinggevende geeft in het verlengde hiervan aan dat klantmanagers buiten de lijntjes moeten kunnen kleuren in hun dienstverlening. Met het toepassen van strikte regels wordt volgens hem voldaan aan rechtmatigheid, maar zo wordt de klant niet altijd geholpen.

5.1.5. Spanningen voor klantmanagers in het zoeken naar een productieve houding

Naar aanleiding van de interviewvragen met betrekking tot ambtelijk vakmanschap is de klantmanagers gevraagd in hoeverre zij spanningen ervaren in het schakelen tussen de verschillende houdingen en of zij in staat zijn met deze spanningen om te gaan.

Allereerst komt uit de interviews naar voren dat de beslissingsruimte van klantmanagers ervoor zorgt dat elke consulent anders handelt. Dit kan leiden tot spanningen tussen de consulent en de burger: *‘...omdat mensen zeggen: ‘bij jou krijg ik het wel voor elkaar en bij de buurvrouw niet’.* Een andere klantmanager voegt hieraan toe dat maatwerk niet altijd mogelijk is, omdat er sprake is van tijdsgebrek voor het type gesprekken dat nu moet worden gevoerd met klanten om hun zelfredzaamheid te benadrukken. Dit wordt gezien als een gemiste kans. Daarnaast ervaren de meeste consulenten spanningen tussen het voldoen aan rechtmatigheid en het willen leveren van maatwerk. De klantmanagers kunnen, indien nodig, een hardheidsclausule inzetten op grond van het individualiseringsbeginsel. Echter wordt dit met willekeur geassocieerd: *‘De overheid vraagt steeds meer maatwerk en dan willen ze dat niet in de regeltjes vastleggen, maar maatwerk kan ook betekenen ‘jij wel, jij niet’ en dat vinden we lastig’.* Een andere spanning die zowel door de klantmanagers, als de leidinggevende genoemd wordt, is die tussen de rechtmatigheid van de klantmanager en de hulpverlenende aard van kernteams: *‘Een klantmanager zegt ‘ik doe mijn werk en ik moet maatregelen treffen of de hele uitkering intrekken’. Ze staan dan vanuit twee verschillende regelingen tegenover elkaar. Sommige klantmanagers zijn handig in dat oplossen en snappen ook wel dat zorg belangrijk is. Anderen zitten meer op rechtmatigheid en zeggen ‘dat is mijn werk en daar ga ik over’, aldus respondent G.*

Aan de klantmanagers is tevens gevraagd in hoeverre zij in staat zijn de spanningen te expliciteren en ermee om te gaan. Uit de interviews valt op dat klantmanagers zich als zelfsturend profileren en daarbij aangeven dat ze in staat zijn zelf of met collega’s spanningen aan te pakken. Echter blijken er verschillen te zijn tussen klantmanagers in het omgaan met de spanningen: *‘Het is een afweging die je moet maken. Je probeert te kijken wat er mogelijk is, maar de ene doet het meer dan de ander.’* De leidinggevende komt in beeld in geval van complexe situaties. De leidinggevende wordt omschreven als iemand die ruimte geeft om met spanningen om te gaan en ondersteuning biedt als dit gevraagd wordt: *‘Dat neemt de leidinggevende met zich mee. Het valt of staat in ieder geval met degene die leidinggeeft. Hij geeft daar ruimte en invulling in en we hebben nu gewoon een hele goede’.* De leidinggevende zelf ziet de oplossing van spanningen in vakmanschap: *‘Dat vakmanschap wat ik net noemde, is eigenlijk het toepassen van maatwerk binnen die regelingen. Op het moment dat je er aanleiding voor ziet om af te wijken, dan moet je dan doen’*, aldus respondent G.

5.2. Ambtelijk vakmanschap gemeentelijk Wmo-team

De belangrijkste wijziging voor het Wmo-team als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein is de begeleiding die als nieuwe taak onderdeel is van de Wmo. Ook voor het Wmo-team geldt het nadrukkelijk beroep doen op de eigen kracht van burgers. In onderstaande tabel zijn de desbetreffende bevindingen weergegeven.

Tabel 7. Veranderende houding Wmo-consulenten

Respondent	Citaat
H	<i>'Het is wel anders. Het was nooit bij de gemeente, dus het is voor alle Wmo-consulenten nieuw. Er is een andere aanpak en je hebt met veel hulpverleners te maken, maatschappelijk werkers of mensen die de begeleiding doen. Het is wel een hele andere tak van sport die je eigen moet worden.'</i>
I	<i>'Ik denk niet dat het opeens per 1 januari is omgeslagen. Het is natuurlijk een heel proces geweest. Ik denk niet dat dat... Ik kan er misschien niet veel over zeggen. Ik heb het idee dat ze niet opeens heel anders zijn gaan werken.'</i>
J	<i>'...veel nadrukkelijker beroep op de eigen kracht en inzet van het sociaal netwerk en de burger... Ik denk dat je in je gespreksvaardigheid een andere houding zal moeten aannemen... Dat je goed duidelijk moet maken en beargumenteren aan de klant waarom je dingen wel of niet doet. Ik denk dat dat meer dan in het verleden duidelijk moet worden.'</i>
K	<i>'Nee, dat is denk ik een valkuil waar veel mensen de mist in gaan. Iedereen is anders, maar je moet juist de mensen op dezelfde manier benaderen met een open blik en open mind. Als je zo mensen tegemoet treedt.. als jij daar op een eerlijke professionele manier ingaat, bereik je het meeste. Natuurlijk hou je rekening met de beperkingen, maar je basishouding blijft hetzelfde.'</i>
L	<i>'Ze moeten breder kunnen kijken. Niet alleen 'ik vraag dit, dus het gebeurt'. Eerst was het 'u vraagt, wij draaien'. Het is nu meer van 'waar wordt u in beperkt en wat kunt u er zelf aan doen?'.'</i>

De visie van de gemeente benadrukt onder andere de zelfredzame burger. Van de consulenten wordt onder andere verwacht dat zij zich inzetten om deze zelfredzaamheid te stimuleren. Toch is niet altijd duidelijk hoe de houding die nu van de ambtenaren vereist wordt, eruit hoort te zien, terwijl de consulenten en hun leidinggevendenden de kanteling naar het kijken in een breder kader in plaats van vanuit een Wmo-voorziening steeds essentiëler zien worden. De vraag is dan in hoeverre de boodschap helder is. Hier wordt later op ingegaan.

5.2.1. Wmo-consulenten als uitvoerders van de wet- en regelgeving

Naast de klantmanagers hebben ook de Wmo-consulenten te maken met wettelijke kaders. Aan hen en de leidinggevende is gevraagd in hoeverre deze kaders als leidraad dienen in het dagelijks werk van de Wmo-consulent.

Voor alle Wmo-consulenten is het duidelijk dat er wordt gewerkt binnen beleidsregels die voor de Wmo gelden. Wat hierbij echter opvalt, in tegenstelling tot de klantmanagers, is dat alle Wmo-consulenten aangeven de grenzen op te zoeken en weten dat ze zich kunnen manoeuvreren binnen de gestelde kaders, omdat er sprake is van maatwerkvoorzieningen en daarmee ook verschillende hulpvragen van burgers: *'Je moet je aan die kaders wel degelijk houden, maar ik vind dat je wel altijd moet blijven nadenken en dat je wel ruimtes moet blijven zien'*, aldus respondent H. De leidinggevende geeft echter aan dat de consulenten nog aan het begin staan van deze veranderende manier van werken. Een andere interessante bevinding is dat met name door de Wmo-consulenten de vrijheid in de manier van werken benoemd wordt, terwijl de leidinggevende hier anders over denkt: *'Ze hebben veel vrijheid*

gehad, waardoor iedereen toch wel zijn eigen manier van werken heeft gecreëerd'. Wat dit betekent voor de ondernemende eigenschappen van de Wmo-consulenten wordt in de volgende paragraaf besproken.

5.2.2. Wmo-consulenten als ondernemende ambtenaren

Om een beter beeld te krijgen van het werk van de Wmo-consulenten is hen allereerst gevraagd of er bepaalde resultaten zijn die de consulenten individueel dienen te behalen en in hoeverre deze leidend zijn. Uit de interviews blijkt dat er geen sprake is van meetinstrumenten voor prestaties als bijvoorbeeld een aantal dossiers dat moet worden afgehandeld. Een van de consulenten geeft zelfs aan: *'Dat is niet iets waar deze gemeente in excelleert...in structureel afspraken maken*, aldus respondent K. De leidinggevende spreekt echter wel nadrukkelijk over prestatieafspraken, maar buigt zich nu nog over de werkprocessen. In deze prestatieafspraken staan in ieder geval wederzijdse verwachtingen en behoeften centraal. Goede dienstverlening moet het streven zijn en dat resultaat vraagt volgens de leidinggevende een flexibele consulent: *'Het is niet altijd de linker- of de rechterweg, maar dat je daarvoor openstaat, een stap terug doet en dat je niet met oogkleppen op zit'*, aldus respondent L.

In het verlengde hiervan is gevraagd in hoeverre het belangrijk is dat Wmo-consulenten ondernemend zijn als het gaat om dienstverlening. Uit de interviews met de Wmo-consulenten en hun leidinggevende blijkt dat dit een aspect is wat zich nog moet ontwikkelen. Uit de antwoorden van de consulenten valt op dat zij al ondernemend zeggen te zijn, omdat er sprake is van "maatwerkvoorzieningen". Slechts een consulent wist echter deze ondernemende rol te vertalen naar concrete voorbeelden uit de praktijk. Bovendien stelt de leidinggevende dat er nog zeker een slag te slaan is als het gaat om het breder kijken naar klanten: *'Soms moet je de grenzen daarin opzoeken, maar het gaat om het resultaat'*, aldus respondent L. Ook benadrukt de leidinggevende dat de consulenten nog zoekende zijn naar het over de eigen grenzen heen hunnen kijken. Hiermee wordt bedoeld op de integrale visie op het sociaal domein. De vraag is of de Wmo-consulenten zich dit voldoende realiseren. De leidinggevende spreekt zelfs van een cultuurverandering. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de integrale benadering van de gemeente met betrekking tot het sociaal domein.

5.2.3. Wmo-consulenten als netwerkers

In hoeverre profileren de Wmo-consulenten zich als netwerkers? Ook in het geval van de Wmo-consulenten is er een onderscheid gemaakt tussen interne en externe samenwerking in een netwerk gezien de uiteenlopende antwoorden. Uit de interviews valt op dat samenwerking met zorgleveranciers en de positie van de consulenten in dit netwerk als cruciaal wordt gezien om maatwerk voor klanten te kunnen leveren, gezien het zorgaanbod in handen van de zorgleveranciers ligt. Samenwerking in het interne netwerk is tevens van groot belang volgens de Wmo-consulenten en hun leidinggevende, maar de praktijk toont een ander beeld dan het streven van de gemeente. De consulenten kunnen nog zeker niet spreken over integrale dienstverlening, omdat de samenwerking met de kernteams en de klantmanagers niet naar behoren verloopt. Aan een integrale burgerbenadering ligt volgens de consulenten en hun leidinggevende een integrale interne organisatie ten grondslag.

In het organisatieplan betreffende de toegang tot het sociaal domein stelt de gemeente: *'Zoals eerder beschreven, gaat het Wmo-team meedraaien in de kernteams. Dat is een logisch vervolg op de kanteling in de Wmo, waarbij in de vraagverheldering met klanten aan de keukentafel de eigen mogelijkheden van de klant voorop worden gezet'* (Gemeente Pijnacker-

Nootdorp, 2013a). In de praktijk zijn de Wmo-consulenten echter niet te spreken over participatie in de kernteams in de huidige situatie. Het grootste struikelblok is met name de verwarring van Wmo-consulenten over de organisatie van de kernteams. Een van de consulenten geeft zelfs aan: *‘Ik zie dat met ledenogen aan en ik zie ook dat kernteamleden niet echt happy in hun vel zitten en dan denk ik dat wij daar voorlopig zeker niet moeten zitten. We zijn een happy team, klein en ontzettend slagkrachtig. Dat moet je wel zo houden’*, aldus respondent J.

5.2.4. Wmo-consulenten als schakel tussen burger en overheid

Net als de klantmanagers dienen de Wmo-consulenten een schakel te vormen tussen de burger en de gemeente als direct aanspreekpunt voor burgers. Aan hen zijn dan ook dezelfde vragen gesteld met betrekking tot dit aspect.

