

Weerstand tegen verandering

*Een onderzoek naar het effect van weerstand onder uitvoerend medewerkers
van gemeentelijke jeugdhulpteams op de decentralisatie van de jeugdzorg*

Thomas Dijkman

WEERSTAND TEGEN VERANDERING

HET EFFECT VAN WEERSTAND ONDER UITVOEREND MEDEWERKERS VAN
GEMEENTELIJKE JEUGDHULPTEAMS OP DE DECENTRALISATIE VAN DE JEUGDZORG

4 juni 2017



Universiteit Leiden

Auteur: T.Dijksman

S1780034

Master Management van de Publieke Sector

Universiteit Leiden, Faculteit Governance and Global Affairs, Instituut Bestuurskunde

Begeleider: dr. W.J. van Noort

Tweede lezer: Mr. dr. G.S.A. Dijkstra

Titel *Weerstand tegen verandering. Het effect van weerstand onder uitvoerend medewerkers van de gemeentelijke jeugdhulpteams op de decentralisatie van de jeugdzorg.*

Auteur Thomas Dijksman

Inhoud

Voorwoord.....	7
Abstract.....	8
1. Inleiding.....	9
1.1 Maatschappelijke relevantie	9
1.2 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.3 Leeswijzer	11
2. Theorie.....	13
2.1 Verandering.....	13
2.1.1 <i>Culturele benadering</i>	14
2.1.2 <i>Publieke Sectorhervormingen</i>	16
2.1.3 <i>Bezuinigingen en wetswijziging</i>	17
2.2 Weerstand.....	17
2.2.1 <i>Oorzaken van weerstand</i>	18
2.2.2 <i>Invloed op beleid</i>	19
2.2.3 <i>Arbeidskenmerken van baantevredenheid</i>	19
2.3 Uitingsvormen van weerstand	20
2.3.1 <i>Weerstand vertaald in gedrag</i>	20
2.4 Weerstand en rouw.....	21
2.4.1 <i>Vijf fases van rouw</i>	22
2.5 Leiderschap.....	23
2.5.1 <i>Transformationeel leiderschap bij verandering</i>	23
2.5.2 <i>Ombuigen van negatieve gevolgen van verandering</i>	24
2.6 Conceptueel model	25
2.6.1 <i>Definities</i>	25
2.6.2 <i>Hypothese</i>	26
3 Methodologie en operationalisatie	27
3.1 Survey.....	28
3.2 Interviews	29
3.3 Documentatie	29
3.4 Mate van succes	29
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	30
4 Casusbeschrijving	32
4.1 Verkenning.....	32
4.1.1 <i>Introductie Jeugdwet</i>	33
4.1.2 <i>Risico's van de transitie</i>	34
4.2 Realisatie	35
4.2.1 <i>Uitgangspunten</i>	35
4.2.2 <i>Budgetten</i>	36

4.3	Gevolgen voor medewerkers.....	37
4.3.1	<i>Oude situatie</i>	37
4.3.2	<i>Noodzaak tot verandering</i>	37
4.3.3	<i>Nieuwe situatie</i>	38
4.3.4	<i>Teams</i>	39
5.	Onderzoeksresultaten	41
5.1	Verandering.....	41
5.1.1	<i>Survey</i>	41
5.1.2	<i>Interviews</i>	42
5.1.3	<i>Literatuur</i>	44
5.2	Weerstand.....	45
5.2.1	<i>Survey</i>	46
5.2.2	<i>Interviews</i>	48
5.2.3	<i>Literatuur</i>	49
5.3	Leiderschap en de mate van succes	51
5.3.1	<i>Survey</i>	52
5.3.2	<i>Interviews</i>	54
5.3.3	<i>Initi8</i>	55
5.3.4	<i>Literatuur en bronnen</i>	57
5.4	Aanvullingen uit de survey.....	58
6.	Conclusies en aanbevelingen.....	60
6.1	Verandering.....	60
6.2	Weerstand.....	60
6.3	Leiderschap en de mate van succes	61
6.4	Aanbevelingen	62
6.5	Beperkingen van het onderzoek.....	63
	Literatuur.....	65
	Bronnen	67
	Bijlagen	70
	Bijlage 1: Survey.....	70
	Bijlage 2: Interviewscript	74

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de Master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden (Faculteit Governance and Global Affairs, te Den Haag). Het betreft een scriptietraject, onder supervisie van de scriptiecoördinator Wim van Noort. In dit voorwoord wil ik van de gelegenheid gebruik maken te starten met een dankwoord aan hem. Wim, want wij hebben afgesproken te tutoyeren, heeft mij geholpen om stapsgewijs te komen tot een gedegen onderzoek naar het onderwerp dat mij zo intrigeert. In een aantal gesprekken hebben we ronduit kunnen praten over voetbalblessures en de historie van mijn voetbalclub VUC, ter inleiding op de serieuze scriptiebesprekingen. Wim heeft door middel van kritische (soms zeer kritische) vragen ervoor gezorgd dat ik volledig helder kreeg wat ik wilde onderzoeken.

Het onderzoek dat ik uitvoerde, betrof de sector waarin ik in de afgelopen 6,5 jaar reeds werkzaam ben (geweest). Het bood mij de gelegenheid gebruik te maken van de contacten die ik in die jaren heb opgedaan en heeft er mede voor gezorgd dat de respons van de gebruikte survey zo hoog is geweest. Want *'als we iets terug kunnen doen voor Thomas, die garant stond voor een goede 1 april grap in welk serieus bedrijf dan ook, dan doen we dat graag'*, kreeg ik meermaals te horen. Ik wil alle respondenten en geïnterviewde teamleiders bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek.

Het voorwoord eindig ik graag met een persoonlijke noot. In de periode van het schrijven van mijn scriptie heb ik regelmatig met mijn moeder in het verpleegtehuis gepraat over hoe belangrijk ik het vind dat zij trots op mij kan zijn. Ze is inmiddels in de laatste fase van dementie beland en neemt mijn vragen en praatjes niet meer in zich op. Toch hoop ik haar aanwezig te kunnen laten zijn bij het moment dat ik mijn studie officieel afrond. Mijn vader kan er immers niet meer bijzijn. Hij stierf in september 2016, juist op het moment dat ik startte met het onderzoek. Ik ben trots op het feit dat het mij is gelukt om in deze periode van mijn leven, dit stuk aan u te kunnen laten lezen. Ik wens u hierbij dan ook veel leesplezier.

Thomas Dijksman
Rijswijk, 10 mei 2017

Grootschalige organisatieveranderingen gaan veelal gepaard met weerstand onder uitvoerend medewerkers. De decentralisatie jeugdzorg in 2015 is een dergelijke grootschalige verandering. Het jeugdhulpstelsel werd aan de hand van wetswijzigingen, transities van landelijke overheidstaken naar gemeenten en bezuinigingen grondig gewijzigd. Het voornaamste doel van de decentralisatie was de reorganisatie van de jeugdhulp, zo dicht mogelijk bij de burger. In een vroeg stadium kan in wijken en gemeenten probleemgedrag worden gesignaleerd, waarbij direct jeugdhulp geïndiceerd en ingezet kan worden. Vanuit het Rijk werd een grondige analyse van risico's en kansen van de decentralisatie gedaan. Het gebrek aan betrokkenheid van medewerkers bij deze fase van beleidsvorming heeft bijgedragen aan weerstand bij die medewerkers. Weerstand komt in vele vormen voor bij veranderingen. Medewerkers zijn teleurgesteld over het gebrek aan invloed op de besluitvorming en het gebrek aan erkenning én rouwen om het feit dat zij in korte tijd afscheid hebben moeten nemen van de oude, veilige werksituatie. Het is vervolgens aan de teamleiders, om in te spelen op deze weerstand. Ontevreden en teleurgestelde medewerkers boeten in aan productiviteit en efficiëntie. De kwaliteit van jeugdhulp gaat achteruit en er blijft een stroeve samenwerking van gemeentelijke teams met organisaties in de directe omgeving.

Het tempo waarmee de veranderingen zijn ingezet en de bezuinigingen zijn doorgevoerd, heeft invloed op de prestaties van uitvoerend medewerkers. Geleidelijk en gezamenlijk transformeren tot efficiënt jeugdhulpstelsel is het doel geworden. Er dient daarbij rekening gehouden te worden met de politieke druk die als gevolg van budgettaire tekorten, wachtlijsten in de jeugdhulp en een groei in aantal jeugdigen stijgt. De bezuinigingen waren in de oude situatie al een lastige opgave geweest. Met de weerstand onder medewerkers als gevolg van de rolveranderingen en hernieuwde taakverdeling tussen gemeenten en het Rijk lijkt de taakstelling een onmogelijke opgave. Een versoepeling van de taakstelling en bezuinigingen maakt mogelijk dat er in de keten van jeugdhulp toegewerkt wordt naar de beoogde situatie.

1. Inleiding

Effectiever en efficiënter aan de slag in de jeugdzorg. Dat werd de taak van gemeenten, voortkomend uit het regeerakkoord van ‘Rutte II’ in 2012. Met de vorming van het nieuwe kabinet in 2012, viel de jeugdzorg op lokaal niveau onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Wetswijzigingen, waaronder de nieuwe Jeugdwet, hebben de verschuiving van taken mogelijk gemaakt. Zorg dicht bij de burger, zou een efficiëntie- en effectiviteitslag betekenen (Rijksoverheid, 2012a; p.24).

Vele onderzoeken naar gevolgen en effecten van de decentralisatie van de jeugdzorg hebben betrekking op de cijfermatige prestaties. Er wordt gebruik gemaakt van statistieken van onderzoeksbureaus, waaruit blijkt dat er een toename is in gebruik van jeugdzorg en jeugdhulp (de Koster, 2016). Wat echter ontbreekt is een gedegen onderzoek naar de effecten van de grootschalige verandering op de uitvoerende teams in gemeenten. De nieuwe samenstelling, rolverdeling en verantwoordelijkheden zijn door de landelijke overheid opgelegd. Een dergelijke transitie van taken kan volgens Harvey en Broyles (2010; pp.5-7) leiden tot kwaliteitsafname, ten gevolge van weerstand tegen verandering onder werknemers. Die *resistance to change* neemt de tijd, energie en aandacht van werknemers in beslag. Die factoren kunnen dan in mindere mate besteed worden aan de kwaliteit van het werk. In tegenstelling tot effectiviteitsmetingen naar jeugdzorggebruik na de decentralisatie, richt dit onderzoek zich tot de vraag: *‘Waarom is de weerstand tegen verandering onder uitvoerend jeugdhulp medewerkers in gemeentelijke teams toe te schrijven, en wat is het effect van die weerstand op de decentralisatie van de jeugdzorg?’*

Daarmee wordt aangenomen dat er sprake is van weerstand onder uitvoerend jeugdhulp medewerkers. Die aanname is gebaseerd op observaties in uitvoerende jeugdhulpteams waarin de onderzoeker werkzaam is geweest. Medewerkers in die teams gaven in woord en daad (werkweigering, ontslag) te kennen weerstand te hebben tegen de veranderingen.

1.1 Maatschappelijke relevantie

Circa 360.000 jongeren, in de leeftijd van nul tot achttien jaar, ontvingen in het jaar 2015 jeugdhulp, waarbij in 91% van de jeugdhulp trajecten de financiering vanuit de gemeente wordt gerealiseerd (CBS, 2016; p.4). Feitelijk betekent dit dat een op de tien jongeren in Nederland een vorm van jeugdhulp heeft ontvangen in dat jaar. Kort na de decentralisatie van jeugdhulp en jeugdzorg naar gemeenten, is een fikse toename in het gebruik van jeugdhulp waarneembaar. Het aantal jeugdhulptrajecten steeg ten opzichte van

peildatum 1 januari 2015 met 21% (CBS, 2016; p.13). Het gebruik van jeugdhulp is in Nederland, na de decentralisatie jeugdzorg dus toegenomen. Met de decentralisatie kregen gemeenten de vrijheid om de toegang tot jeugdhulp in te richten naar de specifieke kenmerken en mogelijkheden van de gemeente. Gemeenten beschikten in de situatie voor 2015 niet over specialisten en experts op het gebied van jeugdzorg. In verschillende constructies vormden zich vanaf 1 januari 2015 nieuwe, gemeentelijke, jeugdhulpteams. De teams werden gevormd uit medewerkers van bestaande zorgorganisaties. De betrokken hulpverleners zijn daarmee in korte tijd 'in dienst' gekomen van de gemeente, waarmee een rolverandering en in sommige gevallen ongewilde en ongeplande overgangen zijn ingezet. In het rapport Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg, geschreven door onderzoeksbureau BMC (2009), werd de weerstand voortkomend uit genoemde ontwikkelingen, reeds voorzien: "Belangrijke gevolgen van te weinig aandacht voor een zorgvuldige implementatie die worden genoemd zijn: te ondoordachte werkwijzen, overtollig papierwerk en weerstand"(p.40).

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Vooralsnog heeft wetenschappelijk onderzoek nog niet eerder geleid tot resultaten op de ervaren weerstand onder hulpverleners en de relatie tot de jeugdhulpcijfers na de decentralisatie jeugdzorg. Wel onderzoekt het CBS jaarlijks het jeugdhulpgebruik en de daaraan gekoppelde kosten voor gemeenten en andere overheden (2016). De eerste resultaten na de invoering van de decentralisatie jeugdzorg lieten, zoals gezegd, zien dat er een toename is in het gebruik van jeugdhulp. Daarnaast zijn er vele internationale studies gedaan naar de effecten van organisatieveranderingen op medewerkers. Onaangekondigde en onverwachte veranderingen leiden tot weerstand als gevolg van een verlieservaring, zo concludeerden Harvey en Broyles in 2010 (p. 24). Een empirisch onderzoek naar de effecten van weerstand, als gevolg van de decentralisatie jeugdzorg, op de mate van succes van de decentralisatie is echter nog niet eerder uitgevoerd. Meerdere invloeden en factoren worden in diverse studies en onderzoeken naar de uitwerking van de transitie gewogen en onderzocht. De ervaren weerstand vanuit medewerkers is echter een onderbelichte factor in evaluatierapportages.

1.3 Leeswijzer

Deze scriptie over de weerstand tegen verandering bevat 6 hoofdstukken. De inleiding van het onderzoek, een hoofdstuk over verschillende relevante theorieën, de onderzoeksmethode, een casusbeschrijving en de resultaten van het onderzoek worden samengebracht in een conclusie en aanbevelingen in het zesde hoofdstuk. Deze leeswijzer is het slot van hoofdstuk 1.

In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, worden de reeds bestaande theorieën over weerstand, verandering en rouw met elkaar vergeleken. Weerstand bestaat volgens Harvey en Broyles (2010) in verschillende uitingsvormen en heeft met die vormen ook verschillende uitwerkingen op een organisatie en het eigen functioneren. Verandering wordt beschreven aan de hand van de culturele benadering van Demers (2006), waarbij een organisatieverandering door de culturele bril een verlieservaring zou kunnen betekenen voor de werknemers, die gewend waren om te werken in de ‘oude’ situatie en daar moeilijk afstand van kunnen doen.

Van der Meer (2012) beschrijft de geleidelijke rolverandering van ambtenaren in het algemeen. In de decentralisatie van de jeugdzorg is een gedeelte van de vroegere algemeen maatschappelijk werkers en hulpverleners nu indicatiesteller van de jeugdhulp. Zij zijn daarbij in gemeentelijke dienst gekomen, wat een extra dimensie aan de nieuwe rol toevoegt. De invloed van uitvoerend medewerkers op de rolverandering en de gehele decentralisatie jeugdzorg is volgens Lunenburg (2012) een belangrijke factor in de institutionalisering van de verandering. De mate waarin uitvoerend medewerkers in gemeentelijke dienst zich de nieuwe rol ‘eigen’ maken, hangt onder anderen af van de rol die zij hebben gekregen bij het vormgeven van de functie en verandering, iets wat Beukema en Coenen (1996) beschrijven in de vier A’s van baantevredenheid. Het verlies van de veilige situatie van voor de decentralisatie is een vorm van rouw, beschreven door Kübler-Ross & Kessler (2005).

Vervolgens staat in hoofdstuk 3 beschreven op welke wijze het onderzoek naar de effecten van weerstand onder uitvoerend medewerkers op de mate van succes van de decentralisatie is vormgegeven. De opbouw van het onderzoek, bestaande uit een studie naar beschikbare documentatie over de voorbereidingen, ontwikkelingen en uitwerkingen van de transitie en transformatie; een literatuurstudie; een survey onder uitvoerend medewerkers in de 10 grootste Haagse gemeenten en een tweetal interviews onder teamleiders van gemeentelijke jeugdhulpteams komt in dit hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk 4 volgt een

casusbeschrijving met daarin de achtergronden van de decentralisatie jeugdzorg, de gevolgen voor de medewerkers en de invoering van de nieuwe Jeugdwet. In hoofdstuk 5 staan de onderzoeksresultaten. De bevindingen op basis van de diverse onderzoeksmethoden worden hier beschreven. Dit leidt tot de beantwoording van de hoofdvraag in hoofdstuk 6, aangevuld met aanbevelingen voor de praktijk.

2. Theorie

2.1 Verandering

Ten einde een conclusie te kunnen trekken over de invloed van weerstand op het succes van de decentralisatie van de jeugdzorg, is het van belang de totstandkoming van organisatieveranderingen te onderzoeken. De oorzaken van de ontstane weerstand onder jeugdhulpmedewerkers in de gemeenten bieden een mogelijkheid tot het wegnemen van de weerstand. Tot noch toe is er over die oorzaken niets bekend en wordt er in het management gekozen voor symptoom bestrijding. Het gedrag van medewerkers wordt gestuurd, terwijl de sleutel van verandering mogelijk ligt bij de verandering van de situatie waarvan het gedrag een (logisch) gevolg is.

Demers (2007) heeft een uitgebreide studie gedaan naar de verschillende benaderingen en zienswijzen welke zich richten op veranderingen binnen een organisatie. Demers stelt onder meer dat het eigen maken van het nieuwe beleid door medewerkers noodzakelijk is voor een succesvolle organisatieverandering (Demers, 2007; p. 6-9). Daarbij stelt Demers dat de meeste schrijvers zich richten op de verandering als uitkomst in een organisatie, voortkomend uit rationele keuzes van managers en bestuurders. Demers ontdekt een hiaat in de bestaande theorieën. Het ontbreekt in de door Demers beschreven visies aan een beschrijving van het proces van verandering en alle mediërende factoren. De oorzaken en gevolgen van verandering in een organisatie, los van gemaakte keuzes door het management, blijven onderbelicht (Demers, 2007; pp. 40-42). De geïnitieerde veranderingen vanuit de hogere lagen binnen een organisatie volgens de door Demers (2007) beschreven *radicale benadering* (ook wel neo-Marxistische benadering), worden beïnvloed door diverse krachtenvelden. Interne invloeden vanuit de lijnorganisatie en staforganisatie enerzijds, en externe krachten vanuit de omgeving anderzijds bepalen de wijze, snelheid en inhoud van de verandering (pp.180-181). De machtspositie van het management bepaalt mede in hoeverre een organisatieverandering het resultaat is van het streven naar disciplineren van bovenaf en het streven naar behoud van autonomie vanuit de uitvoerende lagen in de organisatie. Conflicten zijn een gevolg van botsende waarden tussen de verschillende organisatielagen (p.184).

2.1.1 Culturele benadering

Naast de hiërarchische kijk op machtsverhoudingen binnen verschillende organisatielagen, beschrijft Demers een benaderingswijze waarin de organisatie wordt gezien als sociaal construct. Schrijvers die organisatieverandering vanuit een culturele invalshoek benaderen, beschouwen een organisatie als een samenspel van actoren met gedeelde normen, waarden, gedrag en realiteit (p. 75). Demers stelt dat deze schrijvers organisatieverandering als volgt definiëren: *'Radical change implies a cultural revolution'* (Demers, 2007; p. 75). Daarbij stelt Demers de vraag in hoeverre de cultuur binnen een organisatie kan veranderen. Vele organisatieveranderingen omvatten aanpassingen in proces, structuur en formele positionering, terwijl het hart van de organisatie bestaat uit de manier waarop de uitvoerend medewerkers met elkaar omgaan (p.75). De symboliek van management in een organisatie is bepalend voor de samenhang tussen de diverse actoren. Deze interpretatieve benadering wordt onderschreven door Frost et al (1985, in Demers 2007; p.81).