Kijkend naar het sturen op de eigen kracht van burgers valt met name op dat alle Wmo-consulenten het een fundamenteel aspect vinden om deze eigen kracht te stimuleren. Vooral de keukentafelgesprekken blijken essentieel te zijn: *‘Juist tijdens zo’n keukentafelgesprek komt alles boven water, dus ik denk dat die wel heel belangrijk zijn’*, aldus respondent I. In de praktijk blijkt het echter niet altijd soepel te verlopen. Een van de consulenten (respondent K) noemt het sturen op eigen kracht zelfs *‘een loze kreet’*. De consulenten geven aan dat burgers de regels van vóór de decentralisaties gewend zijn en verwachten dat de gemeente nog verantwoordelijk is. Burgers moeten nu echter zelf gaan nadenken: *‘Op het moment dat je iets noemt, zeggen mensen ‘oh ja, dat kan ook’ of ‘daar heb ik niet aan gedacht’. De manier van denken wordt daardoor heel erg veranderd’*, aldus respondent H. Ook de leidinggevende bevestigt de noodzaak om het stimuleren van de eigen kracht verder te ontwikkelen. Zij voegt hieraan toe dat het vooral essentieel is om de dienstverlening in een breder kader te zien: *‘...belangrijk om na te denken over de gevolgen van bepaalde keuzes en of die niet andere delen van de organisatie belasten, bijvoorbeeld Participatie. Dat je ook over je eigen grenzen heen kijkt, dat is heel belangrijk’*, aldus respondent L. De leidinggevende ziet het dan ook als een missie om samen met andere leidinggevendenden de bestaande schotten weg te nemen.

Aan de Wmo-consulenten is vervolgens gevraagd om de verschillende rollen, zoals hierboven genoemd, naast elkaar te leggen en zich af te vragen in hoeverre zij zich in staat achten om deze rollen productief in te zetten om maatwerk voor burgers te kunnen leveren.

Uit de interviews blijkt dat zij zich ervan bewust zijn dat elke situatie een andere houding vraagt van de consulent: *‘Een situatie kan op papier nagenoeg gelijk lijken, maar als je op huisbezoek gaat, blijkt het heel anders te zijn dan dat je op papier hebt staan. Het is niet zwart wit van ‘bij deze situatie doe je dit’*, aldus respondent I. Toch wordt de opvatting gedeeld dat het Wmo-team niet altijd goed in staat is de verschillende rollen effectief in te zetten. Dit heeft met name te maken met het feit dat het Wmo-team nog geen integrale burgerbenadering ervaart, noch een duidelijk beeld hierover en over de gewenste houding hierbij hebben, en er daarom liever voor kiest om binnen het Wmo-veld. Van Wmo-consulenten wordt volgens de leidinggevende zelfs verwacht dat zij een regisseursrol aannemen, maar dit is volgens haar een abstract begrip: *‘Dat wordt geroepen, maar wat houdt dat in? Wat moeten wij doen en daar stoeien ze heel erg mee. Waar ligt de grens en hoe ver moet je gaan?’*, aldus respondent L. Dit punt is echter niet aangekaart door de consulenten zelf. Ook het gebrek aan monitoren - wederom niet genoemd door de consulenten - ziet de leidinggevende als een gemiste kans. Dat houdt in dat consulenten na verloop van tijd de klant actief opzoeken en nagaan of de situatie al dan niet is veranderd.

5.2.5. Spanningen voor Wmo-consulenten in het zoeken naar een productieve houding

Wat allereerst opvalt uit de interviews is dat Wmo-consulenten vaak nog zoekende zijn naar de juiste werkwijze om effectief een gepaste houding in te kunnen zetten voor de burger. De consulenten stellen dat de Wmo is 'uitgekleed' en dat onder andere het sturen op de eigen verantwoordelijkheid het ideaalbeeld van de gemeente is, maar ook een uitdaging vormt voor de consulenten als uitvoerders om de veranderde manier van denken af te stemmen op klanten. Een andere spanning die door de consulenten wordt ervaren, bevindt zich op het vlak van de integrale visie op het sociaal domein. Uit de interviews is afgeleid dat de gemeente nog op een grote afstand staat van het streven naar integrale dienstverlening. Samenwerking met de klantmanagers en de kernteams verloopt op dit moment stroef. De Wmo-consulenten zien daarnaast de verschillen in werkwijzen als struikelblok in de samenwerking. Over de kernteams zegt respondent J bijvoorbeeld: *'De kernteams zijn hulpverleners en schieten meteen in de hulpverlenende houding. Wij verlenen geen hulp en dat is het grote verschil. De rollen zijn anders'*. Naast dit aspect zijn ook de lange wachttijden bij de kernteams een reden voor het Wmo-team om nog niet te participeren in de kernteams. Met de klantmanagers heerst er een andere spanning: *'Die klantmanagers zitten nog heel erg op de regeltjes he. Ik denk dan dat je wel een heel ander type mens treft dan de Wmo. Er zit weinig ruimte. Wij denken meer out of the box. Dat maakt het lastig. Ik heb helemaal geen contact met de Participatie'*, aldus respondent I. De Wmo-consulenten zien daarnaast veel voordelen in het hanteren van één systeem, zodat in een oogopslag de gehele situatie van de cliënt (zorg- en financieel vlak) kan worden weergegeven. Dat is nu niet het geval. Deze spanningsvelden worden tevens door de leidinggevende bevestigd: *'Je kan zelf willen communiceren, maar als de ontvangende partij er niet voor openstaat, dan is dat ook moeilijk. Mensen moeten wel over hun grens heen leren durven kijken en dat geldt voor al die partijen'*, aldus respondent L. Daarbij maakt zij kenbaar dat er ook sprake is van schotten tussen de leidinggegenden van de uitvoerende gemeentelijke teams.

Tot slot wordt door enkele consulenten en de leidinggevende een noemenswaardig punt aangehaald dat het Wmo-team als spanning ervaart, namelijk de kloof tussen beleid en uitvoering: *'De uitvoering wordt als sluitpost gezien, terwijl wij het verschil maken voor de burger. Beleid richt zich meer op bestuur dan uitvoering'*, aldus respondent K. Een ander belangrijk punt is de gebrekkige terugkoppeling naar de afdeling Beleid als een beleidsregel niet blijkt te werken in de praktijk. Deze kloof is niet onopgemerkt gebleven bij de leidinggevende: *'Een beetje de vertaling van beleid naar uitvoering. Niet van 'hier is een beleidsstuk'. Ja oké, maar hoe vertalen we dat naar de uitvoering? Maar ook wat we merken bij klanten, dat we dat ook weer goed de organisatie in kunnen brengen van 'hé, we merken dit of we hebben dat nodig', dat dat ook als beleid als ingang wordt opgepakt. Dus niet alleen top-down'*, aldus respondent L.

Als de consulenten vervolgens wordt gevraagd hoe zij deze spanningen oplossen - als team en individu -, wordt hier vrij eenduidig op geantwoord. Er is sprake van teamoverleggen, waarbij cases worden besproken en ook de betrokkenheid van de leidinggevende hierin wordt gewaardeerd en als essentieel gezien. Echter geeft geen enkele consulent aan dat zij als individuele consulent acties ondernemen als het gaat om het oplossen van spanningen.

5.3. Ambtelijk vakmanschap van kernteams en het regieteam

De derde groep die centraal staat in dit onderzoek, bestaat uit de kernteams en het regieteam. De respondenten bestaan uit een medewerker van het regieteam, een medewerker van het

kernteam Pijnacker, een medewerker van het kernteam Nootdorp, een gedragswetenschapper en de leidinggevende.

Zoals eerder beschreven, zijn de kernteams en het regieteam tot stand gebracht naar aanleiding van de situatie vóór de decentralisaties in het sociaal domein die gekenmerkt werd door versnippering en een groot aantal zorginstellingen met verschillende werkwijzen. Dit veroorzaakte gebrek aan integraliteit en ontevredenheid bij burgers. De grote verandering die gepaard gaat met de totstandkoming van de kernteams is de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet door de gemeente. De teams bestaan uit medewerkers die afkomstig zijn van verschillende organisaties, bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg, Stichting MEE, GGZ Delfland en Jeugdformaat. Door de veranderingen in het sociaal domein treden deze personen in dienst bij de gemeente. Op dit moment geldt dit echter nog niet voor alle medewerkers; zij zijn nog in dienst bij hun moederorganisatie. Aan de teamleden die in dienst zijn bij de gemeente - en dus worden beschouwd als ambtenaar - is gevraagd wat deze veranderingen vragen met betrekking tot hun houding richting cliënten. Onderstaande tabel illustreert de bevindingen:

Tabel 8. Veranderende houding kernteam- en regieteamleden

Respondent	Citaat
M	<i>‘Dus eerst kijken naar wat de cliënt zelf kan, daarna kijken naar wat de omgeving, het netwerk van de cliënt daarin kan betekenen... De hele houding gezien vraaggericht werken, uitgaan van de eigen kracht van de cliënt... dat is een trend die zich al jaren aan het voortzetten is zeg maar.’</i>
N	<i>‘...als je het hebt over houding naar klanten, dan is die voor mij niet anders nu dan dat twee jaar geleden bij Bureau jeugdzorg had. Denk ook niet dat voor andere collega's anders is.’</i>
O	<i>‘Het vraagt van beide type hulpverleners een andere aanpassing. Dat is lastig en een proces. Dat is een grondhouding die je je hebt aangemeten en die bij je past. Je hebt niet voor niks een keuze gemaakt voor een bepaald beroep. Dat is denk ik voor sommige mensen ook lastig.’</i>
P	<i>‘Nu kijk je veel meer naar wat iemand zelf kan en welke mogelijkheden er zijn. Je kijkt ook veel meer naar welke krachten ze hebben en hoe je die verder kunt uitbreiden in plaats van dat je voorheen naar de zorgen keek... Daar waar je eerst gewend was om hulpverlening in te zetten, kijk je nu veel meer naar wat het netwerk kan doen of de burger zelf. Je moet daardoor veel meer alert moet zijn dat je je vragen daarop instelt. Je moet meer uitgebreid kijken in plaats van meteen te kijken naar hulpverlening. Voor mij in ieder geval gaat het om eerst stilstaan na een gesprek, voordat ik doorga.’</i>
Q	<i>‘Dat betekent van medewerkers dat er veel meer wordt gevraagd op het gebied van ontwikkeling. Hun oude vak, zoals het was, bestaat niet meer in die zin. Dat vraagt ook van hen heel veel flexibiliteit, willen leren en zich ontwikkelen naar medewerker kernteam, generalist in plaats van eerder vakspecialist.’</i>

Uit de interviews blijkt dat er op het vlak van bejegening van cliënten niet veel is veranderd aangezien het een trend is die zich al een aantal jaar voortdoet. Echter zijn er toch aspecten af te leiden die als gevolg van de nieuwe taken voor de gemeente en de totstandkoming van de kernteams meer naar de voorgrond worden geschoven, zoals het daadwerkelijk onderdeel zijn van de gemeente, een actieve rol spelen in het netwerk van het sociaal domein binnen de gemeente en steeds meer de eigen kracht van de burger gebruiken en niet meer denken vanuit een hulpverlenende houding. Wat dit betekent voor de medewerkers en de interne organisatie zal in de volgende paragrafen worden belicht.

5.3.1. Kernteam- en regieteamleden als uitvoerders van de wet- en regelgeving

Op de vraag in hoeverre wet- en regelgeving leidend is, is verschillend geantwoord. Enerzijds kunnen de teamleden zich vinden in het streven naar zo min mogelijk regels en wettelijke

kaders om maatwerk te kunnen leveren. Een van de kernteamleden zegt hierover: *Ik denk dat als je werkt in jeugd- en hulpverlening, dat je er vanaf moet kunnen wijken. Ik denk dat als ik kijk naar de samenwerking met Wmo en andere consulenten, dan is het soms heel belangrijk vanuit de wet- en regelgeving... dat is een werkwijze die zij zich al jaren hebben aangemeten. Als ik kijk naar waar de jeugdhulp oorspronkelijk vandaan komt, dan zag je dat er individueel werd gekeken naar een situatie. De wet zegt bijvoorbeeld A, maar voor het kind zou B beter uitpakken. Dan doe je dat*, aldus respondent P. Anderzijds zien zij hier het risico op willekeur. Dit is met name het geval bij afwijzingen; juridische gronden zijn hiervoor nodig om bezwaar van cliënten te kunnen weerleggen. De gedragswetenschapper en de leidinggevende zien echter meer nadelen in wettelijke kaders: *‘Overal waar je een muurtje neerzet, houden mensen vast en het is de komende twintig jaar niet meer weg’*, aldus respondent O. Dit is volgens de leidinggevende mogelijk te verklaren door de veranderingen en de onzekerheid die deze met zich meebrengen: *‘Het is ook een beetje zelfbescherming in alle hectiek. Dan hou je het liefst vast aan kaders die er liggen’*, aldus respondent Q.

5.3.2. Kernteam- en regieteamleden als ondernemende ambtenaren

Als men kijkt naar de achtergrond van de kernteam- en regieteamleden, dan bestaat dit hoofdzakelijk uit het verlenen van hulp aan cliënten. Maar hoe ondernemend zijn zij hierin, in hoeverre vertaalt dit zich in prestaties en in welke mate is dit leidend voor de teams?

De antwoorden op deze vragen waren vrij eenduidig. Hoewel de kanteling vanaf 1 januari 2015 is ingegaan, was er tot op heden nog geen helder beeld van het functieprofiel van de teamleden. Het ideaalbeeld is dat zij functioneren als generalist. Dat wil zeggen dat ze, naast de expertise die zij meenemen, moeten kunnen schakelen tussen verschillende leefgebieden. De desbetreffende afdeling, Frontoffice Publiekszaken, is nog volop bezig om dit functieprofiel concreet vorm te geven, zodat dit vervolgens kan worden gebruikt in gesprekken met de teamleden. De gesprekken hebben volgens de leidinggevende voornamelijk als doel om na te gaan of medewerkers zich kunnen identificeren met het gevraagde functieprofiel en welke punten zich nog moeten ontwikkelen om te kunnen presteren. Hieruit kan worden afgeleid dat prestaties wel een belangrijke rol gaan spelen. Ook over de ondernemende eigenschappen van de teamleden wordt de opvatting gedeeld dat het een uitdaging is om uit de hulpverlenende houding te stappen en flexibel om te gaan met de situatie van de cliënt op dat moment: *‘...even eruit en reflecteren op ‘zitten we nog op de goede weg en zijn we nog bezig met het doel, kan het ook anders, makkelijker, beter en goedkoper...?’ Dat zijn niet automatisch de vragen die zij zich in het dagelijkse werk te stellen’*, aldus respondent Q. Immers, als generalist wordt verwacht dat je beschikt over ondernemende vaardigheden. Tot slot wordt door de respondenten hieraan toegevoegd dat hulpverleners niet van nature ondernemend zijn en het afhankelijk van de medewerker is in hoeverre hij of zij de stap zet om ondernemend te zijn.

5.3.3. Kernteam- en regieteamleden als netwerkers

Met betrekking tot samenwerking in netwerken zijn alle respondenten het erover eens dat dit een onmisbaar aspect is in het dagelijkse werk en in groeiende mate na de decentralisaties: *‘Absoluut. Ze zijn van origine al gewend om zich als hulpverlener op die manier te positioneren. Doordat je ook nog eens met elkaar een nieuw team vormt, vind ik absoluut dat de netwerken vergroot zijn ten opzichte van vóór de decentralisaties’*, aldus respondent O. Het netwerk wordt ingeschakeld wanneer dit nodig is voor een cliënt en er worden zo nodig andere partijen betrokken. Samenwerking tussen de verschillende kernteams vindt minder

plaats op inhoudelijk vlak, omdat dit specifiek is afgestemd op een situatie. Over de samenwerking binnen de gemeente met andere gemeentelijke teams zijn de respondenten echter minder enthousiast. Zo stelt de leidinggevende: *‘Dat is ook nieuw voor hen en dat zit dus in de samenwerking wat ook nog wel een dingetje is. Daar moet ik ook nog op sturen, op relatiebeheer. Niet alleen samenwerken voor je cliënt voor die specifieke situatie, maar elkaar op blijven zoeken’*, aldus respondent Q. Vooral voor deze groep is de interne samenwerking nieuw, omdat deze nog niet lang in dienst is bij de gemeente en nu te maken krijgt met diverse collega’s met wie samengewerkt moet worden om een integrale werkwijze te hanteren.

5.3.4. Kernteam- en regieteamleden als schakel tussen burger en overheid

Deze groep is afkomstig van verschillende organisaties en bestaat uit personen die opgeleid zijn tot hulpverleners. Een groot deel is als ambtenaar in dienst bij de gemeente en moet als generalist functioneren. Aan de groep en hun leidinggevende is gevraagd in hoeverre het na de decentralisaties mogelijk is om de eigen kracht van de burger steeds meer centraal te stellen en hoe de groep aankijkt tegen de mogelijkheid de bovengenoemde rollen productief in te zetten per situatie voor de burger.

De respondenten zijn het erover eens dat het steeds belangrijker wordt om een beroep te doen op de eigen kracht van burgers en dat dit een andere houding vraagt: *‘Daar waar je eerst gewend was om hulpverlening in te zetten, kijk je nu veel meer naar wat het netwerk kan doen of de burger zelf. Je moet daardoor veel meer alert zijn dat je je vragen daarop instelt. Je moet meer uitgebreid kijken in plaats van meteen kijken naar hulpverlening’*, aldus respondent P. Dat wil niet zeggen dat het ook gemakkelijk is. Uit de interviews blijkt dat nog altijd het merendeel van de cliënten de eigen kracht of het eigen netwerk niet kan inzetten. Het is immers een kanteling die enerzijds een andere manier van werken vraagt van de ambtenaar en anderzijds een andere manier van denken vraagt van de burger. Hoewel medewerkers als het ware ‘gedwongen’ worden om open te zijn over welk traject er wordt doorlopen voor een bepaald gezin en er kritisch wordt gekeken of de medewerker voldoende biedt, benadrukt de leidinggevende dat de teams als hulpverleners de neiging hebben iemand te willen helpen, waardoor ze soms te makkelijk meegaan in situaties. Dit spreekt het beroep doen op de eigen kracht tegen, dus daar ziet de leidinggevende dan ook een ontwikkelpunt.

Vervolgens is gevraagd naar de mogelijkheid om de eerder genoemde rollen effectief in te zetten, afhankelijk van de situatie. Volgens de gedragswetenschapper en de leidinggevende is dit een aspect wat steeds belangrijker wordt en waar steeds meer mogelijkheden tot verbetering in gezien worden. Het vraagt van de medewerkers vooral om te luisteren en te horen en niet direct te reageren. Waar een ambtelijke organisatie ver weg leek, komt dat nu juist dichtbij. Echter, nog lang niet iedereen kan afstand nemen van de hulpverlenende houding en worden gezien als generalist die kennis heeft van alle leefgebieden en type cliënten, en is dan minder goed in staat om verder te kijken dan de eigen expertise en flexibel te schakelen tussen verschillende rollen. Een van de kernteamleden zelf herkent dit aspect, maar voegt hier ook aan toe: *‘Als generalist moet je alles kunnen, dus lever je maatwerk, maar voor mij werkt het in de praktijk niet zo’*, aldus respondent P. Enerzijds zijn de opvattingen immers positief over de hoeveelheid brede expertise die in de teams aanwezig is. Anderzijds lopen ze tegen de term ‘generalist’ aan. Volgens hen is het risico dat expertise verloren gaat als de nadruk te veel komt te liggen op het ‘generalist’ zijn.

5.3.5. Spanningen voor kernteam- en regieteamleden in het zoeken naar een productieve houding

Gedurende de interviews is opgevallen dat de kernteams en het regieteam aanvankelijk nog zoekende zijn naar een geschikte werkwijze, omdat iedereen op hetzelfde moment aan een nieuwe functie is begonnen. Er wordt wel steeds meer ruimte ervaren om te zoeken naar maatwerk en hierover in discussie te gaan met collega's. Desalniettemin zijn er gedurende de interviews ook spanningen genoemd door de respondenten. Allereerst heerst er een spanning tussen wet- en regelgeving en het leveren van maatwerk. Hoewel de leidinggevende en de gedragswetenschapper meer voordelen zien in zo min mogelijk regels en het risico benoemen dat de medewerkers zich vastklampen aan regels, omdat dit hen kan tegenhouden om ondernemend te zijn, lopen medewerkers hier tegenaan in de praktijk: *'Het is lastig. Als je een beschikking wilt afgeven of afwijzen, is het lastig dat die er niet is. Waar baseer je dan bij iedere klant je besluit op? Wat kan wel en wat kan niet? Wat je bij de ene wel toekent, moet je bij de andere ook toekennen'*, aldus respondent M. Er is duidelijk een streven naar maatwerk, maar de medewerkers zien ook een risico op willekeur bij gebrek aan voldoende wettelijke kaders. Een middenweg zou voor hen prettig zijn. Deze spanning zien respondenten ook terug als het gaat om het gemeentelijk team Werk en Inkomen en de Wmo-consulenten. De rechtmatigheid van klantmanagers en de neiging cliënten meteen te helpen botsen vaak in de praktijk. Dit geldt volgens de respondenten ook voor het Wmo-team. Het laatste is opvallend, omdat uit de interviews met de Wmo-consulenten blijkt dat zij juist wel flexibel kunnen omgaan met de wet- en regelgeving. Hiermee komt een andere spanning aan het licht met betrekking tot de rol als netwerker binnen het sociaal domein: *'Eigenlijk in het verlengde daarvan zit er een bepaald spanningsveld tussen het Wmo-veld en het Jeugdveld. Waar we in het kernteam nog wel echt proberen maatwerk te leveren en ook dus bepaalde uitzonderingen maken... wel geredeneerd... is de Wmo toch iets strikter'*, aldus respondent N. Hieraan wordt door een kernteamlid toegevoegd dat er altijd een kloof zal blijven tussen rechtmatigheid op het vlak van de Participatiewet en de Wmo, en jeugdhulp.

Een andere oorzaak voor het ontstaan van de spanningen heerst volgens de respondenten ook binnen de teams zelf, namelijk dat nog niet iedereen op dezelfde 'vlieghoogte' zit als het gaat om het functioneren als generalist. Elk individueel teamlid brengt immers zijn of haar specifieke kennis mee. Dit roept ook vragen op voor de toekomst: *'Het is ook wel een interessante discussie altijd... In hoeverre moeten we van alles zijn en mag je nog wel je eigen expertise houden? In hoeverre ben je dan specialist of generalist? Wat moet ik wel weten van het ene specialisme en wat is voldoende?'*. De leidinggevende spreekt hier van een proces, waarin de teams nog aan het begin staan en er nog veel moet worden geleerd en ontdekt.

Voor de respondenten is het duidelijk dat er sprake is van spanningen en hoe deze zich in de praktijk manifesteren. Wat de interne spanningen betreft, voelen de medewerkers steeds meer de ruimte om elkaar aan te spreken op bijvoorbeeld onverstandige beslissingen of om het gebrek aan een gelijke "vlieghoogte" aan te kaarten. Het laatste wordt vooral gezien als een aandachtspunt voor de leidinggevende: *'Als teamleider moet je je realiseren dat de expertise die je binnen hebt gehaald, dat je die moet blijven behouden en alleen kunt behouden door te blijven trainen. Als teamleider moet je je dat realiseren en daar iets mee doen'*, aldus respondent P. Wat betreft het spanningsveld tussen het Jeugdveld, en het Wmo-veld en de Participatiewet valt op dat de medewerkers dit zien als een taak voor de leidinggevendenden, terwijl de leidinggevende van mening is dat de teamleden hier actief op kunnen inspelen door hun collega's op te zoeken. Dat wordt gezien als het begin van het verkleinen van de bestaande kloof.

Tot zover de bevindingen met betrekking tot het ambtelijk vakmanschap van de consultants die werkzaam zijn binnen het sociaal domein. Aan de respondenten zijn tevens vragen gesteld met betrekking tot de manier waarop zij worden aangestuurd. Dit aspect wordt in de volgende paragrafen uiteengezet.

5.4. Transformationele leiderschapsstijl

Uit de interviews met de respondenten blijkt dat een ondersteunende rol van hun leidinggevende, met name in tijden van organisatorische veranderingen, onmisbaar is. In dit onderzoek is er sprake van drie leidinggevendens. De vragen met betrekking tot aansturing van medewerkers zijn zowel aan de medewerkers zelf, als aan de leidinggevendens gesteld om een vertekend en eenzijdig beeld te voorkomen. Onderstaand worden de desbetreffende elementen belicht en voor elk team de bevindingen beschreven.

5.4.1. Team Werk en Inkomen

Idealized influence

Uit de interviews valt op dat de klantmanagers niet spreken van een richtinggevende visie die door de leidinggevende is uitgedragen om medewerkers mee te krijgen in de verandering. Het zijn juist de wettelijke kaders die een belangrijke positie vervullen: *‘De Participatiewet kwam per 1 januari 2015 en toen hebben we in dat jaar daarvoor wel een workshop over de Participatiewet gehad, maar of dat nou met de visie van de leidinggevende te maken heeft... Het is meer de uitleg van de wet en niet vanuit de gemeente’*, aldus respondent B. De leidinggevende voegt hier wel aan toe dat de ruimte die de gemeente kreeg, opgevuld is met beleidsregels die mede in samenwerking met enkele klantmanagers zijn vormgegeven. In die zin is de betrokkenheid van medewerkers in het beginstadium van de verandering gewaarborgd.

Ondanks dat de respondenten aan hebben gegeven dat er niet direct sprake is geweest van een visie van de leidinggevende is hen gevraagd in hoeverre zij zich kunnen identificeren met de denk- en werkwijze van de leidinggevende in de context van de organisatieveranderingen. De klantmanagers delen de opvatting dat hun leidinggevende het benodigde inzicht heeft in het domein wat zij van zeer groot belang achten. Een opvallend karakteristiek is de manier waarop de leidinggevende het werk “luchtig” weet te houden. Dat uit zich in het denken in een breed kader wat de leidinggevende vervolgens aan zijn medewerkers probeert uit te dragen. De leidinggevende zelf benadrukt daarnaast het belang van voorbeeldgedrag: *Ik ben ervan overtuigd dat als je zelf dat voorbeeldgedrag uitdraagt, dat mensen gaan volgen. Als je zelf de kantjes eraf loopt, doen zij dat ook’*, aldus respondent G.

In het verlengde hiervan is het volgende punt besproken: vertrouwen in de leidinggevende. De leidinggevende wordt beschreven als een integer persoon en iemand die achter zijn team staat. Waar klantmanagers zichzelf voorheen zagen als schietschijf, merken ze nu dat de leidinggevende juist de hectiek wegneemt en georganiseerd te werk gaat. De leidinggevende voegt hier tenslotte aan toe: *“Je moet niet onbenaderbaar proberen te zijn, maar juist beschikbaar zijn en je personeel duidelijk maken dat de deur altijd openstaat”*.