De tegenhanger van deze kijk op culturele organisatieveranderingen is de visie van Schein (1985, in Demers, 2007; pp. 79-80). Schein stelt dat de organisatiecultuur, 'het collectieve en gezamenlijke leervermogen van een groep om te kunnen overleven in de eigen omgeving', omvat (p. 79). Daarmee stelt Schein dat een verandering binnen de organisatie gepaard gaat met de aangeleerde cultuur van medewerkers. Alleen wanneer medewerkers bereid en in staat zijn de omgangsvormen en werkprocessen te veranderen, is een organisatieverandering mogelijk. Daarmee ligt de nadruk op de cohesie tussen de diverse lagen in een organisatie, waar Frost de nadruk legt op de symboliek vanuit het management ter versterking van de organisatiecultuur. Veranderingen kunnen volgens Frost geïnitieerd worden door het management, wanneer de symboliek wordt aangepast. Dit vertaalt zich in aangepast gedrag en gewenning bij de medewerkers en betekent een aanpassing van de organisatiecultuur (zie figuur 2.1).

CULTURAL APPROACH	
General model of change:	REVOLUTION OR INCREMENTALISM Destruction and reconstruction Gradual renewal
Focus: Cultural change management versus cultural dynamics	
Antecedents: Anthropology, sociology	
<u>Cultural change management—Functionalist view</u>	
Organization:	Tribe with shared assumptions, values, and norms
Process of change:	Punctuated equilibrium as a radical process of undermining of old culture and conversion to a new one
Authors:	Hedberg & Jönsson (1977, 1978); Gagliardi (1986); Schein (1985)
<u>Cultural dynamics—Interpretive view</u>	
Organization:	Tribe with shared patterns of thinking and behavior
Process of change:	Gradual and emergent evolution of cultural patterns
Authors:	Meyerson & Martin (1987); Hatch (1993)

Figuur 2.1: De interpretatieve- en functionalistische benadering¹

Er bestaat onderscheid tussen interpretatieve en functionalistische benaderingen van cultuur- en organisatieverandering. In figuur 2.1 staat vermeld dat cultuurverandering volgens het ‘*punctuated equilibrium*’-mechanisme plaatsvindt. Inbedding van de nieuwe organisatiestructuren geschiedt door een snelle structuurwijziging binnen de organisatie, waarna er direct een nieuwe situatie ontstaat. De functie van een organisatieverandering is de aanpassing van de cultuur binnen een organisatie in een kort tijdsbestek (p.83). Hedberg & Johnson, Gagliardi en Schein stellen echter dat cultuurverandering mogelijk is wanneer er een grootschalige verandering in een kort tijdsbestek in de organisatie plaatsvindt (Demers, 2007; pp. 84-85). Meyerson & Martin en Hatch stellen dat de culturele patronen en gewoonten dusdanig zijn geïnstitutionaliseerd dat het doorbreken van deze gewoonten uitsluitend geleidelijk zou kunnen gebeuren. Het aanpassen van de organisatiecultuur, ofwel het bijstellen van het sociale construct, is een incrementeel proces. Stapsgewijs dienen de organisatiepatronen te worden doorbroken (pp. 87-88). Demers (2007) concludeert dat organisatieveranderingen niet losgezien kunnen worden van de cultuur binnen de organisatie. Zelfs organisatieveranderingen gericht op de organisatiestructuur en geïnitieerd vanuit de

¹ Bron: Demers, 2007; p. 77

hogere lagen binnen de organisatie zijn mede afhankelijk van 'het zich eigen maken' van de veranderingen door de medewerkers (pp.89-91). Volgens Demers zijn er geen concrete onderzoeksresultaten die uitwijzen dat de cultuuromslag onder medewerkers een voorwaarde is voor een geslaagde organisatieverandering geïnitieerd door het management (p.91).

2.1.2 Publieke Sectorhervormingen

De transitie van verantwoordelijkheden in de jeugdzorg is een onderdeel van het streven vanuit het openbaar bestuur, om op kleinere schaal, dicht bij de burger dienstverlenend te kunnen opereren. Overheden dienen dienstbaar en faciliterend op te treden, volgens de principes van New Public Management (Van der Meer, 2012; p.1). Nederland is in de laatste decennia veranderd van een verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat, zo stelt van der Meer (2012; p.2). De belangen, verwachtingen en uitwerkingen van veranderingen in de publieke sector verhouden zich meer dan in private organisaties met de context waarin de organisatie zich begeeft (Van der Meer, 2012; p.4). Verwachtingen en eisen vanuit de samenleving zijn een belangrijk onderdeel van de richting waarin een organisatie dient te veranderen. Daarbij geldt dat veranderingen in publieke organisaties complexer zijn dan veranderingen in de private sector (Christiansen, 2006; Demers, 2007).

De herinrichting van bestuurlijke processen en financiële stromen wordt ingezet wanneer blijkt dat het reeds bestaande stelsel een negatief effect heeft op het welzijn van burgers. Decentralisatie van landelijke overheidstaken naar de provincies en/of gemeenten is een voorbeeld van deze stelselwijzigingen. Specifieke kenmerken van provincies en gemeenten kunnen bepalend zijn voor het succes van een stelsel. De vrijheid om een overheidstaak op kleine schaal invulling te kunnen geven, leidt in het publieke domein tot levering van diensten op maat (Van der Meer, 2012; p.5). Echter leidt een dergelijke herinrichting van financiële stromen en bestuurlijke processen niet in alle gevallen tot een kwaliteitsverbetering en een budgettaire besparing. Stelselwijzigingen zijn in de beginfase vaak (nog) niet kostenefficiënt. Investing van middelen, personeel en tijd is benodigd om een beoogde publieke sectorhervorming tot een succes te maken (p. 3). Concluderend is een grootscheepse publieke sectorhervorming een tijdrovende operatie, waarmee de kosten in de beginfase van de herinrichting hoger zullen uitvallen.

2.1.3 Bezuinigingen en wetswijziging

Zoals gesteld is de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten ingezet met een budgettaire taakstelling als gevolg van tekorten in de Rijksbegroting. Kiefer et al. (2014) deden onderzoek naar de effecten van bezuinigingen op het welzijn van medewerkers binnen een organisatie. Daarin maken zij onderscheid in verschillende fases van het verandertraject. De eerste aankondiging van landelijke bezuinigingen op diverse beleidsterreinen zorgt in het onderzoek van Kiefer et al. voor een daling van het welzijn van medewerkers, vertaald in werktevredenheid, baanzekerheid en sociaal-emotioneel welzijn (p. 1291). Het hierop volgende veranderproces kent ook negatieve effecten op het welzijn van medewerkers. Het ‘framen’ van de verandering bepaalt overigens voor een aanzienlijk deel de beleving van de verandering door medewerkers. Veranderingen op basis van bezuinigingen kunnen worden geframed als innovaties, waardoor medewerkers een minder negatief beeld zullen hebben bij de organisatieveranderingen (p. 1296). Al bij de eerste aankondiging van een bezuiniging is het van belang de medewerkers te informeren over de oorzaken, gevolgen en uitwerkingen van de bezuinigingen op de individuele situatie van medewerkers binnen een organisatie. Het is een belangrijke taak van een publieke manager om begrip te hebben voor de uitwerking van bezuinigingscorrespondentie op medewerkers. Gezien de politieke en dynamische werkomgeving van de publieke sector, is het managen van top-down geïnitieerde veranderingen een grote verantwoordelijkheid van de publieke manager (pp. 1299-1300).

De decentralisatie jeugdzorg als top-down bezuinigingsverandering behelsde de overheveling van taken, budgetten en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid naar gemeenten. Om deze verandering wettelijk gezien mogelijk te kunnen maken is tevens een wetswijziging doorgevoerd. De Jeugdwet werd ingevoerd. In hoofdstuk 4 zal de inhoudelijke wetswijziging nader worden uitgewerkt.

2.2 Weerstand

Essentieel onderdeel van dit onderzoek naar de successen van de transitie en transformatie in de jeugdzorg, is het onderzoek naar ervaren weerstand onder uitvoerend medewerkers. Uit eigen ervaring heb ik weerstand aan den lijve ondervonden. Vanaf 2015 begaf ik mij in gemeentelijke jeugdhulpteams, waarin weerstand actief werd geuit tijdens teamvergaderingen, in persoonlijke gesprekken tijdens lunchpauzes en in intervisiemomenten met verschillende teamleden. Ik heb personeelsleden de organisatie zien verlaten naar aanleiding van een rolconflict. Medewerkers die zich niet konden verenigen met de nieuwe

functie en medewerkers die aangaven gefrustreerd te zijn over het gebrek aan invloed in het voortraject van de transitie.

Verschillende vormen van weerstand tegen verandering komen in de literatuur aan bod. In dit hoofdstuk staat beschreven welke typen van toepassing zijn op de transitie en transformatie in de gemeentelijke jeugdhulp, evenals het effect van een ervaren gebrek aan invloed onder medewerkers op beleidsbeslissingen en de mogelijkheden van teamleiders om deze emoties in teams te kunnen managen.

2.2.1 Oorzaken van weerstand

In een studie naar weerstand, omschrijven Harvey en Broyles (2010) twintig oorzaken van weerstand tegen organisatieverandering onder werknemers. In dit onderzoek worden het gebrek aan eigenaarschap van de verandering (1) en het gebrek aan erkenning en waardering (2) belicht. Harvey en Broyles stellen dat alle onderdelen binnen een organisatie zoveel mogelijk betrokken zouden moeten worden bij alle fases van de organisatorische verandering. Gebrek aan betrokkenheid zorgt volgens hen ontegenzeggelijk voor een kloof tussen de beoogde organisatiedoelen en de individuele motivatie van werknemers om deze doelen na te streven (2010; pp. 41-43). Daarnaast brengt verandering in alle gevallen twijfel en onzekerheid met zich mee. Er is in tijden van verandering een verhoogde behoefte aan erkenning van de kwaliteiten van het individu. De onzekerheid over de uitwerkingen van een verandering, heeft tot gevolg dat er onzekerheid bestaat over het eigen functioneren. Ten einde weerstand tegen de verandering te kunnen beheersen en begrijpen, dienen leiders en managers rekening te houden met deze vergrote behoefte (Harvey en Broyles, 2010; pp. 51-54). Aansluitend op de behoefte aan waardering, brengt ook onzekerheid over de in te vullen nieuwe rol van medewerkers weerstand met zich mee. Dubbelzinnigheid in de boodschap over de in te vullen taken en nieuwe regels en kaders na de verandering roepen bij werknemers veel weerstand op. Het afstappen van routines, zonder duidelijke richting is een bron van onrust volgens Harvey en Broyles (2010; pp. 92-95).



Figuur 2.2 Oorzaken van weerstand, volgens Harvey en Broyles

2.2.2 Invloed op beleid

In 2012 schreef Lunenburg een artikel waarin hij benadrukte dat de verbinding van een medewerker met de organisatie van belang is bij de inzet die de werknemer toont. Wanneer een werknemer zich verbonden voelt met de organisatie wordt de mogelijkheid tot optimale prestaties gecreëerd (Lunenburg, 2012; p. 1). Daarbij geldt dat wanneer er sprake is van beperkte vormen van betrokkenheid, veroorzaakt door de wijze waarop die betrokkenheid door het management wordt gevraagd of opgelegd, is er een vergrote kans dat werknemers zich gaan afkeren tegen het beleid van de organisatie (p.2).

De belangrijkste conclusie in het artikel van Lunenburg, is dat *coercive power* (dwingende macht) in een publieke organisatie waar beroep wordt gedaan op de *moral involvement* (morele betrokkenheid) van de medewerkers zorgt voor een afkeer tegen de organisatie (p.3). De intrinsieke motivatie van medewerkers om voor een organisatie uit te komen moet leidend zijn voor de wijze waarop het management omgaat met haar machtspositie (p.4).

2.2.3 Arbeidskenmerken van baantevredenheid

Weerstand onder medewerkers is onlosmakelijk verbonden aan baantevredenheid. De tevredenheid van medewerkers hangt onder meer af van de mate van betrokkenheid en van specifieke kenmerken op de werkvloer. Beukema en Coenen (1996) maken onderscheid in vier basiskenmerken van baantevredenheid, op basis waarvan een medewerker weerstand kan vertonen. De vier A's van Beukema en Coenen zijn:

1. **Arbeidsinhoud.** De arbeidsinhoud is de feitelijke inhoud van de werkzaamheden die uitgevoerd worden door de medewerkers. Taakverdeling, autonomie en werkniveau spelen hierbij een belangrijke rol. Naar mate een medewerker meer tevreden is over de arbeidsinhoud, kan de medewerker specifieke individuele kwaliteiten benutten.
2. **Arbeidsomstandigheden.** De faciliteiten die door de werkgever worden aangeboden aan de werknemer om het werk naar behoren uit te kunnen voeren worden ook de arbeidsomstandigheden genoemd. Hieronder vallen ook de Arbo-regels, werkveiligheid en de oplossingen voor ervaren werkdruk. In een aantal sectoren is er extra aandacht voor de fysieke veiligheid van werknemers gedurende het uitvoeren van werkzaamheden.
3. **Arbeidsverhoudingen.** De relaties tussen collega's van verschillende afdelingen en hiërarchische niveaus noemen Beukema en Coenen *arbeidsverhoudingen*.

Werkmotivatie hangt samen met de werksfeer, maar ook de invloed van medewerkers op het beleid wordt onder arbeidsverhoudingen geschaard.

4. Arbeidsvoorwaarden. Arbeidsvoorwaarden omvatten alle formele afspraken tussen een werknemer en werkgever. Onvrede op basis van arbeidsvoorwaarden kan ontstaan bij verschillen van interpretatie van de afspraken en het uitblijven van een beloning voor de extra inspanningen van een werknemer.²

Tegenover de baantevredenheid, staat ontevredenheid onder werknemers. Onvrede op basis van het verlies van de huidige situatie ten opzichte van de nieuwe (ongewilde) werksituatie wordt ook wel rouw genoemd. In de psychologie wordt teleurstelling en weerstand verbonden aan rouw. Een verlieservaring kan in allerlei vormen voorkomen.

2.3 Uitingvormen van weerstand

2.3.1 Weerstand vertaald in gedrag

Coetsee (1999) beschrijft de wijze waarop weerstand onder medewerkers omgezet kan worden in acceptatie en commitment. Om tot deze, door Coetsee zo genoemde, 'laatste' fase van weerstand te komen, dient onderzocht te worden van welke vorm en weerstand er sprake is. Verschillende uitingvormen van weerstand kennen verschillende oorzaken. Daarin is niet te stellen dat de oorzaak van de getoonde weerstand altijd leidt tot een specifieke uitingvorm (pp. 209-210). In de basis maakt Coetsee onderscheid in drie fases van weerstand.

1. Weerstand begint met apathie. Verslagenheid over het handelen van de organisatie of een individu leidt tot het uitblijven van positieve dan wel negatieve emoties van een medewerker. Er heerst voornamelijk onbegrip.

2. Passieve weerstand is het gevolg van uitblijven van een gewenste reactie van het management op de apathische status van een medewerker. De weerstand zorgt voor onrust bij een medewerker, maar is deels onzichtbaar voor de collega's op de werkvloer. Deze onrust wordt geleidelijk merkbaar in een team, wanneer de betreffende medewerker zich in toenemende mate gaat uitspreken tegen het beleid van de organisatie. Argumenten tegen de gekozen beleidsstrategieën staan aan de basis van de laatste fase van weerstand.

² Bron: Beukema, L. & Coenen, H. (1996). Pp. 118-132

3. De waarneembare actieve weerstandsvorm is de laatste fase. In dit stadium is op de werkvloer zichtbaar dat er sprake is van weerstand bij een werknemer. Hij of zij zet zich sterk af tegen het beleid van de organisatie en maakt dit kenbaar in woord en gebaar.³

Coetsee heeft enkele voorbeelden van weerstandsmodellen van bestuurskundigen naast elkaar gelegd en komt tot een aantal overeenkomstige uitingsvormen (zie figuur 2.3).

Fase van weerstand	Uitingsvormen
1. Apathie	Verminderd tonen van emoties; Afname van interesse; Het werk 'neutraal' vervolgen
2. Passieve weerstand	In gesprek gaan met de teamleider; Dreigen met ontslag; Ziekmelden
3. Actieve weerstand	Taken niet/anders uitvoeren; Sabotage; Bewust fouten maken; Verspilling

Figuur 2.3: Verschillende uitingsvormen naar fase van weerstand⁴

Coetsee benadrukt dat het negeren van weerstand door leidinggevendenden de kans op agressief verzet vergroot. Dit gaat ten koste van de kwaliteit en productiviteit van medewerkers. Erkenning van weerstand, boosheid en frustraties van medewerkers is essentieel in de zoektocht naar commitment, stelt hij (Coetsee, 1999; p.205).

2.4 Weerstand en rouw

Naast de weerstand uit onvrede onder werknemers bestaat er ook onvrede op basis van rouw. Onvrede op basis van het verlies van de huidige situatie ten opzichte van de nieuwe (ongewilde) werksituatie wordt ook wel rouw genoemd. In de psychologie wordt teleurstelling en weerstand verbonden aan rouw. Een verlieservaring kan in verschillende vormen voorkomen.

³ Bron: Coetsee, 1999; pp. 207-210

⁴ Schematische weergave van de bevindingen van Coetsee (1999; p. 210).

2.4.1 Vijf fases van rouw

“Depression of a loss is too often seen as unnatural: a state to be fixed, something to snap out of”- Kübler-Ross & Kessler (2005, p.21)

Kübler-Ross en Kessler schreven in 2005 over de verschillende fases van die verlieservaring. In de *five stages of grief* stellen zij dat het afscheid nemen van een oude situatie en het verwelkomen en accepteren van een nieuwe situatie een stapsgewijs proces is.

1. Ontkenning. Het proces start met de ontkenning van de feiten. De oude situatie is niet meer. In deze eerste fase grijpt een persoon terug op het recente verleden. Gedachtepatronen zijn dan nog niet doorbroken en in de nieuwe situatie wordt gezocht naar gelijkenissen met de periode voor het verlies. Deze coping strategie zorgt ervoor dat de mens kan overleven in de eerste periode vlak na het verlies. In de arbeidssituatie zorgt dit voor een continuering van de arbeidsrelatie en het arbeidscontract.
2. Boosheid. Wanneer er geen erkenning is voor het feit dat er verlies geleden is, kan de rouw omslaan in boosheid en frustratie. Deze boosheid kan omslaan in onredelijk gedrag en afkeer tegen de omgeving. In de situatie waarin omstanders geen begrip hebben voor de belevingswereld van de rouwende, wordt het onbegrip versterkt door de destructieve houding van de rouwende.
3. Marchanderen/Onderhandelen. In het Engels *bargaining* genoemd. In de derde fase van rouw treedt de situatie op waarin de rouwende terug wil keren naar de oude situatie en bereid is daar het gedrag op aan te passen. Het feit dat een persoon geen invloed heeft gehad op de nieuwe situatie door het uiten van boosheid, betekent dat een persoon na de verandering de behoefte heeft om die invloed wél uit te oefenen en de verandering te niet te doen op een andere wijze. Kübler-Ross en Kessler beschrijven dit als het verlangen om terug te gaan in de tijd (2005, pp. 17-20).
4. Depressie. Nadat blijkt dat onderhandelen geen effect heeft, treed de volgende fase van rouw op. Nog voordat de nieuwe situatie wordt geaccepteerd, is er tijd en ruimte nodig om het verlies te verwerken en hier verdriet om te hebben. Jammeren, klagen en terugtrekken zijn manieren van het uiten van verdriet en weerstand. In een werksituatie heeft een team last van een negatieve en jammerende collega. Dit

gedrag in de depressiefase wordt gezien als het wennen aan een nieuwe situatie (p. 21).