Inspirational motivation

De veranderingen in het sociaal domein worden door de ene consultant meer gevoeld dan de ander, maar worden zij ook genoeg gemotiveerd door de leidinggevende om zich in te zetten voor organisatieveranderingen? Voorafgaand aan deze vraag is nagegaan of en op welke wijze de leidinggevende verwachtingen communiceert met zijn medewerker.

De klantmanagers geven aan dat de verwachtingen met betrekking tot de veranderingen in het sociaal domein niet zozeer door de leidinggevende worden uitgesproken, maar door de wet: *‘Dat is heel simpel, opgelegd vanuit de overheid... Je moet zorgen dat klanten zo snel mogelijk participeren. Daar komt het in wezen op neer’*, aldus respondent A. Dit is ook een aspect waar de leidinggevende op stuurt. Er is echter sprake van verschillende situaties, waarbij maatwerk en interpretatie van de wet bij komen kijken. De leidinggevende probeert dan ook te sturen op flexibiliteit in het omgaan met de wet. Hij benadrukt hier vooral zelfsturing van zijn medewerkers: *“...zodat niet één klantmanager steeds verantwoordelijk is, maar dat je het altijd moet delen met collega’s. de interpretatie die door de ene klantmanager toegepast wordt, dat die altijd gezien wordt door een collega. Als ze er niet uitkomen, bekijken we wat de beste oplossing is’*, aldus respondent G. Algemene verwachtingen worden elk half jaar met de consultants besproken. Dat is volgens de consultants wel meer resultaatgericht dan visiegericht.

Intellectual stimulation

Op de vraag of de leidinggevende voldoende ondersteuning biedt om het creatief en intellectueel vermogen te stimuleren, antwoorden de klantmanagers positief. De klantmanagers wijzen hierbij met name op kennis van ontwikkelingen rondom de Participatiewet. Volgens de leidinggevende is het stimuleren van kennis noodzakelijk om de deskundigheid van de klantmanagers op peil te houden. Een ander aspect dat de klantmanagers noemen, is de aandacht die de leidinggevende schenkt aan het flexibel omgaan met de wet- en regelgeving, ofwel *‘het kleuren buiten de lijntjes’*, aldus respondent E. Waar de ene klantmanager dit ziet als een belangrijke ontwikkeling, bestempelt de andere consultant het als *‘een nieuwe kreet’*, waarbij rechtmatigheid de boventoon voert: *Je moet out of the box denken... Dat is dan ook weer zo’n nieuwe kreet, maar het moet wel te verantwoorden zijn. Zodra iets niet kan, vind je die artikelen ook niet. Dan gaat dat scheef’*, aldus respondent C.

Individualized consideration

Het laatste aspect waarnaar gevraagd is, betreft de aandacht aan verschillen tussen medewerkers. Uit de interviews blijkt dat de focus vooral ligt op de groep wegens praktische redenen, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat regels op dezelfde manier worden uitgevoerd. Echter blijkt er ook ruimte te zijn voor individuele aandacht wanneer dit nodig is. De reden hiervoor is met name de verschillen tussen medewerkers en hun zienswijze: *‘Je hebt de wat strakkere collega’s richting de klant en volgens mij hebben die collega’s veel vaker klachten. Ik heb bijvoorbeeld nooit klachten, maar met die collega’s heb ik het niet graag over wettelijke dingen’*, aldus respondent E. Hieraan wordt door enkele klantmanagers toegevoegd dat er te weinig overleggen zijn om deze verschillen aan te kaarten. In het verlengde hiervan is het aspect van individuele aandacht verder belicht door te vragen naar individuele feedback. De antwoorden op deze vraag zijn vrij eenduidig. Gedurende het jaar worden functioneringsgesprekken gehouden die als doel hebben na te gaan hoe de klantmanagers presteren en waar er eventueel behoefte aan is. Daarnaast wordt de opvatting gedeeld dat

buiten deze gesprekken de deur altijd openstaat bij de leidinggevende. Enkele klantmanagers missen echter motivatie in de manier waarop resultaten worden behaald: *‘Hoe ik het doe, blijkt daar niet uit. Daar word je niet op beoordeeld, laat ik het zo zeggen.. Dat mis ik’*, aldus respondent B. Dit is wel een noemenswaardig punt, gezien de leidinggevende stelt dat de klantmanagers zich momenteel in een fase bevinden waarin ze buiten hun comfortzone moeten leren treden zonder hierop afgerekend te worden. Het gaat dan om het vinden van de juiste balans tussen het bieden van ruimte en terugkoppeling van resultaten.

5.4.2. Team Wmo

Idealized influence

Uit de interviews met de Wmo-consulenten blijkt dat er niet zozeer wordt gesproken van een visie die door de leidinggevende is uitgedragen op beïnvloedende wijze, maar meer van het communiceren van veranderingen op informatieve wijze. Dit punt is wel opvallend, gezien de leidinggevende aangeeft dat de consulenten nauw betrokken worden bij de veranderingen en hen op basis hiervan aanstuurt. De leidinggevende stelt immers: *‘Ze hebben veel vrijheid gehad, waardoor iedereen toch wel zijn eigen manier van werken heeft gecreëerd. Hierdoor loop je dus feitelijk tegen problemen aan’*, aldus respondent L.

Ondanks dat de Wmo-consulenten niet spreken van een concrete visie is hen gevraagd of en in hoeverre zij zich kunnen vinden in de werkwijze van de leidinggevende en wat dit betekent voor het vertrouwen van de consulenten. Hierover zijn de consulenten positief. De leidinggevende wordt omschreven als een persoon die zaken direct, helder en strak aanpakt wat zorgt voor vertrouwen van de consulenten. Daarnaast heeft de leidinggevende casuïstiek overleggen geïntroduceerd om het werk te evalueren, iets dat de consulenten als een prettige aanvulling op het dagelijkse werk zien. Volgens de leidinggevende kunnen de consulenten zich echter niet altijd vinden in haar werkwijze: *Ik kan me voorstellen dat als je altijd heel veel vrijheid hebt geweest en zelfstandig aan de gang kon gaan... Dan komt iemand die zich even kort door de bocht ermee bemoeit, dingen wil weten of vragen heeft*. De leidinggevende bevestigt daarentegen wel de waardering die de consulenten hebben voor de inzet die zij toont om de consulenten te ondersteunen.

Inspirational motivation

Allereerst is gevraagd naar de communicatie van verwachtingen door de leidinggevende. De leidinggevende stelt dat het team nog aan het begin staat van de veranderingen en je niet iets kunt vragen van medewerkers als iets niet duidelijk is: *‘Ik ben nu wel met name bezig om te communiceren dat we eenduidig moeten werken en wat ik mag verwachten van hen en wat zij van mij mogen verwachten’*, aldus respondent L. Dit aspect komt echter niet even concreet naar voren in de interviews met de Wmo-consulenten. Zij geven immers aan dat ze weten wat er moet gebeuren, maar wijzen niet in specifieke termen naar de leidinggevende. In plaats daarvan spreken de consulenten over een extern bureau dat de kwaliteit van de rapportages bewaakt.

Desalniettemin reageren de consulenten positief over de vraag met betrekking tot het stimuleren om zich in te zetten voor de organisatieverandering. Uit de interviews blijkt dat alle consulenten zich bewust zijn van de veranderingen. Er is niet alleen sprake van nieuwe taken, maar ook van een ander type cliënten en problematiek. Ze onderkennen het feit dat hiervoor een andere werkwijze nodig is. De leidinggevende levert hierin volgens hen een

belangrijke bijdrage: *‘Mijn teamleider doet enorm haar best. Zij zit er bovenop en is gewoon bezig met praktische zaken. Ze weet wat voor vlees ze in de kuip heeft en waar bijsturing nodig is’*, aldus respondent J. Dit aspect bevestigt tevens de inzet vanuit het perspectief van de leidinggevende.

Intellectual stimulation

De vraag met betrekking tot de inzet van de leidinggevende om de kennis en het creatief vermogen van de Wmo-consulenten te stimuleren, wordt over het algemeen eenduidig beantwoord. De meeste consulenten zijn van mening dat de leidinggevende de consulenten stimuleert om andere zijwegen te zoeken binnen de wet- en regelgeving: *‘Je kan bijvoorbeeld van A naar B gaan, omdat het moet. Maar je kan ook van A naar B gaan, een berg beklimmen en afdalen en dan toch bij B komen’*, aldus respondent H. Dit vond voorheen plaats op teamniveau, maar gezien de onderlinge verschillen tussen de consulenten heeft de leidinggevende gekozen voor individuele begeleiding. De leidinggevende ziet hier immers aspecten die zich nog moeten ontwikkelen. Een andere opvatting die genoemd wordt door de consulenten en de leidinggevende is de ruimte om probleemsituaties van cliënten aan te pakken. Waar de consulenten zich vooral veilig voelen als er sprake is van veel ruimte om te kijken wat nodig is voor een cliënt, pleit de leidinggevende juist voor meer strakkere kaders. Dit is een interessant verschil tussen beide percepties.

Individualized consideration

De Wmo-consulenten delen de opvatting dat de leidinggevende aandacht besteedt aan onderlinge verschillen en voelen zich hier ook prettig bij. De leidinggevende is zich bewust van de veranderingen en de invloed hiervan op de individuele consulent. Omdat elke consulent anders is, zet de leidinggevende daarom in op individuele sturing. Dit aspect wordt tevens bevestigd en gewaardeerd door de consulenten. Ondanks dat de overleggen op teamniveau plaatsvinden, is er ruimte voor terugkoppeling op individueel niveau. De leidinggevende ziet hier echter een uitdaging liggen met betrekking tot de veranderende context: *‘Als je altijd ook zelf je weg hebt kunnen kiezen en je wordt meer gekaderd, dan moet je er ook aan wennen. Bij een ander is er nooit ingezet op doorontwikkeling of er iets mee gedaan, ja’*, aldus respondent L.

Wat betreft de individuele feedback op werkzaamheden zijn het vooral de consulenten die elkaar toetsen op inhoudelijk vlak. De meeste consulenten zien dit ook als hun professie. Opschaling naar de leidinggevende vindt dan ook alleen plaats als dit echt noodzakelijk is. Feedback in de vorm van persoonlijke ontwikkeling wordt door de consulenten en de leidinggevende wel duidelijk benoemd als taak van de leidinggevende, maar ook van de medewerker zelf vanwege de veranderingen in taken en rollen die de omgeving met zich meebrengt: *‘Er wordt van je verwacht dat je daar zelf over nadenkt en voorstellen doet’*, aldus respondent K.

5.4.3. Kernteams en regieteam

Idealized influence

Uit de interviews valt op dat de kernteammedewerkers, de gedragswetenschapper en de regieteammedewerker al bij hun moederorganisatie over de veranderingen omtrent de Jeugdwet werden geïnformeerd, voordat ze in dienst kwamen van de gemeente. Daarnaast

wordt wel de opvatting gedeeld dat de leidinggevende ervoor probeert te zorgen om alle teams dezelfde kant op te krijgen door het aankondigen van veranderingen en de bijbehorende visie mee te delen tijdens de maandelijkse overleggen. De leidinggevende zelf voegt hieraan toe dat betrokkenheid van medewerkers bij de veranderingen essentieel is en aansturing van medewerkers op basis daarvan plaatsvindt: *‘We gaan niet als gemeente zeggen hoe het moet en daarover communiceren. We gaan samen optrekken en het samen vormgeven’*, aldus respondent Q. Ervoor zorgen dat iedereen op een lijn werkt, blijkt volgens de geïnterviewde teamleden echter tot op heden nog een uitdaging, omdat alle teamleden op 1 januari 2015 met een nieuwe functie zijn begonnen vanuit verschillende achtergronden. Ook de leidinggevende erkent dat dit een aspect is wat zich moet ontwikkelen.

Verder valt op dat de teamleden positief zijn over de bereidwilligheid van de leidinggevende om op zoek te gaan naar mogelijkheden die het meest geschikt zijn voor de teams. De teamleden zijn zich bewust van de ingrijpende veranderingen, maar zijn zeer te spreken over de wijze waarop de leidinggevende de veranderingen in het team implementeert en spreken hierover tevens hun vertrouwen uit. Ook over de bereikbaarheid van de leidinggevende zijn de teamleden tevreden. De leidinggevende zelf ziet dit als een belangrijke taak als manager: *‘Ik denk dat het toch wel gewaardeerd wordt om er te zijn en aanspreekbaar te zijn. Ik vind het zelf ook belangrijk om daar tijd voor vrij te maken en niet alleen hier te zijn’*, aldus respondent Q.