5. Acceptatie. De laatste, meest complexe fase van rouw is *acceptatie*. Acceptatie van de nieuwe situatie betekent overigens niet dat de rouwende content is met de nieuwe situatie. Het is een erkenning van het verlies van de oude situatie en het feit dat die situatie niet meer terugkomt.⁵

De natuurlijke reactie op verlies en verandering van situatie is weerstand (p. xiii). Om het rouwproces op een veilige en vertrouwde manier te kunnen doorlopen, is het van belang het gevoel van rouw te (h)erkennen. Dat is een taak voor zowel de omstanders als de rouwendenden. Vertaald naar de arbeidssituatie betekent dit dat managers en collega's verschillende signalen van rouw dienen te herkennen en hieraan erkenning te geven.

Belangrijk verschil van inzicht tussen Coetsee en Kübler-Ross is de volgorde van de fases van verwerking. Coetsee stelt dat apathie en passieve weerstand voorafgaan aan de meest zichtbare actieve vorm van weerstand tegen verandering. Kübler-Ross stelt dat de apathische, depressieve fase van rouw pas volgt nadat er boosheid en onderhandeling hebben plaatsgevonden. Dat er sprake is van overlap in beide inzichten is helder, echter is het verschil in de volgorde van rouw en weerstand opmerkelijk.

2.5 Leiderschap

De publieke sector wordt gekenmerkt door een veelheid aan organisatieveranderingen. De politieke context bepaalt voor een belangrijk deel de dynamische en flexibele organisatiestructuur van publieke organisaties. De weerbarstigheid van de politieke arena maakt geplande organisatieveranderingen in een aantal gevallen onmogelijk.

2.5.1 Transformationeel leiderschap bij verandering

Van der Voet, Kuipers en Groeneveld onderzochten in 2016 de relatie tussen leiderschap en de affectieve betrokkenheid bij organisatieverandering in de publieke sector. Het onderzoek werd gedaan nadat bleek dat vele onderzoeken geen aandacht besteden aan het implementatieproces bij een publieke organisatie (p. 843). Het effect van het implementatieproces op de uitkomsten van een verandering wordt daarmee onderbelicht. Van der Voet et al. verbinden de wijze waarop managers omgaan met de implementatie van een organisatieverandering, aan de affectieve betrokkenheid van de medewerkers in publieke

⁵ Bron: Kübler-Ross, E. M. D., & Kessler, D. (2005). Pp. xi - 23

organisaties. Zij ontdekten een aantal essentiële factoren in de implementatie van verandering (p. 855). Onder uitvoerend medewerkers van de gemeente Rotterdam bleek een statistisch aantoonbaar verband te zijn tussen de impact van verandering en transformationeel leiderschap, waarbij een leider als visionair de beoogde verandering uitdraagt en acteert als rolmodel in de organisatie. Het succes van zowel geplande als emergente veranderingen is afhankelijk van de wijze waarop er leiding wordt gegeven aan de beoogde verandering, wordt geconcludeerd (p. 858). De betrokkenheid van medewerkers bij de organisatieverandering wordt vergroot door het getoonde visionaire leiderschap van een transformationele leider. Van der Voet et al. stellen tegelijkertijd dat de complexiteit van de omgeving waarin de organisatie zich bevindt, maakt dat managers zich begeven in een lastig speelveld van politieke belangen enerzijds, en organisatieverwachtingen anderzijds (p. 858).

2.5.2 Ombuigen van negatieve gevolgen van verandering

Bezuinigingen kunnen een negatief effect hebben op het welzijn van medewerkers. Van der Voet en Vermeeren deden in 2016 onderzoek naar de wijze waarop managers om kunnen gaan met deze veranderingen. Zij vulden de resultaten van het onderzoek van Kiefer et al. aan met de bevinding dat de inzet (commitment) van medewerkers in een organisatie negatief wordt beïnvloed door bezuinigingen. Van der Voet en Vermeeren stelden dat managers door middel van drie ‘interventies’ het negatieve gevolg van organisatieverandering – op basis van bezuinigingen – kunnen ombuigen:

- Communicatie. Hoogwaardige kwalitatieve communicatie over de bezuinigingen aan medewerkers kan bepalend zijn voor de beleving en het effect op het welzijn van medewerkers. Managers dienen dus te *informer*en.
- Participatie. Wanneer medewerkers kunnen participeren in alle fases van het veranderingsproces, is het negatieve effect van de bezuinigingen beperkt. *Invloed* van medewerkers op het beleid draagt bij aan het welzijn.
- Aandacht en *erkenning*. Individuele benadering van medewerkers is nodig om begrip vanuit het management te kunnen krijgen voor de situatie van het individu. Organisatieveranderingen en bezuinigingen brengen onzekerheid en *rouw* met zich mee. De *individuele aandacht* voor het welzijn van medewerkers doorbreekt het negatieve effect van bezuinigingsveranderingen.⁶

⁶ Bron: van der Voet, J. & Vermeeren, B. (2016). *Change Management in hard times*. The American Review of Public Administration, 47, 2, pp. 230-252. Geraadpleegd van: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074015625828>

2.6 Conceptueel model

Voortkomend uit de literatuurstudie, zijn de concepten *weerstand*, *verandering* en de mate van succes van de *decentralisatie jeugdzorg* uitgewerkt in de voorgaande paragrafen. Aan de hand van de reeds beschreven definities is een conceptueel model op te stellen, waarin een verband wordt voorgesteld tussen de variabelen.

2.6.1 Definities

De definities van de concepten, naar bevindingen uit de literatuur, zijn:

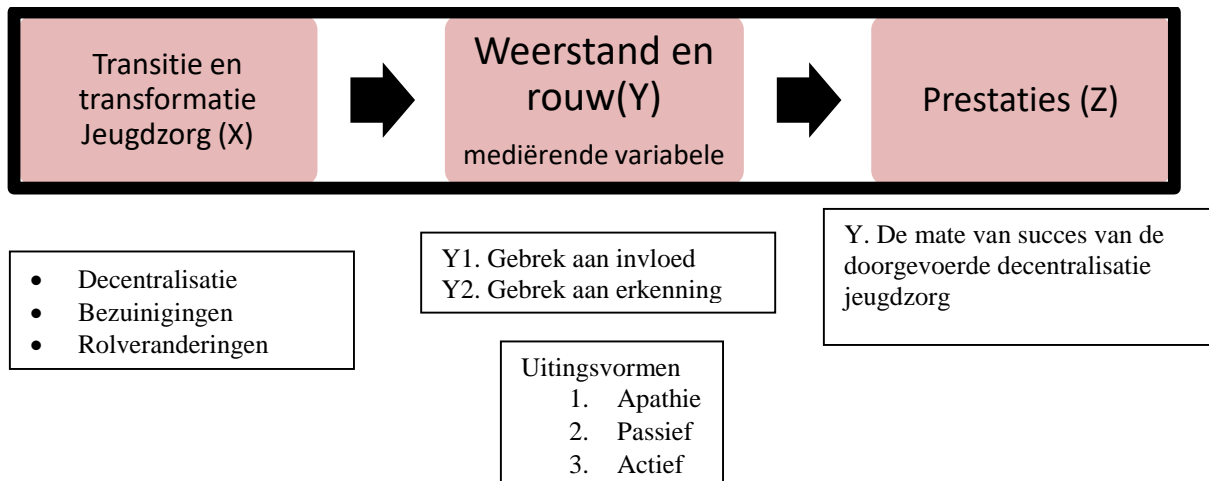
- Weerstand tegen verandering: *Al het gedrag dat wordt ingezet om terugkeer naar de oude situatie te bewerkstelligen, ondanks druk van anderen om de nieuwe situatie te adapteren.* (Zaltman & Duncan, 1977).
- Organisatieverandering: Mijn invalshoek van organisatieverandering is de culturele verandering binnen een organisatie. *De verandering van werkprocessen is uitsluitend mogelijk bij verandering van organisatiecultuur. Daaronder vallen de werkwijze, werkprocessen, functies en rollen, houding en de samenwerking van medewerkers.*
- Decentralisatie jeugdzorg: *De herinrichting van het jeugdzorgstelsel, waarbij landelijke overheidstaken worden belegd bij gemeenten.*

Naast de decentralisatie is sprake van een opgelegde bezuiniging en wetswijziging.

Beoogd wordt de jeugdzorg zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. Daarvoor is een transformatie noodzakelijk.

- Transformatie: *‘een integrale manier van werken onder gemeentelijke aansturing om bij gezin en jeugdige uitgaande van hun “eigen kracht” snel effectieve hulp te kunnen bieden om problemen in de ontwikkeling van jeugdigen te voorkomen, op te lossen, te compenseren of draaglijk te maken’* (TSJ, 2013; p.7).

In dit onderzoek staat de decentralisatie van de jeugdzorg (transitie en transformatie) (X) centraal, met daarin de weerstand voortkomend uit veranderingen als mediërende variabele (Y). De prestaties en het succes van de doorgevoerde verandering, worden negatief beïnvloed door deze onafhankelijke variabele en geldt dus als afhankelijke variabele (Z), zoals gesteld in figuur 2.4.



Figuur 2.4 Stroomschema van de invloed van weerstand op de mate van succes van de decentralisatie jeugdzorg.

2.6.2 Hypothese

De conclusie van het literatuuronderzoek luidt dat er aanwijzingen zijn dat organisatieverandering in de publieke sector, in combinatie met bezuinigingen en de decentralisatie kan leiden tot weerstand onder hen die niet betrokken zijn bij de vorming van het beleid. Daarnaast blijkt er in de literatuur een verband te bestaan tussen de prestatiemogelijkheden van medewerkers en de ervaren weerstand. Dit levert de volgende twee hypothesen op:

Weerstand:

De decentralisatie jeugdzorg is vastgelegd in de wet, gaat gepaard met bezuinigingen en leidt tot veranderingen, welke resulteren in weerstand en rouw onder uitvoerende jeugdzorg medewerkers.

Prestaties:

Weerstand ten gevolge van het gebrek aan invloed en erkenning enerzijds, en rouw om het verlies van de oude situatie anderzijds, onder uitvoerende jeugdzorg medewerkers, heeft een negatief effect op de mate van succes (en transformatie) van de decentralisatie jeugdzorg.

3 Methodologie en operationalisatie

“It is important that a mixed-method study has a clear logic underpinning the way the two types of data will be used.” – Punch, 2016; p. 80

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode beschreven en wordt onderbouwd welke onderzoekseenheden zijn gebruikt ten einde een conclusie te trekken in antwoord op de centrale vraag.

Om te achterhalen in hoeverre er sprake is van weerstand onder de huidige uitvoerende medewerkers binnen de gemeentelijke jeugdhulpteams, is er een survey uitgezet in de tien samenwerkende Haagse Regiogemeenten (H10) waarin direct is gevraagd naar de perceptie en interpretatie van de decentralisatie en transformatie van deze medewerkers. De H10 bestaat uit de gemeenten Den Haag, Rijswijk, Westland, Delft, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten en Zoetermeer. Den Haag en Rijswijk hebben aangegeven niet te kunnen meewerken aan de survey. Zij zijn namelijk onderdeel van een regionale pilot, waarin medewerker tevredenheid getoetst zal worden medio mei 2017. De toenemende werkdruk van gemeentelijke jeugdhulp medewerkers staat een deelname aan de survey, volgens een stafmedewerker uit Den Haag, in de weg. De selectie van deze gemeenten als casus voor het onderzoek naar weerstand, heeft plaatsgevonden naar beschikbaarheid van informatie over deze eenheid. Eerder opgedane contacten binnen de uitvoerende jeugdhulpteams van de H10, hebben gezorgd voor een grote bereidheid tot medewerking aan het onderzoek. Deze bereidheid heeft zich vertaald in een respons van 56%. 84 van de 150 aangeschreven respondenten hebben de survey ingevuld.

Aanvullend bleek informatie vanuit het management essentieel om te bezien op welke wijze medewerkers vanuit het management zijn voorbereid, aangestuurd en begeleid bij de grootschalige verandering van de toegang tot jeugdhulp. Om Den Haag als grootste gemeente binnen de H10 toch mee te kunnen nemen in het onderzoek, is één van de geïnterviewde teamleiders actief in een gemeentelijk jeugdhulp team in Den Haag. Den Haag geldt als één van de voorlopende gemeenten in de transformatie. Omringende gemeenten leiden de inrichting van de toegang tot jeugdhulp af aan de gekozen werkwijze in Den Haag.

Bij de keuze van de onderzoeksmethode is van belang de vraag te stellen welke informatie nodig is voor beantwoording van de centrale vraag. Op welke manier er het meest geleerd kan worden van de gebruikte casus bepaalt voor een groot deel welke onderzoeksmethode passend is (Punch, 2016; p. 79). De voorlopige conclusies uit het vorige hoofdstuk kunnen worden getrokken door conceptualisatie van de kernbegrippen binnen dit onderzoek. Het meten van deze concepten geschiedt op diverse manieren. De meeste informatie is te verzamelen uit beschikbare literatuur over organisatieverandering en weerstand. Daarbij gelden de ervaringen van de betrokken medewerkers en teamleiders uit het werkveld als belangrijke informatiebron. Het combineren van onderzoeksmethoden en het verzamelen van zowel kwantitatieve (survey) als kwalitatieve (interviews) empirische gegevens wordt in de onderzoeksliteratuur *mixed methods* genoemd (Punch, 2016; p. 80). In dit onderzoek hebben de kwantitatieve gegevens uit de survey geleid tot verdiepende vragen in interviews met enkele teamleiders in het werkveld.

3.1 Survey

Om in een relatief kort tijdsbestek een grote hoeveelheid aan kwantitatieve gegevens te verzamelen van uitvoerend medewerkers in de jeugdhulp, is een survey uitgezet (zie bijlage). Ervaringen worden gemeten aan de hand van vooropgestelde keuzemogelijkheden. Deze keuzemogelijkheden zijn opgesteld naar mijn eigen ervaringen met weerstand in teams en bevindingen uit de literatuurstudie. De survey is uitgezet onder 150 uitvoerende jeugdhulpmedewerkers van gemeentelijke jeugdhulpteams in de H10. Zoals eerder gesteld hebben de gemeenten Den Haag en Rijswijk in deze onderzoeksfase aangegeven niet te willen meewerken aan de survey. De resultaten uit de survey komen voort uit de respondenten van de acht overige H10-gemeenten. Vooruitlopend op de reflectie van dit onderzoek, is te stellen dat deze onderzoeksmethode de beperking heeft dat de mogelijkheid tot doorvragen bij medewerkers ontbreekt. Verdiepende informatie over de oorzaken van weerstand is door de vooropgestelde keuzemogelijkheden niet te achterhalen. Door het ontbreken van deze kwalitatieve informatie, is gedurende het onderzoek besloten interviews met teamleiders te houden. Zij hebben zicht op de achtergrond van de beleidswijzigingen én de uitwerking van deze veranderingen op de uitvoerend medewerkers.

3.2 Interviews

Het belang van de leiderschapscomponent in het bepalen van de mate van succes van de decentralisatie, zoals bleek in de literatuurstudie beschreven in hoofdstuk 2, maakt de visie van teamleiders van gemeentelijke jeugdhulpteams onmisbaar. De wijze waarop teamleiders aankijken tegen de inwerkingtreding van de nieuwe jeugdwet, de vormgeving van de nieuwe teams en de daarmee gepaard gaande organisatieveranderingen binnen de lokale overheid is een belangrijke aanvulling op de ervaringen van medewerkers, geventileerd uit de survey. Aan de hand van een interviewschrift (zie bijlage) zijn er semigestructureerde interviews uitgevoerd met twee teamleiders van uitvoerende jeugdhulpteams in de H10. Op verzoek zullen de resultaten van de interviews anoniem worden gepresenteerd en verwerkt in de bevindingen van het onderzoek. Onderscheid tussen verschillende respondenten wordt gemaakt met de duiding TL 1 en TL 2. De teamleiders zijn geselecteerd op basis van het ontbreken van de gemeente Den Haag in de survey en eerder opgedane contacten en werkrelaties met teamleiders. De vertrouwensrelatie tussen de interviewer en geïnterviewde maakt het mogelijk om te spreken over de meest relevante en realistische ervaringen van de teamleiders gedurende de transitie van de jeugdzorg.

3.3 Documentatie

Beschikbare documentatie over de totstandkoming van de transitie en transformatie van de jeugdhulp is nodig om de casus uiteen te kunnen zetten. De documentatie over deze grootschalige decentralisatie is opgebouwd uit onderzoeksrapporten voorafgaande aan het transitietraject van onder meer de Transitie Commissie Jeugd (TCJ), evaluatierapporten kort na de start van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en inzichten, bevindingen en conclusies van onderzoekscommissies als de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) en de landelijke media.

3.4 Mate van succes

De mate van succes van de decentralisatie jeugdzorg is een lastig meetbaar concept. Afgaande op ervaringen van direct betrokkenen, kan een conclusie getrokken worden over de beleving van de decentralisatie. Om die beleving te koppelen aan kwantitatieve data naar de gestelde doelen van de transitie vanuit het Rijk, worden de statistieken uit de regionale Jeugdhulpmonitor gebruikt. De organisatie Initi8 biedt de H10 een overzicht in een digitaal dashboard, met daarin een verzameling van statistieken van zorgaanbieders en gemeenten. In de dashboard wordt geregistreerd hoeveel jeugdigen er in de H10 in de geïndiceerde vormen

van jeugdhulp bekend zijn, hoelang de jeugdhulptrajecten gemiddeld duren en of er sprake is van wachttijden. Deze managementinformatie is essentieel voor gemeenten, om te kunnen sturen op de jeugdhulp.⁷ Om een conclusie te kunnen trekken over de mate van succes van de decentralisatie is nu van belang deze gegevens te verbinden aan de onderzoeksresultaten uit de survey, interviews en het bronnenonderzoek. De statistieken uit Initi8 zijn gebaseerd op declaratiegedrag van zorgaanbieders. Fouten in de declaraties zijn onderdeel van de statistische overzichten.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Wetenschappelijk onderzoek wordt getoetst op betrouwbaarheid en validiteit. Wanneer het onderzoek op dezelfde wijze uitgevoerd zou worden en dit dezelfde onderzoeksresultaten zou opleveren, spreekt men van een betrouwbaar onderzoek. Validiteit zegt iets over of er gemeten is wat men in het onderzoek te weten wilde komen. Daarin wordt onderscheid gemaakt in twee vormen van validiteit. *Interne validiteit* waarborgt de uniekheid en de waarde van onderzochte variabelen. Het uitsluiten van externe factoren, welke het eindresultaat van wetenschappelijk onderzoek kunnen beïnvloeden, is onderdeel van het borgen van de interne validiteit. Wanneer onderzoeksbevindingen binnen een casus te generaliseren zijn naar grotere eenheden, spreekt men van *externe validiteit*. Bij het uitzetten van een survey is het uitsluiten van externe factoren bij het trekken van conclusies niet mogelijk. Het aanbieden van keuzemogelijkheden maakt de toelichting op antwoorden van respondenten onmogelijk. De toevoeging van de mogelijkheid om opmerkingen te plaatsen na afloop van de meerkeuze-surveyvragen, draagt bij aan de interne validiteit van de surveyresultaten. Om gedegen en gewogen conclusies te kunnen trekken op basis van het onderzoek, is daarom gebruik gemaakt van literatuur, relevante documentatie en interviews met leidinggevenden van uitvoerende jeugdhulpteams. De grote verscheidenheid tussen die tien gemeenten borgt de externe validiteit.