Inspirational motivation

Net als de voorgaande teams is ook aan deze groep gevraagd of de leidinggevende naast de visie ook concrete verwachtingen communiceert aan de teamleden. Zowel de leidinggevende als het merendeel van de groep noemt hier het functieprofiel, waarin verwacht wordt dat de teamleden functioneren als generalist en dus inzetbaar zijn op verschillende leefgebieden. Niet iedereen is echter enthousiast over de term “generalist”, waaronder een kernteamlid dat sinds kort werkzaam is: *‘Ik denk dat het in de praktijk niet altijd even zo werkt. Ik ben er wel voorstander van dat je als generalist alles moet kunnen, dat je weet hoe de wegen zijn en alle hulpvragen kunt beantwoorden. Ik denk wel dat, als je alleen generalist bent, je je expertise kwijt bent’*, aldus respondent P. De leidinggevende ziet het profiel juist als instrument om te kijken of de teamleden er hetzelfde over denken. Echter ziet de leidinggevende nog een verbeterpunt in het daadwerkelijk eigenaar worden van de opdracht. Dit aspect is ook herkend in de interviews met de teamleden, waarbij zij stellen vaak nog zoekende te zijn naar een bepaalde houvast.

De tweede vraag die is gesteld, heeft betrekking om het inspireren en motiveren van medewerkers om zich in te zetten voor de organisatieveranderingen. Hierbij gaat het met name om het flexibel leren denken en het kijken naar casussen vanuit andere perspectieven. De teamleden zijn zeker positief over de motivatie van hun leidinggevende: *‘Maaike is ook wel echt van de buiten de gebaande paden denken en kijken. Ik denk ook zeker dat we de vrijheid voelen om een wild voorstel te doen wat eigenlijk technisch gezien niet kan. Het is wel heel fijn om te weten dat er nu wel heel veel kan en dat er bereidwilligheid vanuit de teamleider is om het anders te doen en te experimenteren daarin’*, aldus respondent N. De leidinggevende zelf geeft ook aan een actieve rol te hebben in het veranderproces. Deze rol wordt omvat door het voeren van gesprekken met teamleden en hen stimuleren om zelf na te denken hoe ze zich het beste de veranderingen eigen kunnen maken: *‘Ik probeer vooral mensen te bewegen en te motiveren en te enthousiasmeren van ‘wij gaan hiervoor’*, aldus respondent Q.

Intellectual stimulation

Zoals voorgaand beschreven, wordt de leidinggevende gezien als iemand die verantwoordelijkheid draagt voor haar werknemers en hun zoveel mogelijk probeert te faciliteren waar nodig, zo ook als het gaat om het vergroten van kennis en het creatief vermogen van de teamleden ten behoeve van hun ontwikkeling. Hier zien de gedragswetenschapper en de leidinggevende nog wel verbeterpunten als het gaat om het buiten de eigen comfortzone treden en ‘out of the box’ denken. De teamleden zijn zich ervan bewust dat dit mogelijk is, maar zeggen in deze fase nog behoefte te hebben aan een bepaalde houvast, iets dat de leidinggevende liever vermijdt om te voorkomen dat de teams zich vastklampen aan kaders. Dit laatste punt is dan ook een interessante bevinding.

Individualized consideration

Met betrekking tot aandacht voor verschillen tussen medewerkers wordt de opvatting van de teamleden en de leidinggevende gedeeld dat de aandacht van de leidinggevende vooral betrekking heeft op het proces en de individuele ontwikkeling van medewerkers. Werkinhoudelijke aandacht wordt gezien als taak van de gedragswetenschapper. Wat enkele teamleden in het verlengde hiervan wel noemen, is het gebrek aan tijd om elkaars expertise beter te leren kennen: *‘We hebben een volle caseload, dus er blijft vaak te weinig tijd over om daarmee bezig te zijn’*, aldus respondent M.

Naast de aandacht voor onderlinge verschillen is ook aan deze groep de vraag gesteld met betrekking tot individuele feedback op werkzaamheden. Tot op heden was dit niet mogelijk wegens een ontbrekend functieprofiel, maar nu het profiel in kaart is gebracht, zijn functioneringsgesprekken tot stand gebracht. De teamleden noemen daarnaast wel de behoefte aan het monitoren van hun individuele ontwikkeling: *‘Het is heel lastig geweest om te kunnen staven waar je binnen de kernteams als generalist aan moet kunnen voldoen’*, aldus respondent O. De leidinggevende is zich er bovendien van bewust dat de teamleden zich met hun huidige functie in een dynamische situatie bevinden en dat niet iedereen hierin even snel kan schakelen. Dit is waar de leidinggevende zegt gericht te sturen op individueel niveau als dit nodig is.

5.5. Deelconclusie: beantwoording deelvraag 4 en 5

Op basis van de bevindingen kunnen een aantal conclusies worden getrokken met betrekking tot het ambtelijk vakmanschap van de uitvoerende ambtenaren en de transformationele leiderschapsstijl van de leidinggevendenden. Over het ambtelijk vakmanschap kan het volgende worden geconcludeerd. Voor de klantmanagers geldt dat ze soms niet in staat zijn de productieve houding te vinden voor de burger. Allereerst wordt de combinatie van wetgeving en het willen leveren van maatwerk genoemd. De klantmanagers zeggen geleid te worden door de wetgeving, waardoor afwijking hiervan als willekeur wordt ervaren. Waar de klantmanagers zich vooral beroepen op rechtmatigheid, is het de leidinggevende die ambtelijk vakmanschap aanduidt als het flexibel leren omgaan met de wet. De klantmanagers zien dit als spanning én als gemiste kans, waarbij ze aangeven niet goed te weten hoe dat er dan precies uit ziet, en dus ook niet in staat zijn deze spanning altijd op te lossen. Ze beroepen zich dan al gauw op de wetgeving. Ook het inzetten van hun rol als netwerkers blijkt in de praktijk niet altijd effectief. Dit wordt verklaard door gebrek aan kennis van de werkwijze van collega’s en persoonlijke relaties die samenwerking belemmeren. De oplossing hiervan wordt

in de meeste gevallen aan klantmanagers overgelaten, die op hun beurt de oorzaak bij collega's van de andere beleidsvelden van het sociaal domein zien. Ook dit wordt als obstakel gezien om een productieve houding in te zetten voor de burger.

De Wmo-consulenten blijken zich er bewust van te zijn dat elke situatie een andere houding vereist, maar ook zij achten zichzelf soms niet in staat om hiervoor een gepaste houding te vinden. Ze zijn immers nog vaak zoekende naar de juiste werkwijze om de veranderende manier van denken en werken af te stemmen op burgers. Dit aspect is niet onopgemerkt gebleven bij de leidinggevende. De grootste belemmering die genoemd wordt, zit in hun rol als netwerker, omdat de werkwijze van de uitvoerders van het sociaal domein volgens de consulenten en hun leidinggevende niet integraal is. Dit aspect werkt volgens hun door in het kiezen van een passende aanpak voor zorgvragen van burgers. De consulenten zijn daarnaast in staat dergelijke spanningen te expliciteren, maar het ontbreekt aan initiatief om deze op te lossen. Uit de bevindingen blijkt immers dat dit meestal wordt doorgeschoven naar teamoverleggen of de leidinggevende.

Ook voor de kernteamleden blijkt het in de praktijk dikwijls moeilijk is om een gepaste houding voor de burger te vinden. Uit de bevindingen kan worden geconcludeerd dat het lastig is om de balans te vinden tussen wettelijke kaders en individuele gevallen, omdat de teamleden net als de klantmanagers willekeur willen vermijden. Een stap achteruit zetten en uit de hulpverlenende houding treden om eerst te kijken wat een burger zelf kan, blijkt vooral in het netwerk van de teamleden een belemmering te vormen. Ook hier vormt het verschil in werkwijze een verklaring. Dit ziet de leidinggevende tevens als ontwikkelpunt. Als het gaat om het expliciteren en oplossen van deze spanningen kan worden geconcludeerd dat kernteamleden hier geen actieve rol in spelen.

Met betrekking tot de transformationele leiderschapsstijl kan het volgende worden geconcludeerd per dimensie. Uit de bevindingen blijkt dat *idealized influence* niet volledig aanwezig is in de leiderschapsstijl van alle betrokken leidinggevenen. Voor de leidinggevenen van de klantmanagers en de Wmo-consulenten geldt dat er geen richtinggevende visie is gecommuniceerd omtrent de veranderingen in het sociaal domein. De wet- en regelgeving heeft hier als visie gefungeerd. De leidinggevende van de kernteams daarentegen heeft wel een duidelijke visie neergezet om medewerkers te enthousiasmeren voor hun nieuwe functie in een andere omgeving. Identificatie met en vertrouwen in de leidinggevende is tenslotte bij alle respondenten geconstateerd.

Ook *inspirational motivation* is gedeeltelijk aanwezig in de leiderschapsstijl van de leidinggevenen. Als het gaat om het communiceren van concrete verwachtingen in het kader van de veranderende context geldt voor de leidinggevende van de klantmanagers en de Wmo-consulenten dat dit niet heeft plaatsgevonden in het kader van de veranderende context, omdat de wet de verwachtingen uitspreekt. Voor de leidinggevende van de kernteams en het regieteam geldt dat zij zich inzet om verwachtingen, met betrekking tot de veranderingen, wel te communiceren. Medewerkers stimuleren om zich in te zetten voor organisatieveranderingen doen daarentegen alle drie de leidinggevenen. Zij doen dit vooral door zich open op te stellen en de boodschap door te geven buiten de gebaande paden te kijken, en zijwegen te ontdekken.

Over *intellectual stimulation* kan worden geconcludeerd dat dit aanwezig is bij alle leidinggevenen. Uit de bevindingen blijkt dat de leidinggevenen medewerkers sturen om kennis te nemen van de veranderende context, flexibel om te gaan met de wet- en regelgeving

en buiten de comfortzone te treden. Tenslotte is *individualized consideration* niet bij alle leidinggevers aanwezig. Voor de leidinggevende van het Wmo-team, en de leidinggevende van de kernteams en het regieteam geldt dat aandacht voor de individuele medewerker een voorwaarde is voor persoonlijke ontwikkeling, gezien de veranderende context niet elk individu op dezelfde manier beïnvloedt. De leidinggevende van de klantmanagers ziet echter meer voordelen in aandacht voor het team als geheel, terwijl de klantmanagers zelf individuele terugkoppeling over de manier waarop resultaten worden behaald, missen.

Kortom, over het algemeen zijn de uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein vaak nog zoekende naar een gepaste houding voor de burger. Hiervoor worden verschillende oorzaken gegeven, waaronder onduidelijkheid over hoe invulling moet worden gegeven aan deze houding, het risico op willekeur als men ondernemend wil zijn, verschillen tussen de werkwijze en achtergronden van teams, en onderlinge samenwerking en communicatie binnen het gemeentelijke netwerk van het sociaal domein. Met betrekking tot het expliciteren en aanpakken van de spanningen tussen de verschillende rollen spelen de ambtenaren hier over het algemeen niet actief op in. Een transformationele leiderschapsstijl is tot slot nog niet bij alle leidinggevers aanwezig. In de analyse wordt hier verder op voortgeborduurd, waarbij tevens wordt ingegaan op de relatie tussen een transformationele leiderschapsstijl en ambtelijk vakmanschap.

6. Analyse

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen gepresenteerd die voortkomen uit de interviews met uitvoerende ambtenaren en hun leidinggevendenden. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen gekoppeld aan de veronderstellingen die op basis van de theorie (Hoofdstuk 2) zijn geschetst. Dit hoofdstuk beantwoordt zodoende de volgende deelvraag:

- *In welke mate ervaren zowel leidinggevendenden, als uitvoerende ambtenaren de invloed van een transformationele leiderschapsstijl op ambtelijk vakmanschap?*

6.1. Idealized influence en ambtelijk vakmanschap

Veronderstelling 1a: *Idealized influence van de leidinggevende draagt bij aan ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het veranderende sociaal domein.*

Uit de bevindingen blijkt dat *idealized influence* van de leidinggevende over het algemeen bijdraagt aan ambtelijk vakmanschap van de uitvoerende ambtenaren in het veranderende sociaal domein. Dit is met name van belang als het gaat om het overbrengen van de veranderingen in houding en rollen van de medewerkers ten behoeve van de burger. Hier lijkt immers het grootste deel van de respondenten tegenaan te lopen. Uit de resultaten blijkt dat deze groep vaak niet weet hoe invulling moet worden gegeven aan de houding die gevraagd wordt en hoe de gemeente een integrale dienstverlening wil bereiken. Bij het aannemen van een houding die bestaat uit een combinatie van rollen worden al gauw spanningen ervaren. Bij de medewerkers is het dan de vraag hoe zij hiermee zouden moeten omgaan. Zij en de leidinggevendenden zelf zien hierin een belangrijke rol voor de leidinggevende weggelegd.

Voor de klantmanagers van het team Werk en Inkomen geldt echter dat de wet- en regelgeving bepaalt welke houding en aanpak zij voor de burger kiezen. De leidinggevende heeft hier dan weinig ruimte om met zijn visie invloed te hebben op de medewerkers. Het is dan ook opvallend dat het voor deze groep niet duidelijk is hoe ze hun vaste rol als uitvoerder van de wet kunnen combineren met andere rollen, zoals actief participeren in een netwerk of het inspelen op de zelfredzaamheid van de burger zonder uit te hoeven gaan van spanningen, zoals het risico op willekeur. Voor de leidinggevende van de kernteams en het regieteam is er juist wel sprake van ruimte om invloed uit te oefenen met haar visie. De voornaamste reden hiervan is het feit dat de teamleden een geheel nieuwe functie bekleden naar aanleiding van de veranderingen in het sociaal domein, waarbij sturing door de leidinggevende richting de gewenste houding als onmisbaar wordt gezien. Tenslotte is er ook voor de leidinggevende van de Wmo-consulenten ruimte om invloed uit te oefenen op hun ambtelijk vakmanschap. Zowel het team, als de leidinggevende vinden het belangrijk om een concreet doel voor ogen te hebben in het kader van de veranderende context. Dit biedt ondersteuning in het bepalen van een gepaste houding voor de burger. Dit aspect ontbrak tot de komst van de huidige leidinggevende.