De betrouwbaarheid van de surveyresultaten is afhankelijk van de gebruikte onderzoeksgroep. Wanneer deze groep respondenten gelijk blijft is er sprake van een grote mate van betrouwbaarheid van de resultaten uit de survey, met de kanttekening dat de fase waarin de survey is afgenomen, bepalend geweest kan zijn voor de surveyresultaten. Het afnemen van de survey op het moment dat de uitvoerend medewerkers van gemeentelijke jeugdhulpteams in de beginfase van de overgang naar de nieuwe teams zaten, had mogelijk

⁷ Bron: Initi8 Jeugdhulp, geraadpleegd van: http://initi8.nl/nl_NL/jeugdhulp/

andere resultaten opgeleverd. Daarnaast zijn nu de medewerkers die hebben gekozen om niet mee te gaan in de nieuwe gemeentelijke jeugdhulporganisatie, niet meegenomen in het onderzoek. Ook de selectie van teamleiders kan de resultaten beïnvloed hebben. Mogelijk dat andere teamleiders een ander beeld zouden hebben van de weerstand in teams.⁸

⁸ Gebaseerd op Punch, K.F. (2016). *Developing Effective Research Proposals* (3rd ed.). pp. 77-90

4 Casusbeschrijving

Zoals eerder gesteld, is het onderzoek naar de effecten van weerstand op de decentralisatie jeugdzorg opgebouwd uit diverse onderzoeksfases. In hoofdstuk 2 werd de decentralisatie jeugdzorg als concept gedefinieerd als: *‘een integrale manier van werken onder gemeentelijke aansturing om bij gezin en jeugdige uitgaande van hun “eigen kracht” snel effectieve hulp te kunnen bieden om problemen in de ontwikkeling van jeugdigen te voorkomen, op te lossen, te compenseren of draaglijk te maken’*. Deze definitie komt voort uit een studie naar de beschikbare documentatie over de transitie en transformatie jeugdzorg. De casusbeschrijving is een belangrijk onderdeel van deze rapportage en schetst een beeld van de situatie voorafgaande aan de grootschalige organisatieverandering, tot aan de bevindingen ruim twee jaar later.

4.1 Verkenning

In september 2012 is een Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) in het leven geroepen, als gevolg van de ministeriële opdracht om te onderzoeken in hoeverre een decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten tot de mogelijkheden behoorde (TSJ, 2013; p.1). Deze opdracht was een voortvloeisel uit de stijgende landelijke zorgkosten, alsmede de financiële beperkingen die aan het ministerie zijn opgelegd in tijden van economische crisis in Nederland. Het zorgstelsel staat al enige jaren onder druk. De TSJ kreeg als voornaamste taak om de voortgang en haalbaarheid van de decentralisatie van zorgtaken te monitoren (TSJ, 2013; p.1). De enorme operatie om de landelijke zorgtaken op het gebied van jeugdhulp over te hevelen naar de gemeenten, was echter al eerder ingezet. Het plan was onderdeel van het regeerakkoord van Rutte I (2010). Eerste conclusies van de voorverkenning van de TSJ voorspelden niet veel goeds voor de uitvoering van de decentralisatie. *‘De TSJ constateert dat de afgelopen twee jaar onvoldoende vooruitgang is geboekt’*, luidt de voorlopige stellingname van de TSJ in 2012 (p.1). De facilitering van gemeenten, in financiële middelen, kennis en expertise, is op dat punt nog niet op orde.

4.1.1 Introductie Jeugdwet

‘De jeugd heeft de toekomst. Dat lijkt een open deur, maar het lukt een aantal jongeren op weg naar volwassenheid niet zo gemakkelijk daar doorheen te stappen. Voor hen is de Jeugdwet bedoeld’ – Transitie Autoriteit Jeugd⁹

De decentralisatie van zorgtaken van de landelijke overheid naar de gemeentebesturen is gepaard gegaan met een bundeling van wetten en regelgeving. In de periode vóór januari 2015 was de Wet op de jeugdzorg van kracht. De nieuwe Jeugdwet vervangt niet alleen die oude wetsregels, maar omvat ook de facetten van de jeugdzorg die voorheen geregeld waren in de Zorgverzekeringswet (geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugdigen). De gezinsvoogdij en jeugdreclassering vullen ook de nieuwe wet.¹⁰ De nieuwe Jeugdwet maakt de uitvoering van de jeugdhulp op lokale schaal mogelijk voor gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. In figuur 4.1 staat de letterlijke wettekst van de Jeugdwet vermeld.



Figuur 4.1: De Jeugdwet¹¹

⁹ Bron: Transitie Autoriteit Jeugd, 2017; p. 3

¹⁰ Bron: Nederlands Jeugdinstituut, geraadpleegd van: <http://www.nji.nl/Jeugdwet>.

¹¹ Bron: Kwaliteitskader Jeugd, 2016; p.4.

4.1.2 Risico's van de transitie

Nog voor de start van de TSJ, werd er vanaf 2010 een werkgroep gevormd bestaande uit verschillende leden van de betrokken ministeries. Deze werkgroep stelde in 2012 een rapport op met daarin de risico's van de transitie. De geplande overgang van overheidstaken naar de gemeenten werd bij voorbaat als risicovol bestempeld. Er werd bij de start van de werkgroep afgesproken dat 'het de gemeenschappelijke intentie is om zorgvuldigheid te betrachten voor personeel in bestaande organisaties en om de frictiekosten te beperken' (Rijksoverheid, 2012b; p.4). Deze intentie impliceert dat er voor de start van het traject reeds bekend was dat de operatie mogelijk veel geld zou gaan kosten. Geld dat later weer 'terugverdiend' zou worden met de geplande bezuinigingen op de zorg.

De werkgroep onderzocht de mogelijke risico's van de transitie aan de hand van gesprekken met brancheorganisaties, de Inspectie Jeugdzorg en belangenverenigingen (p.4). Bij de inventarisatie van risico's stuitte de leden van de werkgroep op **117** verschillende risico's verdeeld over diverse stakeholders. Cliënten vrezen voor een gebrek aan kennis en expertise bij gemeenten. Daarnaast zien zij als voornaamste risico dat onduidelijkheid in de beginfase van de overgang leidt tot situaties waarin cliënten geen, of onvolledige hulp ontvangen vanaf 2015. Zorgaanbieders vrezen voor de continuïteit van zorg, omdat gemeenten vanwege financiële beperkingen genoodzaakt zijn creatief om te gaan met het lokale zorgaanbod. Het gebrek aan expertise bij gemeenten zien ook de zorgaanbieders als risico. Daarbij wordt door hen extra aandacht gevraagd voor specifieke kennis op het gebied van GGZ-(geestelijke gezondheidszorg) en LVB-(licht verstandelijk beperkten) problematiek (p. 32-33). Gemeenten maken zich vooral zorgen om de financiële mogelijkheden vanaf 2015. De taakstelling vanuit het ministerie wordt gezien als onmogelijke opgave in tijden van verandering. Daarbij stelde één van de respondenten vanuit de gemeenten: *'Een groot risico is volgens mij dat de cultuuromslag die nodig is voor de transformatie niet voor 2015 kan worden gerealiseerd. De vraag naar zorg stijgt jaarlijks. Om dit te keren is een cultuuromslag nodig bij burgers en professionals om meer vanuit de eigen kracht van burgers te werken en zo te voorkomen dat er geen aanspraak wordt gemaakt op de duurdere vormen van zorg. Dit vraagt een verandering in het denken van mensen en ervaring leert dat dit moeilijk op korte termijn kan worden gerealiseerd.'*¹²

¹² Bron: Rijksoverheid, 2012b; p. 36

Vanuit het Rijk wordt aandacht gevraagd voor het omgaan met persoonsgegevens en de overdracht hiervan. Samengevat worden een viertal risico's door alle betrokken partijen onderkend:

1. Gebrek aan financiële middelen en mogelijkheden
2. Gebrek aan kennis en expertise.
3. Gebrek aan zorgvuldige en tijdige communicatie vanwege onduidelijkheid startfase.
4. Verlies van kwaliteit en continuïteit van zorg.¹³

4.2 Realisatie

Ondanks het grote aantal risico's is er in het voorstadium van de transitie niet besloten het beleid aan te passen. De uitvoering van de transitie kwam daarmee in een stroomversnelling. In een relatief korte periode moest enorm veel werk verzet worden om de beoogde organisatieverandering te kunnen realiseren. Er was immers een achterstand opgebouwd, aangezien de plannen uit het Regeerakkoord eind 2014 nog niet concreet ten uitvoer waren gebracht.

4.2.1 Uitgangspunten

Gemeenten dienen zich vanaf 1 januari 2015 te voegen naar de uitgangspunten van het nieuwe jeugdzorgstelsel. Daarbij ligt de nadruk op:

- Bevorderen van draagkracht van gezinnen en hun netwerken.
- Eigen kracht van kinderen en jongeren, die daarmee hun eigen problemen kunnen oplossen met behulp van ondersteuning vanuit de eigen familie- en kennissenkring.
- Tijdig bieden van de juiste en passende hulp.
- Preventieve vormen van jeugdhulp, waarbij vroegtijdig symptomen kunnen worden herkend.¹⁴

Deze uitgangspunten zijn geformuleerd met de aanname dat het nieuwe stelsel meer doelmatigheid in de jeugdhulp oplevert. Er wordt een zachte landing beoogt, waarmee wordt bedoeld dat er een overgangsfase volgt waarbinnen gemeenten kunnen wennen aan de nieuwe overgehevelde taken. Vereenvoudiging van het jeugdhulpstelsel vindt plaats binnen gemeenten, omdat er op kleinere schaal meer zicht is op de krachten, kansen en risico's in wijken binnen een gemeente. De jeugdhulp kan op die manier gericht worden ingekocht en

¹³ Bron: Rekenkamer Den Haag, 2014; pp. 68-75

¹⁴ Zie Noot 9.

ingezet waardoor een efficiëntietaakstelling van €450 miljoen kan worden bewerkstelligd (Rijksoverheid, 2013; p. 3).

Daarbij is er een basis set van indicatoren opgesteld door het ministerie, aan de hand waarvan de kwaliteit van de jeugdhulp wordt gemeten. De zogenoemde QuickScan bestaat uit drie standaardindicatoren:

- Cliënttevredenheid
- Afname of stabilisatie van de problematiek en
- Doelrealisatie

Het ministerie plaatst hierbij zelf de kanttekening dat deze basis set aangevuld dient te worden met specifieke nieuwe indicatoren die ‘aansluiten bij de transformatiedoelen van de stelselwijziging’.¹⁵

4.2.2 Budgetten

De budgettaire taakstellingen, welke werden opgelegd door de landelijke bestuursorganen, werden voorafgaande aan de transitie door vele direct betrokkenen als ‘onmogelijk’ bestempeld. De signalen uit de samenleving met betrekking tot dit thema, zijn door de staatssecretarissen Teeven en Van Rijn in 2013 opgevangen en direct vertaald in een opdracht aan de Algemene Rekenkamer. Deze organisatie diende een prognose te maken van de haalbaarheid van de geplande taakstelling aan gemeenten in de uitvoering van de jeugdhulp. Belangrijkste conclusies uit de doorrekeningen van de organisatie bleken te zijn:

- Financieel gezien lijkt de overheveling van Rijkstaken naar de gemeenten haalbaar.
- De decentralisatie van de jeugdzorg omvat meer dan alleen de verlegging van geldstromen.
- Het Rijk dient gemeenten van een passend informatiearrangement te voorzien, om de budgettaire kaders te kunnen monitoren.¹⁶

¹⁵ Bron: Van Rijn, 2013; pp.2-3

¹⁶ Bron: Algemene Rekenkamer, 2013; pp.40-51

4.3 Gevolgen voor medewerkers

4.3.1 Oude situatie

In de situatie voor 2015 bestond er een centrale toegang tot geïndiceerde jeugdhulp bij Bureau Jeugdzorg (BJZ) en het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Deze instellingen waren wettelijk (Wet op de Jeugdzorg) belast met het stellen van indicaties, welke toegang gaven tot jeugdhulp bij verschillende jeugdhulporganisaties. De financiering van deze jeugdhulp geschiedde middels declaraties van gemeenten aan het Rijk. Het Rijk beheerde de landelijke zorgbudgetten en was verantwoordelijk voor de juiste besteding hiervan. Gemeenten hadden verder geen rol in de besteding van budgetten, contracten met jeugdhulporganisaties en de toegang tot jeugdhulp voor burgers in de eigen gemeente (Zorg Belang Nederland, 2015; pp. 1-2). Met een verwijzing vanuit BJZ konden burgers terecht bij organisaties als Stichting Jeugdformaat, Stichting MEE en de Jutters. Daar ontvingen zij de jeugdhulp die nodig werd geacht door BJZ. Bureau Jeugdzorg was destijds een opgedeelde organisatie, bestaande uit de Toegang, Gezinsvoogdij en Reclassering. De medewerkers Toegang vormden in gezamenlijkheid de toegang tot de jeugdhulp voor alle burgers in de regio.

Burgers belden met een hulpvraag naar het centrale telefoonnummer van BJZ, kregen een medewerker aan de telefoon en aan de hand van de hulpvraag werd besloten of er een intakegesprek noodzakelijk was. In de gevallen dat dit nodig geacht werd, nodigde de BJZ-medewerker een gezin uit op kantoor en bespraken zij aan tafel welke problemen er binnen een gezin speelden. Uitsluitend problemen met betrekking tot de kinderen werden in behandeling genomen. Wanneer gemelde zorgen niet ernstig genoeg blijken te zijn voor geïndiceerde jeugdhulp, verwees BJZ door naar de Centra voor Jeugd en Gezin. Deze centra worden bemand door algemeen maatschappelijk werkers en jeugdverpleegkundigen, die ouders en kinderen helpen bij enkelvoudige (opvoed)vragen.¹⁷

4.3.2 Noodzaak tot verandering

Vanuit het Rijk werd sturing op de toenemende zorgkosten als lastig ervaren. Het aantal jeugdhulptrajecten nam toe en meerdere incidenten, soms zelfs met dodelijke afloop, toonden aan dat de keten van zorg en jeugdhulp niet goed op elkaar aansloot. Er waren verscheidene voorbeelden van gezinnen waarin meer dan 10 verschillende hulpverleners,

¹⁷ Bron: <https://www.opvoeden.nl/cjg/>

zonder het van elkaar te weten, actief waren. Daarnaast was de toewijzing van jeugdhulp kwetsbaar, aangezien BJZ-medewerkers werden geacht in een kort tijdsbestek een goede afweging te maken of en zo ja, welke vorm van jeugdhulp noodzakelijk was. Als gevolg van de kritiek op het uitblijven van handelen door BJZ, werden steeds meer dure hulptrajecten ingezet ter bescherming van de veiligheid van kinderen.

*'De decentralisatie is een gevolg van de wens de jeugdzorg bij de gemeentelijke bestuurslaag te beleggen die het dichtst bij kinderen en hun opvoeders staat. Ook vloeit de decentralisatie voort uit de wens één financieringsstroom tot stand te brengen ter ontschotting van het ondersteunings- en zorgaanbod. Daarnaast zijn ook een aantal inhoudelijke overwegingen van doorslaggevend belang geweest. De belangrijkste is het uitgangspunt dat niet langer problemen centraal staan, maar de kansen van kinderen en hun opvoeders. Dat betekent dat er meer moet worden geïnvesteerd in preventie, ondersteuning en ambulante hulp zodat een beroep op dure vormen van zorg kan worden teruggedrongen.'*¹⁸

Gemeenten kregen er dus een verantwoordelijke taak bij. De noodzaak ontstond om in korte tijd per gemeente de toegang tot jeugdhulp goed in te richten. De expertise van de jeugdhulp ontbrak tot dan toe bij de gemeenten. Uitvoerders waren tot dat moment in dienst van BJZ en (jeugd)zorgorganisaties.

4.3.3 Nieuwe situatie

Alle gemeenten binnen de H10 kozen ervoor gemeentelijke teams in te richten, om zo grip te kunnen houden op de indicatiestellingen en budgetten. Daarbij behouden de gemeenten het liefst de regie in gezinnen waar veiligheidsrisico's spelen. Het zijn die casussen waardoor politiek verantwoordelijken door onder druk kunnen komen te staan. De publieke context speelt hierin een belangrijke rol.

De gemeentelijke teams werden opgebouwd uit professionals van diverse zorgpartijen. In Den Haag werd gekozen voor een uitbreiding van de gemeentelijke CJG's. BJZ werd met de invoering van de nieuwe Jeugdwet opgeheven en de voormalig toegang medewerkers

¹⁸ Bron: <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/veelgestelde-vragen-algemeen>

kwamen onder contract te staan van de tijdelijke organisatie Stichting tijdelijke ondersteuning jeugdhulp en Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (STOJAH). Deze medewerkers vormden de basis van de nieuwe gemeentelijke jeugdhulpteams, die verder werden aangevuld met medewerkers van zorgorganisaties als Stichting Jeugdformaat, de Jutters, Stichting MEE en Kwadraad (Pajmans, 2016). Daarmee werd de benodigde expertise in huis gehaald. Jeugdformaat medewerkers hebben kennis van jeugd- en opvoedhulp, de Jutters richt zich op jeugd-geestelijke gezondheidszorg, MEE-medewerkers zijn opgeleid om in te spelen op problematiek voortkomend uit een (licht) verstandelijke beperking en Kwadraad-medewerkers hebben de expertise op het gebied van volwassenenproblematiek en algemeen maatschappelijk werk.

Waar voorheen alleen BJZ en het CIZ gemachtigd waren indicaties af te geven, werd dit vanaf 1-1-2015 een taak voor alle medewerkers uit de gemeentelijke teams. Medewerkers die voorheen gewend waren algemeen maatschappelijk werk te verlenen, of aan de slag te gaan met psychische problematiek bij jeugdigen, dienen vanaf dat moment in staat te zijn om aan de hand van een korte intake in te schatten welke hulpvorm er in een gezin passend is. De STOJAH-medewerkers waren reeds gewend deze taak te vervullen. Echter werden zij geconfronteerd met nieuwe registratiesystemen en het sociaal domein binnen de gemeente. De overige ‘nieuwe’ medewerkers kregen een hele nieuwe rol. Zij voerden vanaf 1-1-2015 geen hulpverleningstrajecten meer uit, maar indiceerden slechts aan de hand van een intake.

4.3.4 Teams

De teams werden in een relatief kort tijdsbestek gevuld met medewerkers die in meer of mindere mate waren ingelicht van deze veranderingen. Daar niet alle medewerkers van de verschillende organisaties bewust hadden gekozen voor de nieuwe rol ontstond er in de beginperiode onrust in de teams. Medewerkers waren ontevreden over het gebrek aan keuzemogelijkheden en betrokkenheid bij de uitwerking van de transitie. Hoewel de decentralisatie al in 2012 werd aangekondigd, bleken gemeenten niet in staat tijdig te zorgen voor een gedegen jeugdhulptoegang. Gemeentelijke beleidsambtenaren voorzagen dit probleem in 2014. Zij kaartten destijds aan dat er een gebrek aan expertise was binnen de diverse gemeenten en dat de capaciteit van gemeenten ontoereikend was voor de nieuwe taken die uitgevoerd dienden te worden (Bekkers, 2014).

Waar de teams voorheen bestonden uit een homogene groep jeugdhulpprofessionals, werd er vanaf 1-1-2015 gewerkt in multidisciplinaire teams bestaande uit een gemêleerd

gezelschap jeugdhulpprofessionals en voormalig BJZ-medewerkers. De teamsamenstelling werd daarmee anders, er werden nieuwe teamleiders aangesteld en de teams fungeerde onder gemeentelijke supervisie. De extra bestuurslaag bovenop de operationele aansturing van teamleiders is ook onderdeel van de nieuwe situatie door de decentralisatie jeugdzorg.

Taken en verantwoordelijkheden van medewerkers voor en na de decentralisatie

	Oude situatie (voor 1-1-2015)	Nieuwe situatie (na 1-1-2015)
BJZ-medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> • Indiceren • Intakegesprekken voeren • Doorverwijzen naar CJG's • Veiligheidsrisico's wegnemen • Beschermingsperspectief • Oud registratiesysteem 	<ul style="list-style-type: none"> • Indiceren (inclusief financiering van de hulp regelen) • Intakegesprekken voeren
Medewerkers van diverse zorgaanbieders (oa. JF, Jutters, MEE, Kwadraad)	<ul style="list-style-type: none"> • Hulptrajecten uitvoeren • Intakegesprekken voeren vanuit het perspectief van de organisatie • Preventie- en hulpverlenend perspectief • Doorverwijzen naar BJZ bij veiligheidsrisico's • Jeugd- en opvoedvragen beantwoorden • Eigen registratiesysteem per organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Veiligheidsrisico's wegnemen • Beschermings- en preventieperspectief • Nieuw registratiesysteem

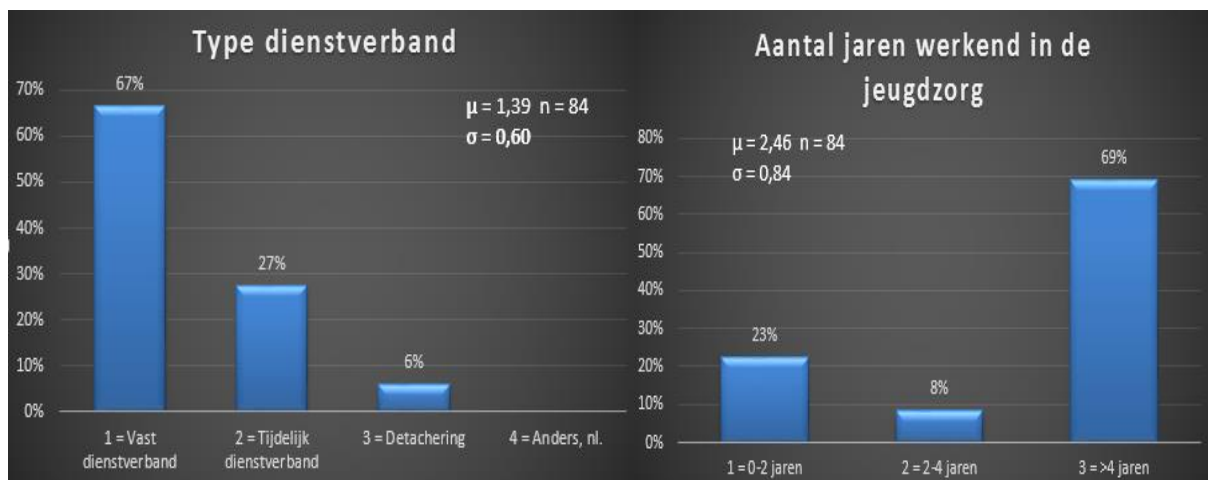
Figuur 4.2 Taken en verantwoordelijkheden van medewerkers

De nieuwe situatie is de eerste stap naar de beoogde transformatie. Aanpassing van visie, houding en werkwijze gebeurt gefaseerd terwijl de transitie van taken en nieuwe financieringsstromen wel direct plaatsvond.

5. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk volgen de resultaten van het onderzoek. Aan de hand van de eerder genoemde concepten *verandering*, *weerstand* en de mate van *succes van de decentralisatie* worden resultaten uit de survey onder uitvoerend H10-medewerkers, interviews onder teamleiders van de jeugdhulpteams en cijfers vanuit het H10-monitoringssysteem Initi8 met elkaar vergeleken.

In de resultaten van het onderzoek dient meegenomen te worden wat de kenmerken zijn van de respondenten van de survey. In de survey is aan de hand van een aantal vragen getoetst in hoeverre de verandering als zodanig is ervaren door de respondenten binnen de H10. Belangrijk om te vermelden is dat een overgrote meerderheid van de respondenten langer dan twee jaar werkzaam is in de jeugdzorg en jeugdhulp en in het bezit is van een vast dienstverband. 69% van de respondenten is zelfs langer dan vier jaar werkzaam in het werkveld. Dat betekent dat de respondenten voor een aanzienlijk deel de situatie van voor de decentralisatie met de huidige situatie kunnen vergelijken.



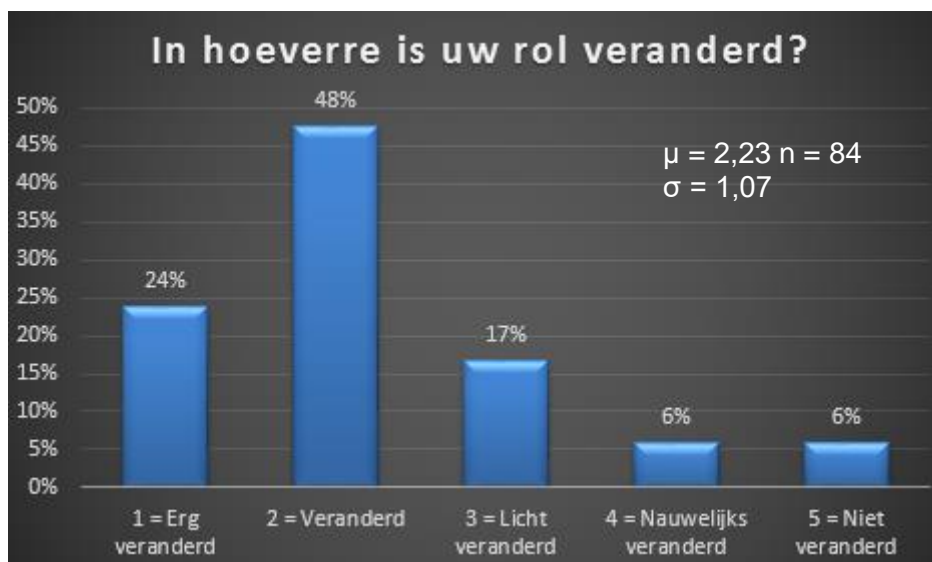
Grafiek 5.1 Kenmerken van respondenten

5.1 Verandering

Definitie: *De verandering van werkprocessen is uitsluitend mogelijk bij verandering van organisatiecultuur. Daaronder vallen de werkwijze, werkprocessen, functies en rollen, houding en de samenwerking van medewerkers.*

5.1.1 Survey

Aan de respondenten is letterlijk de vraag voorgelegd: *'In hoeverre is uw rol veranderd sinds de decentralisatie jeugdzorg in 2015?'* Door middel van een vijfpunts-Likertschaal is de mate van verandering getoetst. Slechts 12 % van de respondenten gaf aan dat de rol niet of nauwelijks veranderd is. Dat betekent dat 88% weldegelijk heeft ervaren dat de decentralisatie meer betekent dan een wijziging in geldstromen. Relevant om te onderzoeken is wat de verhouding onder de respondenten is, naar de organisatie waar zij in dienst zijn en waren. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat de 12 % respondenten die geen verandering hebben ervaren, voornamelijk oud-BJZ medewerkers zijn. Daarvan is in de casusbeschrijving reeds aangegeven dat voor hen de arbeidsinhoud het minst is veranderd ten opzichten van andere medewerkers in de gemeentelijke jeugdhulpteams.



Grafiek 5.2 Ervaren rolverandering

In paragraaf 5.3 zal er dieper ingegaan worden op de survey resultaten met betrekking tot een oordeel over de mate van succes van de decentralisatie.

5.1.2 Interviews

In het interviewschrift is een aantal vragen opgenomen met betrekking tot de inhoud van de veranderingen ten gevolge van de decentralisatie jeugdzorg. Verandering is in de interviews geïntroduceerd als synoniem voor de decentralisatie van de jeugdzorg. In de twee interviews is eerst een algemeen beeld geschetst van de huidige situatie. Vervolgens is de vraag gesteld: 'Hoe verschilt dit van de situatie van voor de decentralisatie?' Ook is gevraagd: 'Is er sprake van rolverandering van uitvoerend jeugdhulpmedewerkers?'. Opvallend in de antwoorden op genoemde vragen is de verscheidenheid in ervaringen tussen de verschillende

teamleiders van gemeenten in de H10. TL1 stelt: *'De gemeente was ervan uit gegaan dat iedereen binnen het gemeentelijke jeugdhulp team generalist zou worden. De bedoeling was dat iedereen elke hulpvraag die binnenkwam zou kunnen bedienen.'* Daarmee veranderde er een essentieel onderdeel van de situatie voor de decentralisatie. Experts in verschillende vakgebieden in de jeugdhulp, dienden nu ook verstand en kennis te ontwikkelen op andere gebieden in het werkveld. Waar voorheen medewerkers van Stichting MEE gewend waren hulpvragen te beantwoorden van de LVB-doelgroep, kregen zij nu ook te maken met vragen over de algemene jeugd- en opvoedhulp. TL2 schetst een vergelijkbaar beeld: *'We hebben een inkooprelatie met zorgaanbieders door middel van een samenwerkingsovereenkomst jeugd (SOJ). Iedere medewerker brengt zijn eigen expertise mee, maar kan in elke casus meedraaien. De casussen zijn soms complex en dan is niet duidelijk wat de belangrijkste problemen zijn. Gisteren trof ik een mooi voorbeeld hiervan. Een medewerker moest een gesloten plaatsing gaan regelen. Zij stelde: 'Ik heb dit nog nooit gedaan, ik ga dit niet alleen doen'. Daarop zei iemand met een BJZ-achtergrond: 'We gaan hem samen doen'. In elke casus werken we op maat en veel in samenwerking met andere expertises. Dat is een verbetering ten opzichte van de situatie voor 2015.'* Daarmee wordt gesuggereerd dat de verandering zoals beoogd door het Rijk, ook zo ervaren wordt in de uitvoerende teams. De vraag is in hoeverre dit daadwerkelijk zo voorspoedig verloopt als geschetst. TL2: *'In de praktijk is de verandering nog altijd gaande. Het is een lastige fase geweest waarin in de voorbereiding heel hard is gewerkt. De gemeenten leken nog niet aan deze verandering toe.'*

De decentralisatie van de jeugdzorg is opgenomen in het Regeerakkoord in 2010. Vanaf dat moment hadden de gemeenten de tijd om zich voor te bereiden op de grootschalige organisatieverandering. In 2012 werd geconcludeerd dat de voorbereiding op de transitie op dat punt al achterliep op schema. Is de verandering in de H10 gemeenten zo stapsgewijs verlopen als gepland was? TL1: *'Voorafgaande aan de decentralisatie was onze gemeente onderdeel van twee pilots, die uiteindelijk hebben geleid tot de huidige structuur van het team.'* De teamleiders en beleidsmedewerkers waren dus al langer bezig met de voorbereidingen op de veranderingen. *'De werving van medewerkers was ook al gestart voor januari 2015. De eerste kennismaking met de medewerkers was in december. Op 3 januari 2015 planden we een bijeenkomst waarin werd verteld waar de werkinstructie te vinden was en wat er werd verwacht. Daarnaast werden bijeenkomsten en voorlichtingen geboden over de rol als zorgregisseur. Maar niet alles was al duidelijk. De decentralisatie betekende een nieuwe rol, nieuwe taken én verbreding van de doelgroep die je tot dan toe had bediend.'*

Medewerkers werden dus met een instructie in de hand in januari 2015 op pad gestuurd. Dit betekende dat alle medewerkers al werkende moesten wennen aan de nieuwe rol. Experts en specialisten stellen vandaag de dag dat de transitie te snel gekomen is. In januari 2015 werden de medewerkers pas klaargestoomd om generalistisch te gaan werken. Is de kritiek terecht? TL2: *'De partijen in de SOJ waren op de hoogte van de voortgang. We hebben vanaf juli 2014 getracht de medewerkers te betrekken bij de invulling van de nieuwe taken en hen gevraagd wat zij vonden dat het beste was om te doen. Het grote kader hadden we al staan. We hadden maar kort de tijd om ons voor te bereiden. Het heeft heel erg uitgemaakt hoe je als moederorganisatie (lees zorgaanbieder) de voorbereiding hebt gedaan. Sommige medewerkers waren daar niet goed op voorbereid. We hebben wel terug gehoord dat medewerkers zeiden: 'Ik zit ineens hier.' Zij hadden niet voor deze rol gekozen'.*

Met die grootschalige rolverandering is er sprake van een nieuw op te zetten organisatiecultuur. TL1: *'Als organisatie moesten we vijf bedrijfsculturen bij elkaar brengen. Daarin ga je ook worstelen met elkaar.'* De nieuwe teams werden gevormd in de periode vlak voor de transitie. Bijeenkomsten in januari 2015 waren de aftrap van het werken in de gemeentelijke teams. Nog voordat het stof was neergedaald, werd er van medewerkers verwacht te handelen naar de nieuwe werkinstructie, waarvan de inkt nog nat was.

5.1.3 Literatuur

De gekozen literatuur belichtte de culturele aspecten van een radicale organisatieverandering als de decentralisatie jeugdzorg. In de H10 is er sprake van een stelselwijziging waarbij rolverandering, onzekerheid en weerstand een rol spelen. De grootschalige geplande verandering heeft in de verkenningsfase een aantal risico's met zich meegebracht. Die risico's zijn in de interviews en in de survey teruggekomen.

Bezien vanuit de interpretatieve kijk binnen de culturele benadering van organisatieverandering, is de decentralisatie een verandering in organisatiestructuur. De cultuur binnen de nieuw te vormen gemeentelijke organisatie is onderhevig aan emergente verandering, waarbij oude gewoontes incrementeel worden aangepast aan de algemene culturele norm. Hierbij is een risico te ontdekken, daar uit de interviews is gebleken dat de gemeentelijke jeugdhulpteams bestaan uit medewerkers afkomstig van vele verschillende jeugdhulporganisaties. Deze organisaties kennen elk een eigen organisatiecultuur, welke wordt meegebracht door de individuele medewerker. Het vormen van een nieuwe organisatiecultuur in het interpretatieve perspectief is een tijdrovend proces en gebeurt in

kleine stappen. Vanuit het functionalistische perspectief van organisatieverandering kan de plotselinge verandering voor medewerkers gezien worden als *punctuated equilibrium*. In een korte tijd wordt een geheel nieuwe cultuur vormgegeven. Na de plotselinge grootschalige verandering kan snel een stabiele situatie worden gecreëerd waarbinnen alle medewerkers de tijd en gelegenheid hebben te wennen aan die nieuwe situatie. Hoewel de decentralisatie als een geplande incrementele verandering vanuit het Rijk is geïnitieerd, is volgens de informatie uit de interviews de daadwerkelijke verandering in een enorm kort tijdsbestek doorgevoerd. Voor de beleidsmedewerkers is de nieuwe organisatievorm wellicht een situatie geweest waar lang naar toe is gewerkt. Voor de medewerkers is er in sommige gevallen sprake van verbazing en een cultuurschok, nog afgezien van de rolverandering die heeft plaatsgevonden. TL1: *'Hoe dan ook zou je tegen hetzelfde zijn aangelopen. Je kunt mensen scholen en voorbereiden, maar het gaat pas leven als mensen er daadwerkelijk mee te maken krijgen in hun dagelijkse werk. Je moet je voorstellen dat mensen niet duidelijk hadden wat er van ze verwacht werd. Dat is best shocking. Als er meer voorbereidingstijd was geweest, was het waarschijnlijk zachter geland.'*

De ambtelijke status van de nieuwe gemeentelijke dienst brengt een extra dimensie in de werksituatie van de gemeentelijke jeugdhulpmedewerkers. De dubbele pet vanuit de gemeente is in dit onderzoek niet verder onderzocht.

5.2 Weerstand

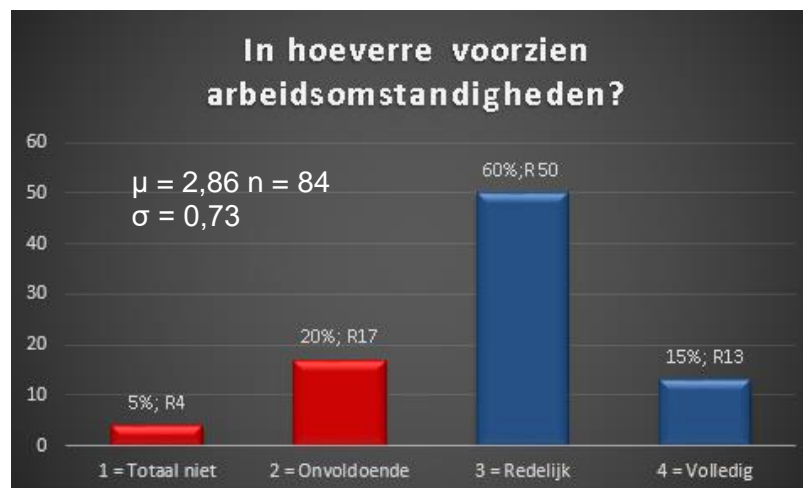
Definitie: *Al het gedrag dat wordt ingezet om terugkeer naar de oude situatie te bewerkstelligen, ondanks druk van anderen om de nieuwe situatie te adapteren.*

Hypothese: *De decentralisatie jeugdzorg is vastgelegd in de wet, gaat gepaard met bezuinigingen en leidt tot veranderingen, welke resulteren in weerstand en rouw onder uitvoerende jeugdzorg medewerkers.*

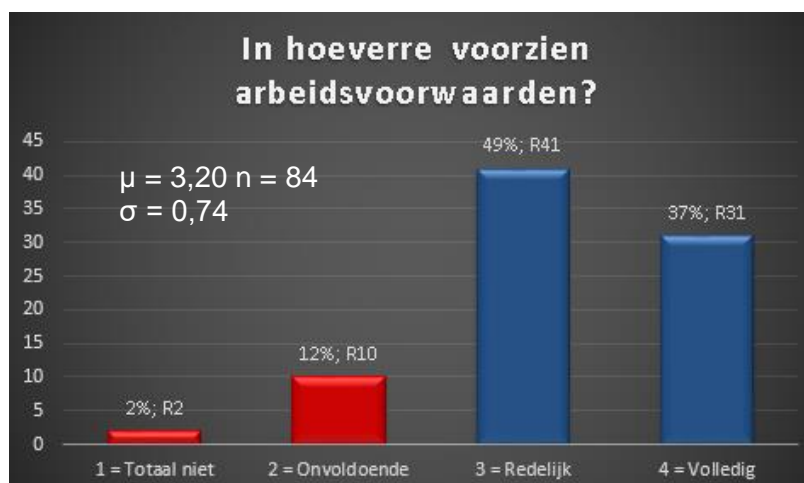
Vanuit de literatuur is gebleken dat weerstand in verschillende vormen tot uiting kan komen en meerdere oorzaken kan hebben. Eén van die oorzaken kwam terug in de paragraaf over geplande en ongeplande verandering. De mate van invloed van medewerkers op beleidskeuzes en de invulling van taken en werkzaamheden hangt samen met ontevredenheid. In de interviews bleek eerder al dat een gedeelte van de medewerkers in de gemeentelijke jeugdhulpteams niet voor de nieuwe rol en functie had gekozen.

5.2.1 Survey

In de survey is *weerstand* als concept verwerkt in meerdere surveyvragen. Zo is gevraagd naar de ervaringen van de huidige medewerkers in de gemeentelijke jeugdhulpteams. Naar de bevindingen uit de literatuur, is onderscheid gemaakt in *arbeidsverhoudingen*, *arbeidsvoorwaarden*, *arbeidsomstandigheden* en *arbeidsinhoud*. In de survey is gericht gevraagd naar de mate waarin arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden de medewerkers voorzien in hun behoeften op een vierpunts-Likertschaal. In grafiek 5.3 staat af te lezen dat op beide surveyvragen door respectievelijk 75% en 86% van de respondenten *redelijk* tot *volledig* is geantwoord. Dat impliceert dat het gros van de uitvoerend medewerkers in de nieuwe rol voldoende voorzien wordt in arbeidsbehoeften.



Grafiek 5.3a: In hoeverre voorzien arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden



Grafiek 5.3b: In hoeverre voorzien arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden

Concluderend is de vraag gesteld: *'Bent u tevreden met uw baan?'* Slechts 7% van de respondenten antwoordde ontevreden tot erg ontevreden te zijn met de huidige baan, tegenover 93% tevreden tot zeer tevreden respondenten. De 7% ontevreden respondenten is lager dan het percentage respondenten dat eerder aangaf niet (geheel) voorzien te worden in de arbeidsbehoeften. Ondanks dat gegeven, is er bij een aantal van die respondenten toch sprake van baantevredenheid. Gezien de hoge respons van de survey kan verondersteld worden dat een overgrote meerderheid van de uitvoerende jeugdhulpmedewerkers in de gemeentelijke teams tevreden is met de huidige functie. In de survey is gevraagd naar de verschillende uitingsvormen van weerstand en waar deze weerstand tegen gericht is. Respondenten kregen de mogelijkheid om meerdere antwoordmogelijkheden aan te vinken bij de vragen: *'Op welke wijze uit u ontevredenheid/weerstand?'* (zie figuur V.1) en *'Waar is uw weerstand tegen gericht?'* (zie figuur V.2).

10.

Bij het uiten van ontevredenheid, kan sprake zijn van verschillende vormen van weerstand.

Op welke wijze uit u ontevredenheid/weerstand?