6.2. Inspirational motivation en ambtelijk vakmanschap

Veronderstelling 1b: *Inspirational motivation van de leidinggevende draagt bij aan het ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het veranderende sociaal domein.*

Uit de resultaten komt duidelijk naar voren dat de leidinggevende middels *inspirational motivation* een belangrijke bijdrage kan leveren aan het ambtelijk vakmanschap van medewerkers, vooral in het kader van organisatieveranderingen. De resultaten laten immers zien dat er vanuit de consultants de behoefte is om te weten wat er van hen wordt verwacht, namelijk een andere houding naar aanleiding van het veranderende sociaal domein, om vervolgens met ondersteuning van de leidinggevende hier naartoe te werken. Ook de behoefte om gestuurd te worden in deze richting blijkt immers aanwezig. De invloed van *inspirational motivation* op ambtelijk vakmanschap is vooral te merken bij medewerkers die geen helder beeld hebben van wat de bedoeling is van een integrale visie op het sociaal domein en als gevolg hiervan hun eigen werkwijze blijven hanteren. Concrete verwachtingen helpen de medewerkers bovendien om met alle neuzen een kant op te staan en potentiële spanningen in het vinden van een gepaste houding hieraan te relateren en vervolgens terug te koppelen naar de leidinggevende. Daarnaast blijkt uit de bevindingen dat de motivatie van de leidinggevende om inzet te tonen voor organisatieveranderingen de medewerkers stimuleert om op zoek te gaan naar manieren waarop de veranderende context kan worden afgestemd op de eigen werkwijze. Omdat medewerkers worden geconfronteerd met een veranderende context die vervolgens ook hun werk beïnvloedt, blijkt motivatie van de leidinggevende onmisbaar om weerstand tegen veranderingen te voorkomen en de wil om te veranderen actief aan te moedigen.

6.3. Intellectual stimulation en ambtelijk vakmanschap

Veronderstelling 1c: *Intellectual stimulation van de leidinggevende draagt bij aan het ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het veranderende sociaal domein.*

Deze veronderstelling heeft betrekking op de invloed van *intellectual stimulation* van de leidinggevende op ambtelijk vakmanschap van medewerkers. De veronderstelde verwachting wordt bevestigd door de resultaten van alle teams, omdat deze laten zien dat de uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein beter kunnen leren hoe en wanneer zij de juiste houding kunnen inzetten als de leidinggevende zich inzet om de kennis en het creatief vermogen van hen te vergroten. Dit helpt ambtenaren tevens om spanningen beter te begrijpen, waardoor ambtenaren kunnen werken aan een gerichte aanpak hiervan. Om hiertoe in staat te zijn, is het volgens de respondenten noodzakelijk dat de leidinggevende de deskundigheid van de medewerkers op peil houdt en ervoor zorgt dat ze op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen. Dit manifesteert zich onder andere in trainingen, cursussen en teamoverleggen. Uit de resultaten kan daarnaast worden afgeleid dat de stimulans van de leidinggevende ervoor zorgt dat medewerkers geprikkeld worden om zijwegen te zoeken en “out of the box” te denken. Veranderingen kunnen ertoe leiden dat medewerkers geneigd zijn zich terug te trekken en de oude werkwijze te blijven hanteren. Juist nu er een integrale burgerbenadering wordt nagestreefd, volstaat deze houding niet meer. Hier kan de leidinggevende belangrijke invloed uitoefenen.

6.4. Individualized consideration en ambtelijk vakmanschap

Veronderstelling 1d: *Individual consideration van de leidinggevende heeft een positieve invloed op ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het veranderende sociaal domein.*

Uit de resultaten blijkt dat aandacht voor de individuele medewerker een voorwaarde is om de veranderingen eigen te maken. De resultaten laten zien dat er, ondanks de samenstelling in

teams, sprake is van onderlinge verschillen in werkwijze. De medewerkers ontwikkelen zich daarnaast op hun eigen tempo en hebben ieder met specifieke situaties en spanningen te maken als het gaat om het vinden van de juiste houding vanuit een combinatie van de verschillende rollen om de burger van dienst te kunnen zijn. *Individualized consideration* heeft in de veranderende context, zo blijkt uit de resultaten, vooral invloed op ambtelijk vakmanschap als het gaat om aandacht voor de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers en in mindere mate op werkinhoudelijk vlak. Met betrekking tot persoonlijke ontwikkeling valt volgens de medewerkers en hun leidinggevendenden in het kader van de veranderingen in het sociaal domein de meeste winst te behalen. Niet iedereen kan even snel schakelen tussen de verschillende rollen en een gepaste houding aannemen. De resultaten tonen dat individuele aandacht hier een belangrijke voorwaarde voor is. Als men verder inzoomt op de teams, kan daarnaast uit de resultaten worden afgeleid dat *individualized consideration* op een andere manier invloed heeft per team. Bij de klantmanagers is er geconstateerd dat *individualized consideration* van de leidinggevende bijdraagt aan het ambtelijk vakmanschap van de klantmanagers als het gaat om terugkoppeling en feedback van de leidinggevende over de wijze waarop zij kiezen om een bepaalde houding aan te nemen. Voor de Wmo-consulenten geldt dat ze gewend zijn veel vrijheid te hebben, waardoor de consulenten op hun eigen manier te werk gaan. De veranderende context vraagt een bepaalde houding van hen. Individuele aandacht van de leidinggevende helpt om bij de consulenten te peilen wat nodig is om aan te leren hoe ze als uitvoerend ambtenaar verschillende rollen kunnen combineren. Er wordt immers een bepaald doel nagestreefd, maar de weg er naartoe is voor iedereen anders. Tot slot blijkt uit de resultaten voor de kernteams en het regieteam dat *individualized consideration* bijdraagt aan het ambtelijk vakmanschap van de teamleden vanwege de geheel nieuwe functie die zij betreden sinds 1 januari 2015. De teamleden hebben nog geen helder beeld over hoe ze bepalen welke houding ze in moeten zetten en kunnen niet altijd even snel schakelen tussen de verschillende rollen. Juist daar wordt de actieve rol van de leidinggevende als zeer gewenst gezien. Het monitoren hiervan op individueel niveau ontbreekt immers nog bij deze groep, terwijl hier behoefte aan is.

6.5. Deelconclusie: beantwoording deelvraag 6

Op basis van bovenstaande analyse kan een aantal conclusies worden getrokken met betrekking tot de invloed van een transformationele leiderschapsstijl op ambtelijk vakmanschap die medewerkers en hun leidinggevendenden ervaren.

De eerste veronderstelling heeft betrekking op *idealized influence*. Op basis van de analyse kan worden geconcludeerd dat de veronderstelling wordt bevestigd door de resultaten en dat de leidinggevende met *idealized influence* dus een belangrijke bijdrage kan leveren aan ambtelijk vakmanschap van medewerkers. Een duidelijke visie met betrekking tot de veranderingen zorgt ervoor dat medewerkers een helder doel voor ogen hebben. Voor medewerkers schijnt het nog altijd niet helder te zijn hoe de gemeente een integrale burgerbenadering wil bereiken, welke houding hierin vereist wordt en hoe dit kan worden gerealiseerd, en hoe met spanningen moet worden omgegaan. De leidinggevende blijkt ook niet altijd de ruimte hebben om een eigen visie te hanteren.

Ten tweede is verondersteld dat *inspirational motivation* van de leidinggevende kan bijdragen aan ambtelijk vakmanschap. Ook deze veronderstelling wordt bevestigd door de resultaten. Het communiceren van concrete verwachtingen met betrekking tot de nieuwe rol van de ambtenaar als gevolg van de veranderingen in het sociaal domein, en het stimuleren om aan deze verwachtingen te voldoen, motiveert medewerkers om zich in te zetten voor

organisatieveranderingen. Dit biedt een leidraad om op zoek te gaan naar manieren waarop een gepaste houding kan worden ingezet voor de burger en om beter met spanningen om te gaan.

Vervolgens is verondersteld dat *intellectual stimulation* bijdraagt aan ambtelijk vakmanschap. Op grond van de analyse kan worden geconcludeerd dat de onderzoeksresultaten de veronderstelling bevestigen. Inzet van de leidinggevende ten behoeve van kennisvergroting en het stimuleren van het creatief en flexibel vermogen van medewerkers zorgt ervoor dat ze op dit vlak worden ondersteund in het zoeken naar een gepaste houding voor de burger in het kader van de veranderende context.

Tot slot heeft de laatste veronderstelling betrekking op de invloed van *individualized consideration* van de leidinggevende op ambtelijk vakmanschap. Aandacht voor de individuele werknemer blijkt essentieel te zijn in het kader van de veranderingen in het sociaal domein. Hoewel de invloed van *individualized consideration* verschilt per team, kan worden geconcludeerd dat de invloed met name betrekking heeft op de persoonlijke ontwikkeling en in mindere mate op het werk dat een individu verricht. Niet iedereen kan even snel schakelen om een gepaste houding voor de burger te vinden per situatie en eventuele spanningen op te lossen. Medewerkers verschillen van elkaar, zo ook in tempo van ontwikkeling. De rol van de leidinggevende is hier daarom essentieel.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de medewerkers en hun leidinggevendens ervaren dat een transformationele leiderschapsstijl, omvat door bovengenoemde veronderstellingen, in belangrijke mate bijdraagt aan het ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein.

7. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Vervolgens wordt in de discussie gereflecteerd op het onderzoek, waarbij de resultaten worden geïnterpreteerd en de beperkingen van het onderzoek worden besproken.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

Op welke wijze kan een transformationele leiderschapsstijl bijdragen aan productief ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het licht van het veranderende sociaal domein?

7.1. Conclusie

In dit onderzoek stonden ambtelijk vakmanschap en de transformationele leiderschapsstijl centraal. In het theoretisch kader is de ontwikkeling van overheidssturing en het daarbij behorend ambtelijk vakmanschap uiteengezet. Het hedendaags ambtelijk vakmanschap wordt vormgegeven door een combinatie van de vier perspectieven op overheidssturing, namelijk Public Administration, New Public Management, New Public Governance en Societal Resilience. Deze combinatie van rollen vertaalt zich vervolgens in de houding van de ambtenaar. Uit de theorie bleek verder dat, in het kader van een veranderende context, de rol van de leidinggevende essentieel is voor een effectieve organisatieverandering en een veranderende manier van werken die hierdoor gevraagd wordt. De perspectieven op overheidssturing doen zich tegelijk voor, maar liggen niet logischerwijs in elkaars verlengde. Er zal altijd sprake zijn van spanningen en dilemma's tussen de verschillende rollen. De essentie van ambtelijk vakmanschap is het kunnen combineren van deze rollen, maar vooral ook het omgaan met deze spanningen en dilemma's. Dat maakt leiderschap essentieel. De transformationele leiderschapsstijl is in het verlengde hiervan gehanteerd als tweede kernconcept, omdat transformationele leidinggevers zich inzetten om medewerkers te enthousiasmeren en te ondersteunen in organisatieveranderingen. Omdat ambtelijk vakmanschap in het kader van een veranderende context wordt onderzocht, waarbij de verandering van medewerkers tevens centraal staat, sluit deze leiderschapsstijl naadloos aan. Op basis van de theorie is zodoende verondersteld dat een transformationele leiderschapsstijl kan bijdragen aan ambtelijk vakmanschap. Om na te gaan in hoeverre deze veronderstelling overeenkomt met de praktijk zijn uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein en hun leidinggevers van de gemeente Pijnacker-Nootdorp geïnterviewd. Binnen de gemeente was namelijk de vraag aan de orde op welke wijze leidinggevers medewerkers kunnen aansturen om een gepaste houding te kunnen vinden in het kader van het veranderende sociaal domein. In overeenstemming met de opdrachtgever is deze vraag onderzocht onder het mom van ambtelijk vakmanschap.

Ten eerste is nagegaan in hoeverre ambtelijk vakmanschap en een transformationele leiderschapsstijl aanwezig zijn. Geconcludeerd kan worden dat het ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein zich nog dient te ontwikkelen. Dit blijkt te liggen aan onduidelijkheid bij deze groep over de wijze waarop, in het kader van de veranderende context, een combinatie van de besproken rollen kan worden vertaald naar een geschikte houding voor de burger. Ambtenaren worden daarnaast tegengehouden door het risico op willekeur en verschillen tussen teams binnen het sociaal domein. Dit belemmert het inzetten van een productieve houding en dus het streven naar een integrale burgerbenadering.