(Bij deze vraag kunt u meerdere keuzemogelijkheden aanvinken)

- Ik spreek mij in teamverband uit tegen het beleid
- Ik voer mijn taken niet/anders uit dan daarvoor
- Ik ga in gesprek met mijn teamleider
- Ik meld mij ziek/Ik ben afwezig
- Ik laat niets merken en voer mijn werk gewoon uit

Figuur V.1: Surveyvraag 10: Op welke wijze uit u ontevredenheid/weerstand?

11.

Bij het uiten van ontevredenheid, kan sprake zijn van verschillende vormen van weerstand.

Waar is uw weerstand tegen gericht?

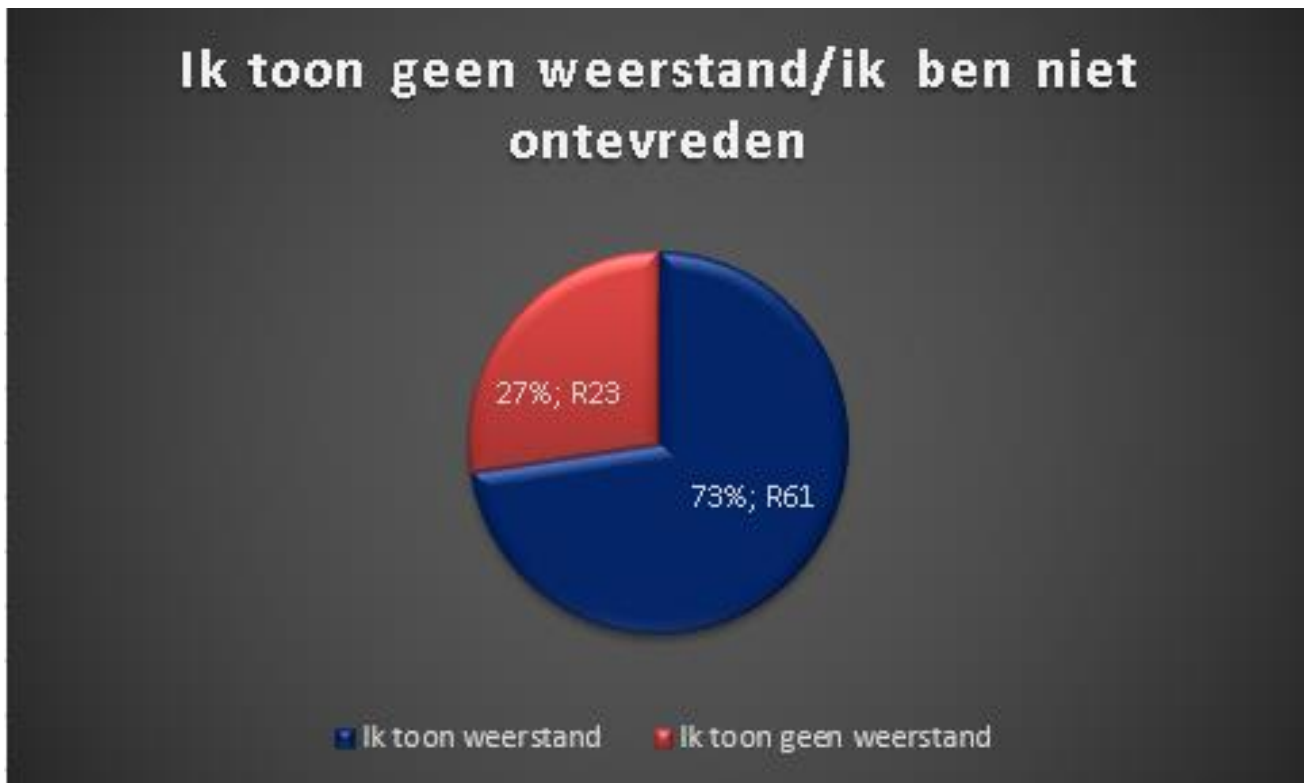
(Bij deze vraag kunt u meerdere keuzemogelijkheden aanvinken)

- Arbeidsvoorwaarden (Loon, vrije tijd)
- Arbeidsomstandigheden (Zwaarte, veiligheid)
- Arbeidsverhoudingen (Autonomie, Inspraak)
- Arbeidsinhoud (Takenpakket, Werkwijze)
- Ik toon geen weerstand/Ik ben niet ontevreden

Figuur V.2: Surveyvraag 11: Waar is uw weerstand tegen gericht?

Bij vraag 10 werd het vaakst (71% van de respondenten) ingevuld dat medewerkers met de teamleider in gesprek gaan. Verder spreekt 49% van de respondenten zich in teamverband uit tegen het beleid. Vraag 11 werd het vaakst beantwoord met *arbeidsinhoud* en *arbeidsomstandigheden* (respectievelijk 49% en 43% van de respondenten). Opvallend is de

statistiek dat slechts 27 % van de respondenten invulde geen weerstand te tonen en/of niet ontevreden te zijn (zie grafiek 5.4). Dit gegeven correspondeert niet met de eerder onderzochte tevredenheid met arbeidsomstandigheden. Daaruit is de conclusie te trekken dat er weldegelijk sprake is van weerstand in uitvoerende jeugdhulpteams, waarmee de hypothese uit de literatuur deels wordt bevestigd.



Grafiek 5.4: Aantal respondenten naar getoonde weerstand

5.2.2 Interviews

De geïnterviewde teamleiders hebben een eigen visie over de oorzaken en inhoud van weerstand. TL1: *'(..) De verandering werd hen opgelegd. Snel of langzaam, ze hebben er geen invloed op. Het is een natuurlijke reactie dat de verandering weerstand oproept. Weerstand komt voort uit een gevoel van onzekerheid en onbekwaamheid.'* TL2: *'Ik heb vooral reguliere weerstand tegen verandering gezien. Medewerkers hebben moeite om een oud patroon los te laten. Daarbij heb je ook mensen die kritisch zijn op alles. Je moet als medewerker er tegenkunnen dat nog niet alles vaststaat. Dat bracht voornamelijk van te voren onrust.'*

Onzekerheid kwam een aantal keren aan bod in de interviews. Uit de literatuur blijkt onzekerheid voort te komen uit rolambigüiteit, gebrek aan erkenning en gebrek aan invloed op het beleid. De onduidelijkheid over de kaders wordt vooral door TL2 herkend: *'Op alle vlakken was er onzekerheid. Er is een nieuwe teamleider, een nieuwe werkplek, een nieuw*

team en een nieuwe werklocatie. Daarnaast was er ook nog steeds een manager vanuit de moederorganisatie van de medewerker. Die werd in de beginfase dus door twee personen aangestuurd. Ik vind het onnatuurlijk om alleen maar functioneel manager te zijn. Daarover hebben we duidelijke afspraken gemaakt met de zorgaanbieders.'

Weerstand in teams hangt samen met de groepsdynamica. In het theoretisch kader werd eerder al beschreven wat een teamleider zou kunnen doen om een bepaald sneeuwbaaleffect van weerstand te kunnen doorbreken. De groepsdynamica is in de beginfase van de nieuwe teams teruggezien door de teamleiders. TL1: *'In de pilot hebben we die groepsdynamiek ook gehad. Toen iedereen zijn plek had gevonden, ontstond er een stabiele situatie. Maar na een nieuwe verandering ontstaat die dynamiek opnieuw.'* TL2: *'We hebben vooral de medewerkers zelf met elkaar laten praten. We konden de sneeuwbal gebruiken om een andere beweging op gang te krijgen. Positieve medewerkers konden de negatieve medewerkers beïnvloeden.'*

De verschillende vormen van weerstand, zoals beschreven in het theoretisch kader, zijn alle teruggezien in de teams. TL1: *'Deels heb ik weerstand gezien, maar zeker ook rouw. Accepteren dat wat was, dat dat niet meer is. Ik zie weerstand niet zozeer als iets actief tegenin gaan. Alsmeer geconfronteerd worden en voelen dat er een verandering is waar je zelf niet voor hebt gekozen. Medewerkers uiten dit heel verschillend. Mensen zoeken actief het contact en spreken uit dat ze weerstand hebben tegen bepaalde zaken, maar mensen hebben ook gehuild, geschreeuwd, weggedoken en heel actief en open de verbinding gezocht.'*

De geïnterviewde teamleiders geven aan dat weerstand niet altijd negatief hoeft te zijn en zelfs gebruikt kan worden om bepaalde werkprocessen te verbeteren.

De uitval van enkele medewerkers die zich niet konden voegen naar de gewenste rol in het team, heeft invloed op de resultaten in de survey. De schifting die binnen de teams heeft plaatsgevonden, heeft als resultaat dat er nu in de teams voornamelijk medewerkers actief zijn die ofwel zelf hebben gekozen voor de rol die zij nu hebben, ofwel dat zij zich hebben geschikt naar die rol. Surveyresultaten over de baantevredenheid in paragraaf 5.2.1 zijn dus gekleurd door die schifting.

5.2.3 Literatuur

Weerstand blijkt in de literatuur een natuurlijke reactie op verlies en verandering. Het gebrek aan erkenning en invloed op het beleid zijn daarbij mediërende factoren volgens

Harvey en Broyles. Een top-down opgelegde verandering zonder de input van medewerkers staat aan de basis van passief, actief en apathisch 'verzet'. Hoewel Coetsee beschrijft dat een voorbeeld van passieve weerstand onder medewerkers kan zijn dat medewerkers zich ziekmelden, antwoordden alle respondenten in de survey dat zij zich niet ziekmelden uit weerstand tegen het beleid. Dat suggereert dat geen enkele jeugdhulp medewerker in gemeentelijke dienst zich bewust ziekmeldt bij onvrede. Echter is het niet onaannemelijk dat een ziekmelding volgt uit de toename van stress en een onprettig gevoel op het werk. Een lichamelijke reactie van die onvrede is wellicht geen bewuste vorm van weerstand, maar kan wel het gevolg zijn van de onvrede.

Onvrede kan ontstaan op basis van een gebrek aan baantevredenheid. Deze baantevredenheid wordt door Beukema en Coenen opgedeeld in de vier A's: arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. In dit onderscheid blijkt de invloed van werkgevers op de beleving van werknemers groot te zijn. Het ontdekken van weerstand en onvrede in een vroeg stadium, kan er toe leiden dat slechts een kleine interventie in één van de vier A's nodig is om de onvrede te doorbreken. Hiermee kan een negatief effect op de productiviteit en werksfeer in teams worden voorkomen.

In het model van Kübler-Ross en Kessler is rouwverwerking een belangrijk onderdeel van weerstand. Weerstand is volgens hen het gedrag dat laat zien dat een persoon nog niet tot acceptatie van de nieuwe situatie is gekomen. In de vijf stappen ziet weerstand van medewerkers, aangevuld met quotes die ik heb opgevangen uit de praktijk, er als volgt uit:

1. Ontkenning: Medewerkers ontkennen dat zij op een nieuwe en andere wijze moeten werken. 'Er is in de afgelopen jaren al zo vaak iets veranderd, toch ben ik altijd hetzelfde blijven werken' en 'die veranderingen zijn allemaal onzin, daar zie je in de praktijk niks van terug'.
2. Boosheid: De boosheid van medewerkers dat de decentralisatie heeft opgetreden, waardoor zij in een nieuwe werksituatie terecht zijn gekomen. Onrecht en het gebrek aan invloed zorgen voor een afkeer tegen beleidsmakers en het management. 'Wie heeft er bepaald dat we nu zo moeten werken!?' en 'ik ben nooit betrokken bij deze beslissing, dat is toch niet normaal!?'.
3. Marchanderen/Onderhandelen: De ruimte zoeken in de nieuwe situatie en hierin nog invloeden van de oude werksituatie laten terugkeren. 'Ik kan toch gewoon mijn eigen werk blijven doen onder de nieuwe regels?' en 'als ik hulpvragen zelf kan

beantwoorden en toch nog wat gesprekken wijdt aan het oplossen van een probleem dan mag dat toch best?’

4. Depressie: De klap in het gezicht van medewerkers wanneer blijkt dat zij zich niet kunnen conformeren aan de nieuwe situatie noch dat zij deze om kunnen buigen. ‘Ik kan niet op die manier werken, ik ben daar niet voor geschikt’, ‘straks verlies ik mijn baan omdat jullie zo graag wilden veranderen’ en ‘de nieuwe manier van werken is juist slecht voor de kwaliteit van de zorg, dit gaat ten koste van onze gezinnen!’.
5. Acceptatie: Ondanks de onvrede toch conformeren aan de nieuwe werkwijze en alles in het werk stellen om onderdeel te zijn van het team. ‘Ik wil graag ondersteuning bij het uitvoeren van deze nieuwe werkvorm’ en ‘ik kan er niets aan veranderen, laten we het dan toch maar gaan doen met elkaar’.

Verder blijkt de inzet en inspanning van managers en leidinggevenden essentieel voor de effecten van weerstand op een team en de productiviteit van medewerkers, volgens Van der Voet et al. Leidinggevenden zijn in staat het negatieve effect van veranderingen en bezuinigingen te beperken door middel van erkenning van het gevoel van medewerkers, communicatie met medewerkers en het betrekken van medewerkers bij ontwikkelingen en te vormen beleid.

5.3 Leiderschap en de mate van succes

Definitie decentralisatie jeugdzorg: *‘een integrale manier van werken onder gemeentelijke aansturing om bij gezin en jeugdige uitgaande van hun “eigen kracht” snel effectieve hulp te kunnen bieden om problemen in de ontwikkeling van jeugdigen te voorkomen, op te lossen, te compenseren of draaglijk te maken’.*

Definitie prestatie: *De mate van succes van de doorgevoerde decentralisatie jeugdzorg*

Hypothese: *Weerstand ten gevolge van het gebrek aan invloed en erkenning enerzijds, en rouw om het verlies van de oude situatie anderzijds, onder uitvoerende jeugdzorg medewerkers, heeft een negatief effect op de mate van succes (en transformatie) van de decentralisatie jeugdzorg.*

In het onderzoek naar weerstand onder medewerkers binnen de gemeentelijke jeugdhulp sector, is er tevens aandacht voor de doelrealisatie van de decentralisatie jeugdhulp. De vraag of de decentralisatie, transitie en transformatie in alle facetten een succes zijn, zal in dit onderzoek niet worden beantwoord. Wel is in de literatuurstudie, in de survey, in de

interviews en in het bronnenonderzoek stilgestaan bij de effecten van weerstand op de kwaliteit en productiviteit van werknemers en de opgestelde doelen van de decentralisatie jeugdzorg. Het cijfermatige overzicht vanuit de regionale jeugdhulpmonitor bieden een beperkt inzicht in de ontwikkelingen van het jeugdhulpgebruik.

5.3.1 Survey

De respondenten onder uitvoerend jeugdhulp medewerkers van gemeenten binnen de H10 hebben een oordeel kunnen vellen over de decentralisatie jeugdzorg. Om de ervaringen en beleving van de respondenten te toetsen, kregen zij de stellingen in figuur V.3 en V.4 voorgelegd.

12.

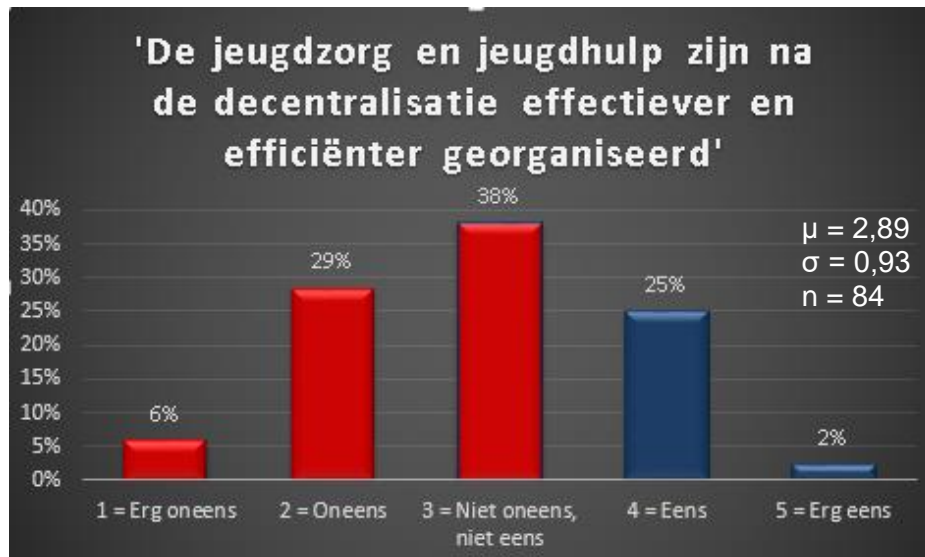
Geef een antwoord op de volgende stelling:

De jeugdzorg en jeugdhulp zijn na de transitie en decentralisatie in 2015 effectiever en efficiënter georganiseerd dan in de periode daarvoor.

- Erg oneens
- Oneens
- Niet oneens, niet eens
- Eens
- Erg eens

Figuur V.3: Surveyvraag 12: Stelling over effectiviteit en efficiëntie

Bevindingen aan de hand van bovenstaande stelling geven een verdeeld beeld van de mening van de respondenten. Wat opvalt in de antwoorden van de respondenten, is het geringe aantal respondenten dat aangeeft het ‘erg eens’ te zijn met het feit dat de jeugdhulp nu efficiënter en effectiever is dan in de situatie voor de decentralisatie. Een effectiviteits- en efficiëntieslag zijn bij de berekening van de taakstelling door het Rijk ingecalculeerd als gevolg van de decentralisatie. Er werd vanuit het ministerie gerekend op een kostenbesparing als gevolg van de gemeentelijke uitvoering van de jeugdhulp. Slechts 2% van de respondenten is van mening dat de beoogde winst ook daadwerkelijk overtuigend is gehaald. Een veel grotere groep (73%) antwoordt ontkennend op de stelling dat deze doelen zijn bereikt (grafiek 5.5). De brede spreiding van antwoorden geeft aan dat er geen overeenstemming is onder de uitvoerend medewerkers over de doelrealisatie van de decentralisatie.



Grafiek 5.5: Efficiëntie en effectiviteit

13.

Geef antwoord op de volgende stelling:

De kwaliteit van het werk is als gevolg van de decentralisatie *

- Achteruit gegaan
- Gelijk gebleven
- Vooruit gegaan

Figuur V.4: Surveyvraag 13: Stelling over kwaliteit

De beantwoording van deze stelling is wellicht de grootste bevinding in dit onderzoek. Ondanks dat 93% van de respondenten aangaf tevreden te zijn met de huidige baan is een overgrote meerderheid een stuk pessimistischer over de gevolgen van de decentralisatie voor de kwaliteit van het werk. 79% van de respondenten geeft aan dat de kwaliteit niet vooruit is gegaan ten opzichte van de situatie voor 1 januari 2015 (grafiek 5.6). Daarmee is een groot deel van de respondenten van mening dat één van de voornaamste doelen van de decentralisatie, namelijk kwaliteitsverbetering omdat hulp dichterbij de burger wordt georganiseerd, nog niet is behaald. In dit gedeelte van de respondenten zegt maar liefst 42% dat er sprake is van een kwaliteitsafname. De conclusie, op basis van de ervaringen van de respondenten, is dat de kwaliteit van de jeugdhulp eerder is afgenomen dan is toegenomen sinds de decentralisatie.



Grafiek 5.6: De kwaliteit van jeugdhulp

5.3.2 Interviews

Ook in de interviews is ingegaan op het succes van de decentralisatie. TL1 noemt de rol van weerstand in de transformatie: *‘Er zijn situaties geweest waarin medewerkers minder kwalitatieve hulp hebben geboden vanwege de weerstand die de verandering bij hen oproep. Zij hadden ook een lagere caseload. Andersom hadden werknemers met meer energie en positiviteit een hogere caseload.’* Daarmee wordt de hypothese bevestigd dat de productiviteit en de kwaliteit van het werk achteruit gaat als gevolg van weerstand onder medewerkers. Dat deze weerstand is veroorzaakt door de grootschalige verandering, is volgens TL1 dan ook niet uit te sluiten: *‘De hele transitieoperatie is een knelpunt. Wetgeving is versnipperd en niet op elkaar aangesloten. Je moet hard werken om burgers niet tussen wal en schip te laten vallen. Je hebt als medewerker gewoon weinig mogelijkheden. Daarnaast is de kanteling in de samenleving nog niet klaar. Niet iedereen doet een beroep op het eigen netwerk (eigen kracht).’* Op de vraag hoe de teamleiders de medewerkers kunnen ondersteunen in de ontwikkelingsfase na de decentralisatie antwoordt TL1: *‘Medewerkers moeten zo transparant mogelijk zijn naar de burger. Dat is een opdracht waar iedereen zich in kan vinden. Medewerkers zijn nog zoekend in hun verantwoordelijkheden. Als teamleider heeft de beginperiode veel van mij gevraagd.’* De teamleiders hebben wel een ondersteunende functie kunnen uitvoeren, maar hebben ook harde beslissingen moeten nemen. TL1: *‘Ik heb veel moeten geven, als TL ben je dan best alleen. Je moet goed voor jezelf zorgen. Dat is iets wat je niet heel veel jaren achterelkaar moet hebben. Ik vind het heel leuk want ik houd van verandering. Ik houd van uitdagingen en vind het leuk om in contact te zijn met mensen en ze*

te ondersteunen zonder het over te nemen. Zelfs de mensen die weggegaan zijn hebben mij nog kunnen bedanken.'

TL2 concludeert dat de transformatie nog in volle gang is: *'Het is soms schipperen, maar we maken grote stappen. De transformatie mag daarom ook wel langer duren, het is een proces. De bezuinigingsslag vind ik alleen rot. De winsten die we behalen in het voorveld, verliezen we doordat we niet kunnen investeren op nieuwe samenwerkingsrelaties met huisartsen en scholen. We moeten de professional de ruimte bieden en de mogelijkheid geven om buiten de gebaande paden te gaan. De uiteindelijke transformatie zit niet in tijd, maar in kwaliteit.'* De werkbeleving van medewerkers hangt samen met de kwaliteit en productiviteit. Daarmee heeft het welzijn van medewerkers een direct effect op het succes van de decentralisatie. TL2: *'Medewerkers hebben soms last van het feit dat zij in gemeentelijke teams werken. Zij hebben nog een moederorganisatie, waarmee wij afspraken hebben tot 2019. De moederorganisaties hebben niet de toezegging dat we na 2019 doorgaan in deze constructie. Je gaat er tegenaanlopen dat ze mensen moeten laten gaan vanwege de verplichting tot verlenging van tijdelijke contracten naar contracten voor onbepaalde tijd. Ze moeten dan weer nieuwe mensen aannemen. Als er iets erg is, en ten koste gaat van de kwaliteit van het werk, is dat het.'* Het dynamische speelveld van de publieke sector draagt bij aan deze impasse. TL2: *'Het is ook moeilijk, want we krijgen nog gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en je kunt niet over je graf heen regeren. We kunnen dus niet vooruitlopen op de zaak waardoor moederorganisaties wel zekerheden in moeten bouwen. De medewerkers weten hierdoor opnieuw niet waar zij aan toe zijn.'* Daarmee is vastgesteld dat de onzekerheid onder medewerkers, en de daarmee gepaard gaande weerslag op de productiviteit en kwaliteit van het werk, nog niet voorbij is.

5.3.3 Initi8

De regionale jeugdhulpmonitor biedt cijfermatige overzichten van gedeclareerde jeugdhulp in de H10. De mate van succes van de decentralisatie kan in het registratiesysteem van Initi8 worden gemonitord aan de hand van drie statistieken.

1. Doelrealisatie. Het aantal trajecten dat is beëindigd volgens een vooropgesteld plan in overleg met de jeugdhulpontvanger wordt gezien als de doelrealisatie. Daar tegenover staan de trajecten die om een andere reden zijn beëindigd. Die trajecten vallen onder de categorie 'uitvallers' in de jeugdhulp. In Initi8 staat af te lezen dat er een afname is van 3% van de 'geslaagde' trajecten in de periode tussen januari 2015 en december

2016. In 2016 is er een percentage van 29% uitvallers gemeten. De doelrealisatie neemt af.

2. Recidive. Het aantal unieke cliënten in de jeugdhulp dat na afronding van een jeugdhulp traject opnieuw terugkeert in de geïndiceerde jeugdhulp. Vlak na de decentralisatie (februari 2015) was het percentage 'recidivisten' 12%. In 2016 steeg dit percentage naar 21% van de jeugdhulpgebruikers. Meer dan de helft van de terugkerende jeugdhulpgebruikers (62%) startte een nieuw traject binnen 6 maanden na afronding van de eerdere jeugdhulp.¹⁹ Deze statistieken zeggen dat 1 op de 5 trajecten onsuccesvol is gebleken op de langere termijn.
3. Hulpduur. De gemiddelde hulpduur in aantal dagen staat gelijk aan de beoogde efficiëntieslag. Er is ingezet op verkorting en verlichting van jeugdhulptrajecten. Vlak voor de decentralisatie (december 2014) was de gemiddelde duur van een jeugdhulptraject 213 dagen. Nu, ruim 2 jaar na de invoering van de stelselwijziging is de gemiddelde hulpduur gestegen naar 516 dagen per traject (februari 2017). Er is dus sprake van een ruime verdubbeling in trajectduur, waar een verkorting van trajecten werd beoogd en verwacht.²⁰

Met deze overzichten kan de vraag gesteld worden of er überhaupt verbetering is opgetreden sinds de decentralisatie in januari 2015. Het ontbreekt echter aan eenduidig antwoord op deze vraag. Ondanks de cijfermatige teleurstellingen, is te melden dat het aantal jeugdigen in zorg exponentieel is gestegen. Dat heeft geleid tot verhoging van zorgkosten en heeft de druk op de gemeentelijke budgetten ook vergroot. Deze ontwikkeling kent echter ook een andere kant van de medaille. Vroegsignalering en het tijdig bieden van passende jeugdhulp zijn doelen die wel worden gerealiseerd. Er wordt eerder en vaker probleemgedrag gezien bij kinderen op scholen en andere openbare voorzieningen. De jeugdhulpketen is als gevolg van de decentralisatie dichter aangesloten bij de gemeentelijke voorzieningen en diensten, waardoor de populatie in jeugdhulp is toegenomen. Dat gegeven hoeft geen negatieve betekenis te hebben. Het biedt ruimte voor het politieke debat over de beheersbaarheid van gedrag en problematiek binnen gezinnen.

¹⁹ De 'recidivisten' zijn gemeten naar jeugdhulptrajecten na volledige 'doelrealisatie'.

²⁰ Bron: Initi8; Regionale Jeugdhulpmonitor. Gegevens zijn niet openbaar.

5.3.4 Literatuur en bronnen

Op basis van de set basisindicatoren kan getoetst worden in hoeverre er sprake is van een succes van de decentralisatie. De eerste bevindingen uit de jeugdhulpmonitor laten zien dat de beoogde kwaliteitsverbetering en efficiëntieslag niet zijn behaald. Daarnaast berichtten kranten en dagbladen zeer recent nog over de grote tekorten van gemeenten op de jeugdhulp en de daarmee gepaard gaande kwaliteitsverliezen en wachtlijsten (figuur 5.1).²¹

Rapport: problemen in jeugdzorg worden blijvend

Meer klachten over gemeenten bij Nationale Ombudsman

De toename komt doordat gemeenten ruim twee jaar geleden allerlei nieuwe taken hebben overgenomen.

Veel gemeenten hebben geen geld meer voor jeugdzorg. Wat nu?

Figuur v.1: Krantenkoppen over tekorten jeugdhulp

Deze bevindingen laten zien dat de door de TSJ en de onafhankelijke werkgroep beschreven risico's van de transitie, werkelijkheid zijn geworden. Gebrek aan financiële middelen en mogelijkheden, gebrek aan zorgvuldige en tijdige communicatie en het verlies van kwaliteit en continuïteit van de zorg zijn aan de orde. Het risico van gebrek aan kennis en expertise is echter wel deels ondervangen door het inhuren van experts en specialisten in gemeentelijke jeugdhulpteams, zo blijkt uit de interviews.

De basisvoorwaarden voor het slagen van de decentralisatie zijn nog niet op orde. Budgetten blijken niet toereikend, medewerkers zijn in het ongewis over hun rol en in toenemende mate is er sprake van wachtlijsten en afname van kwaliteit van de zorg. Om de mate van succes van de decentralisatie te meten naar de vooropgestelde basiscriteria van het ministerie, dienen de basisvoorwaarden eerst op orde te zijn. Ondanks het gegeven dat de vooraf opgestelde risico's werkelijkheid zijn geworden, wordt er in de H10 toch een grootschalig cliënttevredenheidsonderzoek opgezet.

²¹ Bronnen: NRC, 2017a, 2017b; Volkskrant, 2017

5.4 Aanvullingen uit de survey

In de survey kregen de respondenten de mogelijkheid om een reactie te schrijven naar aanleiding van de surveyvragen. De vraag naar tekstuele opmerkingen is zo open mogelijk gesteld. De vraag luidde: ‘Overige opmerkingen betreffende het onderzoek:’ en kon open beantwoord worden. Interessant om te vermelden zijn de reacties die deze vraag hebben opgeleverd. Zowel positieve als negatieve reacties op de grootschalige veranderingen zijn gegeven als antwoord op de vraag. R15 schreef: *‘We gaan inmiddels het derde jaar in en er wordt meer en meer gebouwd’*. Ook meer verdiepende opmerkingen werden geplaatst. R15 schreef: *‘Het heeft extra tijd nodig om efficiënter en effectiever te werken. Hier is al wel een slag in gemaakt. Er is ontschotting geweest tussen verschillende partijen wat positief werkt. Er wordt nog wel onvoldoende gekeken naar individuele krachten van medewerkers. Komen niet altijd tot hun recht doordat casuïstiek niet aansluit. Bij complexe casuïstiek is er niet altijd een geschikte zorgregisseur beschikbaar. Vragen van hulp is nog niet laagdrempelig genoeg.’*

Er werd ook een kritische noot geplaatst over de tekortkomingen binnen de gemeenten, door R16: *‘In ons team en in de regio is helaas nog steeds sprake van veel administratieve lasten, wachttijden voor cliënten, bureaucratie bij zorgaanbieders en is er onvoldoende samenwerking die leid tot transformatie. Ook is er onvoldoende kennis van het hele grote spectrum dat men moet bedienen. Dit leid tot onvrede en medewerkers die steeds op zoek zijn naar ‘wat kan ik doen om me weer happy te voelen’. ‘Er speelt zich veel af op beleidsniveau waar de teams dagelijks tegen aanlopen, en geen directe invloed op kunnen hebben. Dit leidt zichtbaar tot frustratie en stress. Zoals onvoldoende samenwerking en het weer ontstaan van schotten b.v. tussen regio Haaglanden en regio NWN.’* In deze reactie is met name opvallend dat de eerdere koppeling in de literatuur tussen invloed op beleidsbeslissingen en weerstand wordt gemaakt door een uitvoerend medewerker in één van de gemeentelijke jeugdhulpteams. Hiermee wordt een derde, ongeschreven hypothese, door deze respondent bevestigd.

Verder is interessant om te vernemen dat R37 stelt: *‘1. Ik vind dat het voor cliënten er niet makkelijker op is geworden om de juiste of gewenste hulp te krijgen. Er is nog veel onduidelijkheid over bij welke afdeling moet je terecht voor een beschikking: Jeugd, WMO, WLZ, 18-min, 18-plus, Zin of PGB. Er zijn veel veranderingen. Het is voor professionals al bijna niet bij te houden, laat staan voor cliënten. 2. Ik ben per 1-1-2017 over gegaan naar de*

gemeente. Ik vind dat er in de aanloop naar deze overgang heel slecht gecommuniceerd is over de arbeidsvoorwaarden, wat tot veel onzekerheid en frustratie (en ontevredenheid) heeft geleid bij mij. Gelukkig is het nu wel zover dat we een aanstelling hebben, en dat voelt nu wel goed. ' Daarmee bevestigt de respondent dat onduidelijkheid over arbeidsinhoud, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen leidt tot onvrede en frustratie. Uit de literatuur bleek al dat dit de voornaamste factoren zijn die weerstand veroorzaken. In een verdiepingsslag zou deze respondent gevraagd kunnen worden naar de wijze waarop hij/zij deze frustratie tot uiting laat komen op de werkvloer.

Een deel van de respondenten is positief over de decentralisatie. R72 schetst een genuanceerd beeld: *'In de afgelopen jaren is de kwaliteit van het werk achteruitgegaan als gevolg van de vele (wets-)veranderingen ineens. Op zich is het wel een goede gedachte dat de lokale overheid meer verantwoordelijk is geworden voor haar burgers, omdat de lijnen korter zouden kunnen zijn en het lokale hulpaanbod beter afgestemd kan worden op de behoeften van de burger. Daardoor zou het een tijdelijk achteruitgang kunnen zijn, die op den duur een vooruitgang kan worden.'* Een andere respondent (R54) heeft de behoefte uit de anonimiteit te komen en stelt: *'Ik werk in het jeugdteam in Midden Delfland, ik werk daar met veel plezier.'* R84 stelt tot slot: *'Er is nog steeds een ontwikkeling gaande wat er voor kan zorgen dat er meer tevredenheid is in de toekomst. Ik heb veel inspraak in dat proces waardoor ik mij wel gehoord voel.'* Daarmee besluit deze respondent met de verbinding tussen invloed op het proces en werktevredenheid. Dat geeft aanleiding tot het beschrijven van conclusies en aanbevelingen in het laatste katern van deze rapportage.

6. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag in dit onderzoek luidde: *‘Waarom is de weerstand tegen verandering onder uitvoerend jeugdhulp medewerkers in gemeentelijke teams toe te schrijven, en wat is het effect van die weerstand op de decentralisatie van de jeugdzorg?’*

Die vraag is in essentie tweeledig. Enerzijds is er het onderzoek naar de achtergronden van weerstand in de gemeentelijke jeugdhulpteams, anderzijds is de vraag wat het effect van die weerstand is op de decentralisatie. Signalen uit de praktijk zijn aanleiding geweest tot het onderzoek naar weerstand onder de uitvoerend jeugdhulpmedewerkers. Gedurende het onderzoek is gebleken dat drie factoren van belang zijn in antwoord op de hoofdvraag: *organisatieverandering, weerstand* en de *mate van succes*. Uit de interviews is daarnaast gebleken dat er een belangrijke rol is weggelegd voor *leiderschap* voor, tijdens en na de transitie om te komen tot de beoogde transformatie van het jeugdhulpstelsel. Door middel van leiderschap wordt getracht het negatieve effect van weerstand op de productiviteit van teams en de kwaliteit van de jeugdhulp te beperken.

6.1 Verandering

Grootschalige organisatieveranderingen in combinatie met het bijeenbrengen van diverse medewerkers uit verschillende organisaties heeft als gevolg gehad dat er een nieuwe bedrijfscultuur gevormd diende te worden. In de situatie van voor 2015 waren er nog geen gemeentelijke jeugdhulpteams. Voor medewerkers is er sprake geweest van *punctuated equilibrium*. In korte tijd is een nieuwe situatie ontstaan. Er is geen tijd geweest om te wennen aan die nieuwe situatie. Daarnaast zijn veranderingen in de publieke sector onderhevig aan de dynamiek van de politieke arena, wat publieke organisaties afhankelijk maakt van de omgeving. In het geval van de decentralisatie jeugdzorg is daarbij sprake geweest van bezuinigingen en wetswijzigingen. Deze veranderingen zijn opgelegd vanuit het Rijk en werden realistisch geacht op basis van de doelstellingen van de transitie.

6.2 Weerstand

Weerstand is een natuurlijke reactie op onvrijwillige en ongeplande veranderingen. De jeugdhulpmedewerkers zijn in korte tijd geconfronteerd met het verlies van een oude situatie en eisen en verwachtingen in de nieuwe situatie. Het gebrek aan erkenning van de teleurstelling en boosheid die deze veranderingen opwekken, naast het gebrek aan invloed op beleidskeuzes en de rouw van het verlies van de oude situatie levert weerstand op onder

jeugdhulpmedewerkers. Verschillende fases van rouw dienen doorlopen te worden voordat de weerstand kan zakken en men tot acceptatie van de nieuwe situatie kan komen. Hiermee is de eerste vraag in de hoofdvraag beantwoord. Weerstand tegen verandering onder uitvoerend jeugdhulp medewerkers in gemeentelijke teams is toe te schrijven aan een gebrek aan erkenning van medewerkers, gebrek aan invloed van medewerkers op beleidskeuzes in een vroeg stadium van de plannen van de decentralisatie en de rouw van medewerkers die zich veilig en prettig hebben gevoeld in de oude situatie. Daarbij valt op te merken dat het gebrek aan erkenning niet is getoetst in de survey.

Weerstand leidt tot afname van productiviteit en kwaliteit van het werk van de medewerkers. Het blokkeert medewerkers in hun functioneren. Daarnaast is de grootschalige rol- en organisatieverandering een lang proces waarin al doende wordt geleerd. Dat betekent dat er in de beginfase nog geen snelheid zit in de samenwerking met externe partijen en in de samenwerking binnen de gemeentelijke jeugdhulpteams. Concluderend is er meer tijd nodig om met elkaar te wennen aan de nieuwe situatie, maar laat het werkveld niet toe dat er meer tijd gebruikt wordt.

6.3 Leiderschap en de mate van succes

Weerstand heeft een zichtbaar effect op medewerkers. Medewerkers zijn niet in staat het werk in dezelfde snelheid en met dezelfde kwaliteit uit te voeren als in de oude situatie. Er blijft een hang naar het verleden, wat maakt dat de processen na de decentralisatie nog altijd niet optimaal verlopen. De effecten van weerstand als gevolg van de grootschalige organisatieverandering zijn ook waarneembaar in de statistische overzichten van de regionale jeugdhulpmonitor. De gemiddelde duur van jeugdhulptrajecten is sinds de decentralisatie meer dan verdubbeld en er is een grote toename in het aantal jeugdigen in zorg. Efficiënter en effectiever hulp leveren met minder financiële middelen en een toename in hulpvragers is in de huidige situatie nog niet mogelijk. De transitie van geldstromen en verantwoordelijkheden is doorgevoerd, maar de transformatie van de jeugdhulp is nog niet afgerond. Dat levert tekorten in gemeenten op. De taakstellingen vanuit het Rijk waren wellicht al te optimistisch ingezet op basis van de productiviteit van medewerkers in de situatie van voor de decentralisatie, gezien de risico's die werden voorspeld. Destijds is geen rekening gehouden met de weerslag van weerstand onder medewerkers op de effectiviteit en efficiëntie en zijn alle andere risico's werkelijkheid geworden.

Er is echter licht aan de horizon. Uit de interviews bleek dat er in toenemende mate een situatie ontstaat waarin medewerkers zich content voelen met hun rol. Zij zitten in de laatste fase van rouw, of zijn deze zelfs voorbij. Teamleiders hebben enorm geïnvesteerd in de werkrelatie met de medewerkers en waren genoodzaakt binnen de teams door te selecteren. Een aantal medewerkers is teruggekeerd naar de oude werkvorm binnen de moederorganisatie en zijn geen onderdeel meer van de gemeentelijke teams. Teamleiders hebben in de beginfase tot heden alles in het werk gesteld om open en transparant te communiceren met medewerkers, input op te halen uit de teams aan de hand van de expertise van de medewerkers en erkenning te geven aan de weerstand en rouwgevoelens van de medewerkers. Dit heeft opgeleverd dat er nu tijd en ruimte is om de werkprocessen bij te stellen en meer te investeren op de werkrelatie met organisaties in de omgeving.

6.4 Aanbevelingen

De goede lijn is inmiddels ingezet. Tekorten worden teruggedrongen en er wordt een stabiele werksfeer gecreëerd voor de medewerkers in gemeentelijke jeugdhulpteams. Echter is het summum van de transformatie nog niet bereikt. Donkere wolken hangen nog altijd boven het jeugdhulplandschap. Medewerkers zijn in een aantal gemeenten nog in tijdelijke dienst en er is in sommige gevallen nog altijd sprake van een huurconstructie tussen de gemeente en zorgaanbieders/moederorganisaties. Hen hangt opnieuw baanonzekerheid boven het hoofd, waarvan in dit onderzoek is gebleken dat dit weerstand op zou kunnen roepen. Om niet opnieuw in dezelfde val te trappen, is van groot belang dat er snel zekerheid wordt gecreëerd voor alle medewerkers in gemeentelijke jeugdhulpteams. Daarin zijn politieke ambtstermijnen niet van belang. Lange termijn beleid is nodig om een stevige basis neer te zetten van waaruit verder gebouwd kan worden aan een degelijk en bestendig stelsel.