Met betrekking tot het expliciteren van en omgaan met spanningen tussen de verschillende rollen kan worden geconcludeerd dat de ambtenaren hier over het algemeen vaak niet uit eigen initiatief op inspelen. Dit wordt veelal overgelaten aan de leidinggevende.

In de analyse is vervolgens onderzocht in hoeverre uitvoerende ambtenaren en hun leidinggevendenden de invloed van een transformationele leiderschapsstijl op ambtelijk vakmanschap in het veranderende sociaal domein ervaren. Om deze relatie te onderzoeken, is voor elk component van de transformationele leiderschapsstijl nagegaan of er sprake is van een invloed op ambtelijk vakmanschap. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de empirie alle veronderstellingen bevestigt.

De resultaten lieten zien dat het communiceren van een concrete en richtinggevende visie met betrekking tot de veranderingen in het sociaal domein op organisatorisch vlak en voor medewerkers onmisbaar is voor ambtelijk vakmanschap (*idealized influence*). Daarnaast blijkt het voor het ambtelijk vakmanschap van belang te zijn dat een leidinggevende duidelijk maakt wat er van hen verwacht wordt, communiceert op welke wijze zij deze verwachtingen kunnen realiseren en hen motiveert om zich voor de veranderingen in te zetten (*inspirational motivation*). Tevens blijkt het essentieel voor ambtelijk vakmanschap dat een leidinggevende zich inzet om medewerkers aan te leren op welke wijze ze verschillende rollen kunnen combineren en creatief om kunnen gaan met spanningen hiertussen (*intellectual stimulation*). Tot slot bleek uit de resultaten dat het daarbij van belang is voor de leidinggevende om oog te hebben voor de individuele medewerker in de zoektocht naar een houding die productief is voor de burger, ook gezien niet elke ambtenaar even makkelijk schakelt als zich spanningen tussen rollen voordoen (*individualized consideration*). Kortom, het inzetten van een transformationele leiderschapsstijl in een veranderende context om medewerkers aan te sturen in het vinden van een houding, welke bestaat uit een combinatie van rollen én het omgaan met spanningen hiertussen, is van groot belang voor ambtelijk vakmanschap.

7.2. Discussie

In deze afsluitende paragraaf worden de resultaten besproken, de beperkingen van dit onderzoek aangekaart en de wijze waarop de beperkingen is omgegaan, beschreven.

7.2.1. Interpretatie onderzoeksresultaten

Aan de resultaten van dit onderzoek lagen enkele veronderstellingen ten grondslag die op basis van theorie over ambtelijk vakmanschap en de transformationele leiderschapsstijl zijn opgesteld. Verondersteld werd dat een transformationele leiderschapsstijl, omvat door de vier dimensies *idealized influence*, *inspirational motivation*, *intellectual stimulation* en *individualized consideration*, bijdraagt aan ambtelijk vakmanschap van uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein. De resultaten lieten zien dat ambtenaren zich ervan bewust zijn dat er in het huidige tijdsgewricht een andere houding wordt gevraagd, zoals ook in de theorie beschreven. Spanningen en dilemma's tussen de verschillende rollen horen inherent bij deze nieuwe houding. Daarom is leiderschap zo essentieel. De theoretische veronderstellingen werden voorts bevestigd door de empirie, wat een aanvulling vormt op bestaande literatuur over de rol van transformationeel leiderschap omtrent ambtelijk vakmanschap. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de nadruk vooral op verandering ligt. De context van dit onderzoek was gericht op het veranderende sociaal domein. Omdat het voor medewerkers een uitdaging is om te veranderen en zich een productieve houding aan te leren, is de rol van een leidinggevende die zich hiervoor inzet

onmisbaar. De transformationele leiderschapsstijl stelt de medewerker juist centraal als het gaat om organisatieveranderingen.

7.2.2. Reflectie

Ik heb dit onderzoek als een zeer leerzaam en vooral uitdagend traject ervaren. Alvorens ik begon aan dit onderzoek, had ik een bepaald beeld over het onderwerp. Ambtelijk vakmanschap sprak me erg aan en omdat ik de kans had om dit concept te combineren met mijn interesse in het sociaal domein ben ik er meteen voor gegaan. Door ook nog leiderschap toe te voegen, kon ik een onderzoek verrichten dat aan mijn interesse én aan de wensen van de gemeente Pijnacker-Nootdorp voldeed. Gedurende het onderzoek kwam ik erachter dat het eigenlijk een nogal complex onderwerp is, vooral in combinatie met leiderschap én een veranderende context. Dit merkte ik vooral op het moment dat ik het theoretisch kader ging schrijven en naging hoe ik het concept ambtelijk vakmanschap hierin moest plaatsen en vervolgens moest gaan operationaliseren. Ik zag de puzzelstukjes, maar het geheel moest nog worden gevormd. In de periode dat ik interviews hield met uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein en hun leidinggevendenden kwam ik er ook achter dat ze zich nog middenin de fase van het veranderproces bevinden. Dit kan de perceptie van de respondenten beïnvloed hebben. Echter kunnen de resultaten van dit onderzoek bijdragen aan het verdere verloop van het veranderproces en vooral de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap. Dat geeft zeker voldoening.

Na veel wikken en wegen – en uiteraard veel brainstormen – heb ik ondanks de hindernissen de eindstreep gehaald. Ik wilde hoe dan ook doorzetten, zodat ik met dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan de wetenschappelijke literatuur en de gemeente Pijnacker-Nootdorp voor wie dit onderzoek is uitgevoerd. Tot slot is goede begeleiding hierbij naar mijn inzien een essentiële factor geweest. Juist wanneer ik niet wist of ik linksaf of rechtsaf moet, werd ik bij mijn keuzes te allen tijde ondersteund door mijn begeleider.

7.2.3. Vervolgonderzoek

In dit onderzoek lag de nadruk op één casus, namelijk de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Voor vervolgonderzoek is het interessant dezelfde onderzoeksvraag te beantwoorden door een kwantitatief onderzoek te verrichten, waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen (vergelijkbare) gemeenten, gezien de veranderingen in het sociaal domein alle lokale overheden aangaan. Voor dit onderzoek is daarnaast gekozen om één leiderschapsstijl te hanteren. Het onderzoeken van meerdere leiderschapsstijlen met betrekking tot de invloed op ambtelijk vakmanschap, waarbij de bestaande vragenlijsten worden gehanteerd in een kwantitatief onderzoek, kan leiden tot aanvullende theoretische én praktische inzichten.

8. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan aan de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

8.1. Praktische aanbevelingen

❖ Aanbeveling I – Zorg voor een gemeenschappelijke visie als leidraad

De onderzoeksresultaten lieten zien dat ambtenaren over het algemeen nog hun oude werkwijze hanteren, hetzij vanuit de wet- en regelgeving, hetzij vanuit een hulpverlenende houding. De ambtenaren zijn zich er over het algemeen van bewust dat de veranderingen in het sociaal domein ook om een andere houding vragen. Echter heerst er onduidelijkheid bij de meeste ambtenaren over de wijze waarop de gemeente een integrale burgerbenadering wenst te bereiken, maar ook hoe verschillende rollen kunnen worden gecombineerd om een productieve houding in te zetten voor de burger. Voor de ene ambtenaar bepaalt de wetgeving de houding en voor de andere de hulpverlenende achtergrond. Omdat dit zekerheid geeft, blijven ambtenaren binnen hun kaders werken. Dit leidt juist tot versnippering in plaats van een integraal beleid. De uitvoerende ambtenaren in het sociaal domein dienen zich echter meer bewust te worden van het eigenaarschap dat zij kunnen hebben over de dienstverlening. Een ambtenaar is bijvoorbeeld niet meer iemand die louter de wet uitvoert, maar een actieve rol aanneemt, buiten de comfortzone treedt, het netwerk betreedt en zich ondernemend opstelt. Hierbij kan de betrokkenheid van de leidinggevende behulpzaam zijn. Aan de leidinggevenden van de uitvoerende ambtenaren wordt daarom aanbevolen om eerst binnen het eigen team, met aanwezigheid van een betrokken beleidsadviseur binnen het sociaal domein, tijdens een bijeenkomst na te gaan waar men als team naar streeft en hoe dit kan worden bereikt met het oog op maatwerk. Dit vormt immers een van de uitgangspunten van het sociaal domein. Vragen als *‘In welke fase van het veranderproces bevinden we ons?’*, *‘Welke houding vraagt dit van ons?’* en *‘Hoe gaan we om met spanningen?’* kunnen als uitgangspunt worden gehanteerd. Vervolgens kan de visie worden gedeeld met andere teams binnen het sociaal domein, zodat men op de hoogte is van elkaars werkwijze, onderlinge verschillen en vooral mogelijkheden om elkaar aan te vullen en een gemeenschappelijke visie tot stand te brengen.

❖ Aanbeveling II – Stimuleer onderlinge communicatie en samenwerking

Een van de spanningen waar uitvoerende ambtenaren niet actief op inspelen, maar welke hen wel belemmert in het productief inzetten van een passende houding voor de burger, betreft de spanning binnen het netwerk van het sociaal domein. Zoals in de eerste aanbeveling genoemd, werken de ambtenaren veelal nog op een manier die ze van oudsher gewend zijn. Om verschillende rollen aan te kunnen nemen, dienen ambtenaren echter naar buiten te treden. Door grote onderlinge verschillen tussen en onduidelijkheid over elkaars werkwijzen in deze fase van het veranderproces, en het gebrek aan communicatie hierover, is er een kloof ontstaan tussen de teams binnen het sociaal domein. Hedendaags ambtelijk vakmanschap mag dan wel gericht zijn op een integrale burgerbenadering, maar daarvoor dient eerst sprake te zijn van integrale samenwerking. Omdat, zoals uit de bevindingen bleek, ambtenaren vaak niet de stap zetten om in contact te treden met collega's van andere teams kan de leidinggevende hierin een belangrijke rol spelen. De resultaten lieten zien dat medewerkers vertrouwen hebben in hun leidinggevenden en zich kunnen vinden in hun denk- en werkwijze.

Dit komt de leidinggevenden ten goede in het vertonen van voorbeeldgedrag. Omdat de resultaten immers lieten zien dat tevens de leidinggevenden zelden communiceren over de veranderingen in het sociaal domein en hun rol hierin, wordt hen aanbevolen om maandelijks bijeen te komen onder begeleiding van een betrokken beleidsadviseur om het veranderproces te evalueren. Door medewerkers hierover een terugkoppeling te geven, kunnen leidinggevenden laten zien dat onderlinge communicatie en samenwerking essentieel is voor een effectieve organisatieverandering, waarbij een integraal beleid wordt nagestreefd. Vervolgens kunnen de ambtenaren in groepen van drie (één persoon per beleidsveld), onder aanwezigheid van een van de leidinggevenden, het werk evalueren, eventuele problemen aankaarten om vervolgens vanuit ieders visie een gezamenlijke oplossing tot stand brengen ten behoeve van de burger. Dit kan vervolgens spanningen wegnemen die een obstakel vormen voor ambtenaren om een passende houding in te zetten voor de burger.

Literatuurlijst

Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*.

Avolio, B.J., Bass, B.M. & Jung, D.I. (1999). Re-examining the components of transformational and transactional leadership using the Multifactor Leadership Questionnaire. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 72, pp. 441-462.

Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.

Bass, B. M. (1991). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational dynamics*, 18(3), 19-31.

Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership*. London. Lawrence Erlbaum Publishers.

Bekkers, V. J. J. M. (2009). *De elektronische overheid is dood? Lang leve de elektronische overheid!*

Bennett, V. J. S. (2006). *A Study of the Effectiveness of a Diverse Workforce Within Nonprofit Organizations Serving Older Adults: An Analysis of the Impact of Leadership Styles and Organizational Culture*. Ann Arbor. ProQuest.

Bernier, L., & Hafsi, T. (2007). The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67(3), 488-503.

Binnenlands Bestuur. *Gevraagd: maatwerk*. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaaren-carriere/achtergrond/achtergrond/gevraagd-maatwerk.9013647.lynkx>]. Geraadpleegd op 10 maart 2016.

Bos-Nehles, A. C., Van Riemsdijk, M. J., & Looise, J. K. (2013). Employee perceptions of line management performance: applying the AMO theory to explain the effectiveness of line managers' HRM implementation. *Human resource management*, 52(6), 861-877.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), pp. 846-860.

Bressers, D. Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2015). Waardenoriëntaties van ambtenaren. Perspectieven, patronen en profielen. *M&O*, 4/5, pp. 77-97.

Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society*. San Francisco. Wiley-Blackwell.

Chadwick, A. (2008). Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance. *ISJLP*, Vol. 5, Issue 2, pp. 9-41.

CPB. *Decentralisaties in het social domein*. [<https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-4september2013-decentralisaties-het-sociale-domein.pdf>]. 8 november 2016.

- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Dvir, T., Eden, D., Avolio, B. J., & Shamir, B. (2002). Impact of transformational leadership on follower development and performance: A field experiment. *Academy of management journal*, 45(4), 735-744.
- Exworthy, M. & Halford, S. (1999) *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Philadelphia. Open University Press.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public administration review*, 66(2), 168-176.
- Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration* (Vol. 80). San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2013a). *Visie Sociaal Domein*.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2013b). *Wendbaarheid en Flexibiliteit*.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2013c). *Organisatieplan toegang tot sociaal domein per 1 januari 2015*.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. *Banenafpraak voor mensen met arbeidsbeperking*. [<http://www.pijnacker-nootdorp.nl/artikel/banenafpraak-voor-mensen-met-arbeidsbeperking.htm>]. Geraadpleegd op 14 maart 2016.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. *Toekomstvisie 2040 Pijnacker-Nootdorp*. [<http://www.pijnacker-nootdorp.nl/politiek-en-organisatie/toekomstvisie-2040-pijnackernootdorp-2.htm>]. Geraadpleegd op 24 februari 2016.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to The Complexity of Public Decision-Making*. Marblehead. Emergent Publishing.
- Hajer, M. (2011). De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. *Planbureau voor de leefomgeving*. 1-78.
- Hakvoort, J. L. M. & Klaassen, H. (2013). Decentraliseren van Rijkstaken naar gemeente. *TPC*. 20-23.
- Hart, P. 't. (2014, juni). Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager. *NSOB*. 1-40.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.

- Higgs, M. & Rowland, D. (2005). *All Changes Great and Small: Exploring Approaches to Change and its Leadership.. Journal of Change Management* (Vol. 5, pp. 121–151).
- Higgs, M & D. Rowland. (2011). *What Does It Take to Implement Change Successfully? A Study of the Behaviors of Successful Change Leaders. Journal of Applied Behavioral Science* (Vol. 47, pp. 309–335).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109.
- Jansen, T., Janssen, L. & Kwakkestein, T. (2014). Ambtelijk Vakmanschap. *Bestuurskunde*, Vol. 23, Issue 2, pp. 3-53.
- Jiang, K., Lepak, D. P., Hu, J., & Baer, J. C. (2012). How does human resource management influence organizational outcomes?. *Academy of Management Journal*, 55(6), 1264–1294.
- Kole, J., & de Ruyter, D. (2007). *Werkzame idealen: Ethische reflecties op professionaliteit*. Assen. Uitgeverij Van Gorcum.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London Sage.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London. Routledge.
- Korsten, A. F. A. (2011). *New public management*.
- Korsten, A. (2005). *Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*. Heerlen. Beljon + Westerterp.
- Kruiter, A. J. (2014). De decentralisatie begint pas op 1 januari 2015. *Jeugdbeleid*, Vol. 8, Issue 2, pp. 31-36.
- Kuipers, B.S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. & Van der Voet, J. (2014). *The management of change in public organizations: A literature review. Public Administration*, Vol. 92, pp. 1–20.
- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: back to the future. *Financial accountability & management*, 24(1), 77-96.
- Meer, F. M. Van der, Berg, C. Van der & Dijkstra, G. (2011). Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl. Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van een multi-level governance vanuit internationaal perspectief gezien. *Centrum voor Publieke Sectorhervormingen*. 1-52.
- Metselaar, E. E. & Cozijnsen, A. J. (2005). *Van weerstand naar veranderingsbereidheid over willen, moeten en kunnen veranderen*. (4e dr ed.) Heemstede: Holland Business Publications.

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Noordegraaf, M. E. A., Ringeling, A. B. & Zwetsloot, F. J. M. (1995). *Ambtenaar als publiek ondernemer*. Amsterdam. Coutinho.
- Northouse, P.G. (2010). *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks. SAGE publications.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, Vol. 8, pp. 377-387.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York. Routledge.
- Perry, J.L., Mesch, D. & Paarlberg, L. (2006). Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. *Public Administration Review*, 66(4), 505–514.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.). (2013). *New public governance, the third sector, and co-production* (Vol. 7). New York. Routledge.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. New York. Oxford University Press.
- Rijksoverheid. *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>]. Geraadpleegd op 4 april 2016.
- Rijksoverheid. *Participatiewet*. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>]. Geraadpleegd op 13 maart 2016.
- Rijksoverheid. *Regeerakkoord*. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>]. Geraadpleegd op 18 april 2015.
- Sarros, J. C., Cooper, B. K., & Santora, J. C. (2008). Building a climate for innovation through transformational leadership and organizational culture. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 15(2), 145-158.
- Schneider, M., Teske, P., & Mintrom, M. (1995). Public entrepreneurs. *Princeton university press*, 17(2), 30-45.
- Senge, P. M. (2014). *The Dance of Change. The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organization*. New York. Doubleday.
- Smith, R. F. I. (2004). Focusing on public value: Something new and something old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 68-79.

- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. New York. Palgrave McMillan.
- Steen, T. (2012). Een andere overheid... een andere ambtenaar. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 16(1), 38-44.
- Steijn, B. (2008). Person-environment fit and public service motivation. *International public management journal*, 11(1), 13-27.
- Steijn, A.J. & Voet, J. van der (2009). Supervisors in the Dutch public sector and their impact on employees. EGPA Conference: Malta.
- Sterk, E. & Specht, M. (2013). *Sociaal Ondernemerschap in de Participatiesamenleving. Van de Brave naar de Eigenwijze Burger*. Apeldoorn. Garant.
- Stoker, G. (2006). Public value management a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Thiel, S. Van (2007). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum. Coutinho.
- Todnem By, R. (2005). Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5(4), 369-380.
- Top, A. (2014). *Gezocht: de 'goede' ambtenaar. Een literatuurstudie naar wat de omgang met normativiteit kan bijdragen aan het professionaliseringsdebat rond uitvoerende ambtenaren*. Universiteit voor Humanistiek.
- Transitiecommissie Sociaal Domein. *Essaybundel 3D's en lokale democratie*. [<http://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/actueel/nieuws/2016/januari/21/essaybundel-3d%E2%80%99s-en-lokale-democratie>]. 5 februari 2016.
- Van Berlo, D. (2015). *Aan de slag met ambtelijk vakmanschap*.
- Van Berlo, D. (2010). *Ambtenaar 2.0*.
- Van Berlo, D. (2012, november). Wij, de overheid. Co-creatie in de netwerksamenleving. *Programma Ambtenaar 2.0*. pp. 1-150.
- Van der Steen, M. (2015). De gelaagde praktijk van ambtelijk vakmanschap. *Staat van de Ambtelijke Dienst. De Overheid in Tijden van Verandering*, pp. 263-276.
- Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up Public Value: Public Governance in the Context of Civic Self-organisation. *NSOB*. 1-57.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O. J. & Kruitwagen, S. (2014). Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. *NSOB*, pp. 1-73.

Van der Voet, J., Kuipers, B. S. & Groeneveld, S. M. (2015). *Held back and pushed forward: Leading organizational change in a complex public environment.. Journal of Organizational Change Management* (Vol. 28, pp. 290–300).

Van der Voet, J., Kuipers, B. S. & Groeneveld, S. M. (2015). *Implementing change in public organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context.. Public Management Review*. (pp. 1–24).

Van der Voet, J. & Vermeeren, B. (2015). Organisatieverandering binnen de overheid. *Staat van de Ambtelijke Dienst. De Overheid in Tijden van Verandering*, pp. 49-62.

Van Wart, M. (2012). *Leadership in Public Organizations (2nd ed.)*. New York, United States: M.E. Sharpe, Inc.

Vermeeren, B. (2014). *HRM Implementation and Performance in the Public Sector*.

Vermeeren, B. & Kuipers, B. (2016). *Een bestuurskundige blik op ambtelijk vakmanschap. Literatuurstudie naar de determinanten en effecten van ambtelijk vakmanschap*.

VNG. *De drie decentralisaties*. [https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf]. Geraadpleegd op 5 februari 2016.

VNG. (2015). *Verkenningen Transformatie Sociaal Domein*. [<https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/verkenningen-transformatie-sociaal-domein>]. Geraadpleegd op 6 februari 2016.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), pp. 1333-1357.

Weaver, R. G., & Farrell, J. D. (1997). *Managers as facilitators: A practical guide to getting work done in a changing workplace*. San Francisco. Berrett-Koehler Publishers.

Weber, M. (2009). *Essays in Sociology*. London. Routledge.

Wesseling, 't Hart, Van Eemeren, Schamper & Van der Heijden (2015). Ambtelijk Vakmanschap 3.0. een reflectie op het essay 'Ambtelijk Vakmanschap 3.0' van Paul 't Hart. *IKPOB*. 1-100.

Windrum, P. & Koch, P. M. (). *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.

WRR. *Burgerbetrokkenheid in een complexe samenleving*. [<http://www.wrr.nl/publicaties/samenvattingen/samenvatting-vertrouwen-in-burgers/5-burgerbetrokkenheid-in-een-complexe-samenleving/>]. Geraadpleegd op 7 februari 2016.

Bijlage A. Figuren en tabellen

- Figuur 1. Perspectieven op overheidssturing (naar Van der Steen, 2013)
Figuur 2. Spanningsveld overheid en samenleving (Van der Steen et al., 2014)
Figuur 3. Additief effect van transformationeel leiderschap (Northouse, 2010)
Figuur 4. Conceptueel model
Figuur 5. Cliëntervaringen met betrekking tot (toeleiding naar) zorg (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2014)
Figuur 6. Operationalisering
- Tabel 1. De Weberiaanse ambtenaar
Tabel 2. De betrokken manager
Tabel 3. De zakelijke netwerker
Tabel 4. De participerende ambtenaar
Tabel 5. Veranderingen uitvoerende organisatie sociaal domein
Tabel 6. Veranderende houding klantmanagers
Tabel 7. Veranderende houding Wmo-consulenten
Tabel 8. Veranderende houding kernteam- en regieteamleden

Bijlage B. Interviewhandleiding

Onderstaande interviewhandleiding bevat interviewvragen, welke afgeleid zijn uit de operationalisering van dit onderzoek. De vragen zijn zowel gesteld aan de uitvoerende ambtenaren, als aan hun leidinggevers. De formulering van de vraag is dan aangepast, bijvoorbeeld de vraag “*Heeft de leidinggevende de veranderingen middels een visie gecommuniceerd?*” naar “*Heeft u als leidinggevende de veranderingen middels een visie gecommuniceerd naar uw medewerkers?*”

Introductie

Toelichting onderzoek

Toestemming voor opname interview

Inleidende vragen

- Kun je wat vertellen over je functie en de werkzaamheden die je verricht?
- Hoe lang ben je al werkzaam als (uitvoerende ambtenaar werk/zorg/jeugd)?
- Op welke groep binnen de samenleving richt jij je in je werk?
- Welke veranderingen merk je ten aanzien van de decentralisaties in het sociaal domein?

Vragen onafhankelijke variabele | Transformationele leiderschapsstijl

- Heeft de leidinggevende de veranderingen middels een visie gecommuniceerd?
 - a. Heeft dit jou geholpen om je beter voor te bereiden op je nieuwe taken?
 - b. Heeft dit ook jouw vertrouwen gekregen?
- Zijn de verwachtingen met betrekking tot de veranderende houding ook concreet gecommuniceerd door je leidinggevende?
 - a. Heeft dit geholpen ten aanzien van jouw motivatie om je aan te passen aan organisatieveranderingen?
 - b. Ben je van mening dat je leidinggevende zich hiervoor inzet?
- Word je gemotiveerd door je leidinggevende om naar deze nieuwe manier naar dienstverlening te kijken, waarbij wordt verwacht dat je verschillende rollen kunt combineren, en je hiervoor in te zetten?
 - a. Doet de leidinggevende dit en helpt dit je om jezelf beter te ontwikkelen?
 - b. Zo ja, kun je voorbeelden noemen waaruit blijkt dat de leidinggevende zich inzet om je kennis, creativiteit en flexibiliteit te vergroten om zo een productieve houding te kunnen ontwikkelen?
- Hoe ervaar je de individuele ondersteuning van je leidinggevende? Heb je het gevoel dat dit ondersteuning op maat is? Vind je dit belangrijk voor het ontwikkelen van een productieve houding voor de burger?

Vragen afhankelijke variabele | Ambtelijk vakmanschap

- Merk je dat er van jou als (uitvoerende ambtenaar werk/zorg/jeugd) een andere rol/houding wordt verwacht ten opzichte van vóór de decentralisaties?
- Hoe belangrijk vind je het volgen van regels en procedures?
- Hoe belangrijk vind je het leveren van prestaties en ondernemend zijn als ambtenaar?
- Hoe belangrijk vind je het werken in netwerken?

- Hoe belangrijk vind je het om de schakel te zijn tussen burger en overheid (kijken wat de burger kan in plaats van wat de overheid wil)?
- In hoeverre acht je jezelf in staat om deze rollen te combineren en productief in te zetten voor de burger?
- Een van de uitgangspunten is het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers en het leveren van maatwerk. Wat is jouw beeld hierover?
- Een van de uitgangspunten is het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers en het leveren van maatwerk. Wat is jouw beeld hierover?
- Loop je tegen spanningen aan als het gaat om het combineren van de verschillende rollen (dan al genoemd)? Kun je hier voorbeelden van noemen?
- Hoe ga je hiermee om en kan je dit voor jezelf altijd duidelijk maken?
 - a. Wat doe je om de spanning op te lossen?
 - b. Krijg je hierbij ondersteuning van je leidinggevende?

Ruimte voor vragen en opmerkingen

Uitleg over vervolg van het onderzoek

Beëindigen interview