Financiële middelen zijn nodig om de samenwerking met lokale organisaties te versterken en de huidige wachtlijsten weg te werken. De gemiddelde duur van jeugdhulptrajecten hangt samen met de wachtlijsten bij zorgaanbieders en de gewinning en samenwerking tussen partijen. Wanneer de bezuinigingen verder doorgevoerd zullen worden, zullen wachtlijsten en de onvrede onder werknemers toenemen en de kwaliteit van jeugdhulp afnemen.

Teamleiders dienen voortdurend in gesprek te zijn met de werknemers om in te kunnen spelen op bronnen van onrust. Weerstand dient in een vroeg stadium voorkomen te worden, gelijk aan de vroegsignalering van problematiek bij jeugdigen. Communicatie,

transparantie en erkenning zijn basisvoorwaarden voor een goed samenspel tussen werkgever en werknemer. Daarbij is van belang dat de afhankelijke positie van medewerkers in gemeentelijke jeugdhulpteams ten opzichte van de politiek bewerkt zou moeten worden. Vanuit de teams dienen duidelijke signalen over (on)mogelijkheden gecommuniceerd te worden aan beleidsbepalers, om te voorkomen dat in de nabije toekomst opnieuw drastische, praktisch onhaalbare beslissingen worden genomen. Expertise en kennis binnen uitvoerende teams dient benut te worden.

6.5 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek is gestart naar aanleiding van signalen en bevindingen uit de praktijk. Daarmee is het onderzoek een antwoord op een indirecte vraag vanuit de medewerkers van gemeentelijke jeugdhulpteams. Echter kent het onderzoek ook beperkingen.

Het moment waarop de survey is uitgezet, heeft grote invloed gehad op de resultaten van de survey. Wanneer de weerstand onder medewerkers was gemeten in de periode vlak na de feitelijke transitie op 1 januari 2015, was de kans groot geweest dat er een negatiever beeld uit de survey was gekomen. Dat is enerzijds een beperking van het onderzoek, anderzijds betekent dit ook dat de interventies die binnen de teams zijn gepleegd, resultaat hebben gehad. Medewerkers die zich niet konden verenigen met de rol in de uitvoerende teams, hebben het team verlaten of hebben een andere functie gekregen waarnaar zij zich wel konden voegen. Dat betekent dat de medewerkers die nu actief zijn in de gemeentelijke jeugdhulpteams, op de goede plek zitten. Er is binnen de teams dus een vorm van natuurlijk verloop en selectie geweest. Daarnaast is het meten van succes van de decentralisatie een ruim begrip. De kwantitatieve gegevens uit de jeugdhulpmonitor zijn onvolledig en nog niet voorzien van een interne validiteitscheck. Externe factoren die van invloed zijn op de cijfermatige overzichten zijn nog niet meegenomen in de onderzoeksresultaten. Dat maakt dat fouten in declaratiegedrag door zorgaanbieders de resultaten kunnen beïnvloeden.

Tot slot is de selectie van teamleiders gebaseerd op eerder opgedane contacten van de onderzoeker. Om een breder beeld te kunnen krijgen van de gemeentelijke verschillen binnen de H10, is een verdiepend onderzoek naar de teamsamenstellingen mogelijk. Daarin is van belang om opnieuw alle teamleiders mee te nemen in het onderzoek. Zij geven een beeld van de wijze waarop zij de overgang hebben beleefd en om denken te moeten gaan met weerstand binnen de teams. Onderzocht zou kunnen worden of de samenstelling van een team invloed

heeft op de mate van weerstand en of interventies en handelen van teamleiders in de overige gemeenten binnen de H10 andere resultaten en ervaringen op hebben geleverd.

Literatuur

Demers, C. (2007). *Organizational Change Theories*. SAGE Publications: United Kingdom.

Christiansen, C.R. (2006). 'Sense-Making and Entrepreneurial Coalition Building: A Case of Competing Interests, Cultural Barriers, and Interorganizational Relations in a Nonprofit Health Plan.' *International Journal of Public Administration*, 29, 501-15.

Coetsee, L. (1999). *From resistance to commitment*. *Public Administration Quarterly*, 23, 2, ProQuest pp. 204-222.

Harvey, T. R. & Broyles, E. A. (2010). *Resistance to Change*. Plymouth, United Kingdom: Rowman & Litterfield Education.

Kiefer, T., Hartley, J., Conway, N. & Briner, R.B. (2014). *Feeling the squeeze: Public employees' experiences of cutback- and innovationrelated organizational changes following a national announcement of budget reductions*. *Journal of public administration research and theory*, 25, United Kingdom: Oxford University Press, Oxford. pp. 1279-1305. Geraadpleegd van: https://oup.silverchair-cdn.com/oup/backfile/Content_public/Journal/jpart/25/4/10.1093/jopart/muu042/2/muu042.pdf?Expires=1493992267&Signature=INY2xFOsP60xEp4RvEdvsNx8SvZmdRVFqW~K~J3RsDLpjkA5BbOMn4Bhs7xko3iTQqECHUR53I9766xx9d32CrrU9P4uqt-9IiOnwgL90EyBg-mSwlnpPk4~FIye6pi1bWg-flT~m5vg6lcyF4KkgwN9x0qSpeQUkXctEvTAiCPuiClgX09lqRh1BBqqVzX6gcOznv4rb8ivdN6WKINZaHG4wV051pYUIwYIkhrNBEIGcfw9HCgnNOfSVC1MKuieVNTA88xmW57g nb0Dcgij767oBL0vG7ZexRYNgAsfGru6pGolZuMAAQ8TE5JG3FZx0SOoJVdUub9TJ6U0 NzyYmrg_&Key-Pair-Id=APKAIUCZBIA4LVPAVW3Q

Kübler-Ross, E. & Kessler, D. (2005). *On grief and grieving: Finding the meaning of grief through the five stages of loss*. United States of America: SCRIBNER, New York.

Geraadpleegd van:

https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=rQE7BAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR11&dq=kubler+ross++grief+&ots=uNoRs87puB&sig=7X0aX6uIgO_zUDSZtILDkWIwJSE#v=onepage&q=kubler%20ross%20%20grief&f=false

Lunenburg, F. C. (2012). *Compliance theory and organizational effectiveness*. International Journal of scholarly academic intellectual diversity, vol. 14, 1, pp. 1-4.

Geraadpleegd van:

<http://nationalforum.com/Electronic%20Journal%20Volumes/Lunenburg,%20Fred%20C%20Compliance%20Theory%20and%20Organizational%20Effectiveness%20IJSID%20V14%20N1%202012.pdf>

Meer, van der, F.M. (2012). Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren [Oratie].

Geraadpleegd van https://blackboard.leidenuniv.nl/bbcswebdav/pid-3571545-dt-content-rid-3756311_1/courses/6454853A-BSK-1617FGGA/Oratie%20Van%20der%20Meer.pdf

O'Reilly, C. & Chatman, J. (1986). *Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification, and internalization on prosocial behavior*. Journal of applied psychology, 71, 3, pp. 492-499

Punch, K.F. (2016). *Developing Effective Research Proposals* (3e ed.). London, United Kingdom: Sage Publications Ltd.

Van der Voet, J., Kuipers, B. & Groeneveld, S. (2016). *Implementing Change in Public Organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context*. Public Management Review, 18, 6, pp. 842-865.

Geraadpleegd van:

<http://www.tandfonline.com.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/doi/pdf/10.1080/14719037.2015.1045020?needAccess=true>

van der Voet, J. & Vermeeren, B. (2016). Change Management in hard times. The American Review of Public Administration, 47, 2, pp. 230-252. Geraadpleegd van:

<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074015625828>

Zaltman, G. & Duncan, R. (1977). *Strategies for planned change*. John Wiley & Sons, Verenigde Staten: New York.

Bronnen

Algemene Rekenkamer. (2013). Budget decentralisatie jeugdzorg. [Rapport] Geraadpleegd van: http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/06/Budget_decentralisatie_jeugdzorg

Bekkers, H. (2014). Ambtenaren vrezen chaos bij decentralisaties. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/ambtenaren-vrezen-chaos-bij-decentralisaties.9447053.lynkx>

BMC. (2009). Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg. [Rapport] Geraadpleegd van: http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Jeugdzorg_Evaluatieonderzoek_Wet_091103.pdf

BMC. (2011). Marktanalyse in het kader van de transitie jeugdzorg. [Rapport] Geraadpleegd van: <http://www.vkjp.nl/media/transitie/marktanalyse.pdf>

Koster, de, Y. (2016). Zes op de tien gemeenten heeft tekort op jeugdhulp. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/zes-op-tien-gemeenten-heeft-tekort-op-jeugdhulp.9553137.lynkx?mt=qEIMcMIO3NmTfvjDU6o5RA&vk=f17W0JP2dJnbybrtiBvkOg&pub=1002>

Initi8. (2017). Regionale Jeugdhulpmonitor. [Database]. Gegevens zijn niet openbaar. (Beschikbaar gesteld aan de onderzoeker voor intern gebruik. Publicatie van deze gegevens is toegestaan voor deze rapportage en zal in mei 2017 openbaar worden gemaakt.)

Koster, de, Y. (2016). *Gemeenten roepen hulp in vanwege tekorten jeugd*. Binnenlands Bestuur, 23. Geraadpleegd van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeenten-roepen-hulp-in-vanwege-tekorten-jeugd.9553244.lynkx>

Kwaliteitskader Jeugd. (2016). Kwaliteitskader Jeugd: Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk. [Rapport]. Geraadpleegd van: <http://professionaliseringjeugdhulp.nl/assets/brochures/kwaliteitskader-jeugd.pdf>

NRC. (2017a). Meer klachten over gemeenten bij Nationale Ombudsman. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/04/12/meer-klachten-over-gemeenten-bij-nationale-ombudsman-a1554292>

NRC. (2017b). Rapport: problemen in jeugdzorg worden blijvend. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/03/30/rapport-problemen-in-jeugdzorg-worden-blijvend-a1552510>

Pajmans, T. (2016). Medewerkers Stojah in dienst van gemeente. [Krantenartikel]. Algemeen Dagblad. Geraadpleegd van: <http://www.ad.nl/zoetermeer/medewerkers-stojah-in-dienst-van-gemeente~a12840a2/>

Rekenkamer Den Haag. (2014). Decentralisatie jeugdzorg. [Feitenrapport]. Geraadpleegd van: <http://www.rekenkamerdenhaag.nl/web/file?uuid=0c1e52b3-be08-4abd-8eee-99b08cc98c3a&owner=2c14a088-26a0-403e-bc32-9a42199e115c>

Rijksoverheid. (2012a). Regeerakkoord. [Rapport]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

Rijksoverheid. (2012b). Verantwoord over de drempel. [Rapport]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/04/02/verantwoord-over-de-drempel>

Rijn, van, M. J., (2013). Quick scan outcomecriteria. [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/11/20/kamerbrief-over-quick-scan-outcomecriteria>

Transitiecommissie Sociaal Domein. (2016). Vijfde rapportage TSD: Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht.[Rapport] Geraadpleegd van: <https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/documenten/rapporten/2016/09/30/vijfde-rapportage-tsd-transformatie-in-het-sociaal-domein-de-praktijk-aan-de-macht>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2014). Handreiking Samenwerken binnen (jeugd)wijkteams. [Rapport] Geraadpleegd van: https://vng.nl/files/vng/20141211_handreiking_samenwerking_in_jeugdwijkteams.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2016). Notitie wachtlijsten. [Notitie] Geraadpleegd van: https://vng.nl/files/vng/20161017_notitie_wachtlijstendef.pdf

Volkskrant. (2016). Veel gemeenten hebben geen geld meer voor jeugdzorg. Wat nu?.
Geraadpleegd van: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/veel-gemeenten-hebben-geen-geld-meer-voor-jeugdzorg-wat-nu~a4393795/>

Bijlagen

Bijlage 1: Survey

Onderzoek naar het effect van de decentralisatie op uitvoerende teams



1.

Welk dienstverband heeft u? *

- Vast dienstverband
- Tijdelijk dienstverband
- Detacheringsovereenkomst
- Anders, nl.



2.

Aantal jaren werkend in de jeugdzorg/jeugdhulp: *

- 0-2 jaren
- 2-4 jaren
- >4 jaren



3.

Hoe zeker bent u van uw baan? *

- Heel onzeker
- Onzeker
- Niet zeker, niet onzeker
- Zeker
- Heel zeker



4.

Hoezeer heeft u invloed op beleidsbeslissingen op uw werk? *

- Ik heb totaal geen invloed
- Ik heb weinig invloed
- Ik heb gematigd invloed
- Ik heb veel invloed
- Ik maak het beleid



5.

In hoeverre is uw rol veranderd sinds de decentralisatie jeugdzorg in 2015? *

- Erg veranderd
- Veranderd
- Licht veranderd
- Nauwelijks veranderd
- Niet veranderd



6.

In een gemiddelde week, hoe vaak voelt u zich gestrest op het werk? *

- Heel vaak
- Regelmatig
- Soms
- Bijna niet
- Nooit



7.

In hoeverre voorzien de arbeidsvoorwaarden (loon, werktijden, vrije tijd) in uw behoeften?

De arbeidsvoorwaarden voorzien mij in mijn behoeften:

- Totaal niet
- Onvoldoende
- Redelijk
- Volledig



8.

In hoeverre voorzien de arbeidsomstandigheden (zwaarte van het werk, omgevingsfactoren, mate van veiligheid) in uw behoeften?

De arbeidsomstandigheden voorzien mij in mijn behoeften: *

- Totaal niet
- Onvoldoende
- Redelijk
- Volledig



9.

Bent u tevreden met uw baan? *

- Erg ontevreden
- Ontevreden
- Niet ontevreden, niet tevreden
- Tevreden
- Erg tevreden



10.

Bij het uiten van ontevredenheid, kan sprake zijn van verschillende vormen van weerstand.

Op welke wijze uit u ontevredenheid/weerstand?

(Bij deze vraag kunt u meerdere keuzemogelijkheden aanvinken)

- Ik spreek mij in teamverband uit tegen het beleid
- Ik voer mijn taken niet/anders uit dan daarvoor
- Ik ga in gesprek met mijn teamleider
- Ik meld mij ziek/Ik ben afwezig
- Ik laat niets merken en voer mijn werk gewoon uit



11.

Bij het uiten van ontevredenheid, kan sprake zijn van verschillende vormen van weerstand.

Waar is uw weerstand tegen gericht?

(Bij deze vraag kunt u meerdere keuzemogelijkheden aanvinken)

- Arbeidsvoorwaarden (Loon, vrije tijd)
- Arbeidsomstandigheden (Zwaarte, veiligheid)
- Arbeidsverhoudingen (Autonomie, Inspraak)
- Arbeidsinhoud (Takenpakket, Werkwijze)
- Ik toon geen weerstand/Ik ben niet ontevreden



12.

Geef een antwoord op de volgende stelling:

De jeugdzorg en jeugdhulp zijn na de transitie en decentralisatie in 2015 effectiever en efficiënter georganiseerd dan in de periode daarvoor. *

- Erg oneens
- Oneens
- Niet oneens, niet eens
- Eens
- Erg eens



13.

Geef antwoord op de volgende stelling:

De kwaliteit van het werk is als gevolg van de decentralisatie *

- Achteruit gegaan
- Gelijk gebleven
- Vooruit gegaan



14.

Overige opmerkingen betreffende het onderzoek:



Antwoorden versturen!

Pagina: 3

Bedankt voor de medewerking aan dit onderzoek. Na afronding van het onderzoek zullen de resultaten schriftelijk gedeeld worden met de betrokken gemeenten.

Bijlage 2: Interviewscript

Interviewscript onderzoek decentralisatie jeugdzorg

Opening interview

Beste [naam], ik dank u voor uw deelname aan dit interview. Voorafgaande aan het interview neem ik graag een aantal praktische overwegingen met u door.

Het interview wordt gebruikt voor een onderzoek naar de gevolgen van weerstand tegen rolverandering bij uitvoerend medewerkers in gemeentelijke jeugdhulpteams. Het onderzoek is een masterproef vanuit de opleiding Master Management in de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Om het interview na afloop adequaat te kunnen uitwerken, zou graag een geluidsopname willen maken van het gesprek, heeft u hier bezwaar tegen? Na het interview zal het transcript naar u worden opgestuurd, met het verzoek het verslag te accorderen. Hierin heeft u de mogelijkheid om tekstuele aanpassingen/verbeteringen aan het document toe te voegen. Het gesprek zal maximaal 1-1,5 uur duren (*afhankelijk van de afspraak).

Inleiding onderzoek

In de jeugdzorg en jeugdhulp is er sinds 1 januari 2015 sprake van een transitie en transformatie. Een grootscheepse verandering van verantwoordelijkheden heeft tot de decentralisatie van de jeugdzorg geleid. Gemeentelijke jeugdhulpteams werden opgericht om invulling te kunnen geven aan de gedecentraliseerde overheidstaak. Uitvoerend medewerkers kwamen (indirect) in dienst van de gemeente en kregen een nieuwe/andere rol. De vraag is, nu 2 jaar later, in hoeverre die veranderende rol heeft geleid tot weerstand onder uitvoerend medewerkers.

Dit heb ik onderzocht aan de hand van een survey in 9 regiogemeenten binnen het gemeentelijke samenwerkingsverband H10. De resultaten van deze survey zijn onderdeel van het onderzoek. Om een verdiepingsslag te slaan op het gebied van weerstand binnen teams, is het van belang om de visie van teammanagers en teamleiders van uitvoerende teams te bevragen op dit onderwerp.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

“In hoeverre beïnvloedt weerstand tegen verandering, de mate van succes van de decentralisatie van de jeugdzorg?”

Operationalisering

Concept	Definitie
Weerstand tegen verandering	Alle vormen van uitingen en ervaringen van onvrede, ten gevolge van een gewijzigde situatie
Succes van de decentralisatie	De mate waarin uitvoerend medewerkers ervaren dat de kwaliteit van de jeugdhulp is verbeterd na de decentralisatie, naast de statistische overzichten m.b.t. jeugdhulpgebruik.

Interviewvragen

Algemeen, verkenning teams

1. Uw functie is teamleider binnen het gemeentelijke jeugdhulpteam, wat houdt dit zoal in?
2. Hoe ziet het jeugdhulp team eruit?

3. Hoe verschilt dit van de situatie van voor de decentralisatie?
4. Is er sprake van rolverandering van uitvoerend jeugdhulp medewerkers?

Weerstand onder teamleden

5. Hoe bereiken signalen vanuit het team de teamleider?
6. Hoe gaat u om met kritiek vanuit teamleden?
7. Is er sprake van weerstand onder teamleden?
8. Beïnvloedt de gemoedstoestand van teamleden de sfeer in het team?
9. Beïnvloedt de gemoedstoestand van teamleden de productiviteit/kwaliteit van de jeugdhulp?

Managementrollen

10. Hoe kunt u als teamleider omgaan met het effect van rolverandering in het team?
11. Hoe stuurt u bij op individueel niveau?
12. Heeft u grip op de groepsdynamica?
13. Welke knelpunten ziet u in de huidige structuur van de jeugdhulp?

Evaluatie

14. Welke verbeteringen constateert u in vergelijking met de situatie van voor 1 januari 2015?
15. In hoeverre beïnvloedt weerstand tegen verandering, de mate van succes van de decentralisatie van de jeugdzorg?
16. In hoeverre bent u in uw rol in staat om de weerstand van uitvoerend medewerkers in te bedden?

Tot slot

Hebt u nog toevoegingen, vroegen en/of opmerkingen?

Hartelijk dank voor uw medewerking! Zoals afgesproken zal ik u het verslag per e-mail toesturen en wachten met de verwerking van het verslag tot u akkoord bent met de inhoud ervan. Mocht u later nog iets te binnenschieten, dan kunt u mij bereiken via mail (thomasdijksman@hotmail.com) en telefoon (06-29205468).

Nogmaals dank, en tot ziens!